

A MUNICIPALIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL: O CASO DE MARINGÁ*

*Júlio César Garcia**

SUMÁRIO: 1 Introdução. 2 O federalismo brasileiro. 3 A autonomia do Município. 4 A repartição das competências na Constituição Federal; 4.1 Competência Federal; 4.2 Competência Estadual. 5 Competência ambiental legislativa e executiva dos municípios; 5.1 O licenciamento ambiental brasileiro; 5.2 Licença ou autorização? 6 Competência municipal para o licenciamento ambiental. 7 Dos critérios legais para o licenciamento ambiental municipal. 8 Estudo de caso: o exemplo do Município de Maringá - PR. 9 Considerações finais.

Palavras-chave: Estado Brasileiro - Competências.

1 INTRODUÇÃO

A gestão ambiental é um sistema coordenado de ações que buscam a execução de políticas, diretrizes e metas estabelecidas num processo de planejamento prévio. Dentre os vários instrumentos da gestão ambiental pública, destaca-se o licenciamento ambiental, como medida de controle prévio das atividades com potencial lesivo ao meio ambiente ou utilizadoras de recursos naturais.

Previsto na legislação ambiental brasileira desde 1981, ano da publicação da Lei nº 6.938/81 - Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, o licenciamento ambiental tem enfrentado uma série de problemas e desafios para concretização de seus objetivos.

Neste sentido, destaca-se o conflito de competências existentes entre os diversos entes da federação brasileira. A União, os Estados e os Municípios, têm encontrado grande dificuldade para estabelecer o ponto

* Artigo apresentado para conclusão do curso de especialização em planejamento e gestão ambiental na Universidade Paranaense - UNIPAR em março de 2004.

* Aluno do Curso de Mestrado em Direitos Supra-individuais da Universidade Estadual de Maringá, Sub-área de Direito Civil.

de equilíbrio para uma atuação íntegra e harmônica na defesa e preservação ambiental.

Cada ente federado possui um papel fundamental na gestão ambiental pública, com especial atenção para sua atuação sistemática, materializada no SISNAMA - Sistema Nacional do Meio Ambiente. Porém, cabe especial destaque para o papel dos municípios na realidade governamental brasileira.

Com o posicionamento *municipalista* decisivo da Constituição Federal de 1988, a federação brasileira passou a atribuir uma função sem precedentes aos Municípios na gestão pública em geral, mas especialmente no aspecto ambiental. Atributos como proximidade com a população e os impactos ambientais predominantemente locais e a descentralização administrativa, foram valorizados na administração municipal.

Assim, a tendência para a municipalização do licenciamento ambiental tem sido cada vez mais forte, e contando cada vez mais com novos argumentos políticos, econômicos, sociais e jurídicos favoráveis.

O presente estudo visa identificar o papel adequado para o Município no cenário da gestão ambiental brasileira, de acordo com a história do federalismo nacional, de suas competências constitucionais em matéria ambiental, e das diversas condições e exigências existentes na legislação infraconstitucional pertinente.

Por fim, o arcabouço teórico apresentado será aplicado a um caso prático referente ao Município de Maringá - PR, com a avaliação da política ambiental local relativa ao controle ambiental e das lacunas ou necessidades existentes para a realização de um procedimento de licenciamento ambiental local eficaz.

2 O FEDERALISMO BRASILEIRO

Como bem dispõe a Constituição Federal, logo em seu primeiro artigo, a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal. Isto significa que, no Brasil, o poder estatal está dividido em subníveis com o intuito de melhor estruturar e organizar a administração pública.

Com suas raízes históricas atreladas ao sistema federativo, desde o sistema de Capitânias Hereditárias, próprio do período colonizador, ao sistema de estados-membros, hoje em vigor, o Brasil assistiu a um atropelo de leis que visaram, em última análise, o estabelecimento do legítimo Estado Democrático de Direito. Se este objetivo foi realmente alcançado, ainda há muito que se discutir, pois, principalmente sob a

influência do Direito estrangeiro, nosso país sofreu a implementação, em questão de décadas, de normas que levaram séculos para serem conquistadas em realidades e períodos históricos bastante distintos dos aqui experimentados. Como exemplo, cita-se o federalismo, que a bem da razão, acabou por adaptar-se à grande extensão territorial e às diversidades culturais do país.

O sistema federativo é invenção norte-americana. Logo após sua independência, em 1781, os EUA formaram a confederação americana através do documento "Artigos da Confederação", de acordo com o qual cada unidade conservava sua soberania, liberdade e independência (art. 20).¹

Entretanto, devido aos problemas administrativos enfrentados foi necessária a formulação de um novo sistema de governo, mas que não modificasse o *status quo* alcançado pelas treze colônias, que já haviam se transformado em estados soberanos, sem a menor disposição para perder sua independência, individualidade e liberdade recém conquistadas.

Foi assim que, em 1787, os norte-americanos reuniram-se na Filadélfia e elaboraram juntos uma nova Constituição, inaugurando a forma federalista de Estado². Como bem observou Antônio José de Mattos Neto, "[...] no federalismo coexistem um governo federal e centros de poder autônomos. O governo central incorpora a nação soberana visando a prover interesses nacionais, sendo-lhe conferida quantidade mínima de poderes expressos com competência no inteiro território da federação, indispensável para garantir a unidade política e econômica; já aos governos regionais autônomos, que têm competência sobre seus respectivos territórios, são outorgados todos os demais poderes - os chamados poderes remanescentes".³

Esta é a concepção original ou tradicional do federalismo norte-americano. Por muito tempo a divisão do Estado - até então centralizado, no sistema monárquico - em dois centros de poder, com competências decisórias interdependentes e autônomas, gerou conflitos entre as esferas do governo, restando sempre vitoriosa a União, dada a sua supremacia em virtude de ser a única detentora, efetivamente, de soberania interna.

Entretanto, através da experiência adquirida com os inúmeros erros cometidos - entre eles o mau emprego dos escassos recursos -, os

¹ Passim MAXIMILIANO, Carlos. *Comentários à constituição brasileira*: 1946. 4. ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Freitas Bastos, 1948. v. 1, p. 172.

² A palavra "federalismo" origina-se da palavra latina *foedus*, *foederis*, significando "aliança". Cf. MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 7. ed. rev., atual. e ampl. de acordo com as Leis 9.433/97 e 9.605/98. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 298.

³ MATTOS NETO, Antônio José de, op. cit., p. 121.

governos atuais se conscientizaram da importância vital da soma das forças de todos os agentes públicos nas diversas instâncias do poder, para que a única finalidade a que verdadeiramente se presta o Poder Público seja alcançada: o bem-estar da coletividade. Com isto, criou-se um novo entendimento sobre o sistema tipicamente dual do federalismo.

Retomando os dizeres de Antônio Mattos Neto, “[...] atualmente, em função das exigências modernas, é impossível respeitar rigidamente essa dualidade, de modo que há interpenetração entre as duas competências de poderes. Hoje em dia, recorre-se à técnica jurídica que torne possível à União atuar em atividades conjuntamente com os estados-membros, e a estes colaborar com a esfera federal. Daí falar-se em federalismo de colaboração”.⁴

É neste sentido que se dirigem os ensinamentos de Leonardo Greco, quando denomina esta nova tendência do governo federalista de “federalismo de integração”. Em suas explicações, entende que “[...] no federalismo de integração ou de cooperação a distribuição de competências entre a União e os Estados não é mais um instrumento de disputas entre o autoritarismo centralizador e as autonomias locais, mas um compromisso de solidariedade e de União de esforços para realizar do modo mais adequado possível o bem estar da coletividade.”⁵

Apesar da fragmentação do poder ser capaz de gerar prejuízos para o desenvolvimento de um projeto global para o país ou ainda, servir como fonte de dominação local por grupos que detenham o controle do poder, percebe-se nitidamente que a solução para a ineficácia das ações do poder público está na cooperação.

Nas palavras melhor elaboradas de Zanella di Pietro, “o meio mais adequado para esse tipo de cooperação é, evidente, o convênio, que se apresenta como tipo de ajuste em que as partes atuam na defesa de um interesse comum.”⁶

Por fim, convém ressaltar que a organização em federação é cláusula assegurada na Constituição Republicana de modo inflexível, vez que em seu art. 60, §4º, I, determina que não será objeto de emenda constitucional a abolição da forma federativa de Estado.

⁴ Ibidem, p. 121.

⁵ GRECO, Leonardo, op. cit., p. 25.

⁶ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Polícia do meio ambiente. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, ano 88, v. 317, 1992, p. 182.

3 A AUTONOMIA DO MUNICÍPIO

Em seu artigo 18, a Constituição determina a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, compreendida pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Apesar de cada constituição republicana ter sempre trazido alguma inovação quanto à abrangência administrativa de cada ente público, foi somente com este artigo 18 que o Brasil assumiu, de vez, a autonomia de seus Municípios.

Para Celso Ribeiro Bastos, “[...] a autonomia significa capacidade ou poder de gerir os próprios negócios dentro de um círculo prefixado pelo ordenamento jurídico que a embasa [...]”⁷

Aliás, esta característica garante ao Brasil certa peculiaridade quanto ao sistema federativo. Isto porque, no demais países federados o município não faz parte da federação, sendo completamente subordinado aos Estados. No Brasil, ao contrário da realidade da grande parte das federações, a célula política mínima é unidade federada, ou como denomina Hely L. Meirelles, “*entidade de terceiro grau*”⁸ (arts. 1º e 18 da CF).

Isto significa, em última análise, que o Município não deve mais se ater unicamente às regulamentações normativas federais e estaduais, pois com a força renovada, pode e deve editar suas próprias leis, de acordo com os interesses dos munícipes e com a sua limitada competência suplementar.⁹

Da observação atenta de José Delgado, apreende-se que, “[...] a interpretação sistêmica do art. 1º com o art. 18, tudo da Constituição Federal, firma o entendimento, no item referente aos Municípios, que a autonomia municipal se apresenta dotada de autenticidade efetiva, daí gerando a possibilidade de ocorrer o fenômeno de tais entidades atraírem para si, uma competência em expansão, considerando-se, significativamente, a expansão política que tinham e que agora passam a ter, com maior fortalecimento, na Federação brasileira.”¹⁰

Percebe-se o nível de evolução da norma constitucional quando se vislumbram as disposições referentes à autonomia municipal nas

⁷ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 14. ed. 1992, p. 277.

⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 8. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 113.

⁹ Convém ressaltar que a propósito de ter vencido a corrente municipalista, liderada por Hely Lopes Meirelles, na Constituição Federal de 1988, José Afonso da Silva condena veementemente a inserção do município na composição da federação brasileira. Cf. SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 6. ed. rev. e ampl. de acordo com a nova constituição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990, p. 90 e 408.

¹⁰ DELGADO, José Augusto. *Direito ambiental e competência municipal*. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 317, 1992, p. 151.

últimas três constituições. Na Constituição de 1946, o art. 28 dispunha que a autonomia dos municípios era assegurada pela eleição do Prefeito e dos Vereadores. Na Constituição seguinte de 1967, o texto foi incrementado quanto à eleição dos representantes - Câmara de Vereadores - e mais, permitiu à administração municipal a organização dos serviços locais, bem como a decretação e arrecadação dos tributos, no que "*concerne ao seu peculiar interesse*" (art. 16).

O mesmo texto repetiu-se na Constituição de 1969 (art. 1º). Ou seja, a autonomia resguardada pelas constituições anteriores dizia respeito apenas à capacidade de autogerência administrativa, especificamente quanto à eleição dos cargos e a organização tributária.

Pequena evolução ocorreu entre 1967 e 1969, com a inclusão do *interesse peculiar* no texto constitucional, mas, ainda assim, a doutrina, em especial a corrente municipalista, liderada por Hely Lopes Meirelles, entendia ser pouco expressiva a autonomia que fazia *jus* o Município, em virtude das características peculiares do nosso sistema de governo e da extensão de terras de nosso país, com regiões muitas vezes drasticamente distintas.

E para não deixar margem para dúvidas, a Constituição Federal de 1988 trouxe expressamente o dever da União de intervir nos Estados e no Distrito Federal para assegurar a observância do princípio constitucional da *autonomia* municipal, (art. 34, VII, c, CF).

Assim, percebe-se que o Município passou a ter muito mais participação na gerência de seus interesses, em virtude da previsão e autorização constitucional de 1988, algo até então nunca visto, com tamanho alcance, em na histórica jurídica deste país.¹¹

De acordo com sua análise, entende Hely L. Meirelles que, "[...] a característica fundamental da atual Carta é a ampliação da autonomia municipal, no tríplice aspecto político, administrativo e financeiro, conforme estabelecido nos arts. 29 a 31, 156, 158 e 159, outorgando-lhe, inclusive, o poder de elaborar a sua lei orgânica (Carta Própria), anteriormente adotada apenas pelo Estado do Rio Grande do Sul, desde a Lei Júlio de Castilhos, de 12.1.1897."¹²

E continua o eminente doutrinador discorrendo sobre os princípios asseguradores desta autonomia, diante do previsto na atual

¹¹ "Por obra de Rui Barbosa, nossa primeira Constituição Federal, a de 1891, reeditou a estrutura de divisão de competência clássica do modelo norte-americano, adotando a fórmula de competências enunciadas à União e aos municípios e de poderes remanescentes aos estados-membros. Porém, redimensionado à estrutura do Estado federal em adequação aos anseios político-sociais brasileiros, a Constituição Federal de 1988 inseriu o município, ao lado do distrito federal, na condição de componente da estrutura federal." (MATTOS, Antônio, op. cit., p. 124).

¹² MEIRELLES, Hely Lopes, op. cit., p. 42.

Constituição da República: "a) poder de auto-organização; eletividade do prefeito, do vice-prefeito e dos vereadores e legislação sobre assuntos de interesse local; b) administração própria, organização dos serviços públicos locais e ordenação do território municipal; c) decretação de tributos e aplicação das rendas municipais (arts. 29 e 30). Afí está, em síntese, a tríplice autonomia política, administrativa e financeira do Município."¹³

Convém, agora, avançar no estudo do sistema de repartição das competências constitucionais na área ambiental.

4 A REPARTIÇÃO DAS COMPETÊNCIAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

O ponto nuclear do sistema federativo de Estado é a repartição de competências dos poderes entre as pessoas políticas federadas. Na definição de José Afonso da Silva, competência é "a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade, ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. Competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções".¹⁴

As competências de cada nível de governo estão claramente estabelecidas pela Constituição. De acordo com José de Mattos Neto, "[...] a repartição de competência de poderes é a espinha dorsal do federalismo. Sua versão clássica consiste nos moldes anteriormente traçados, segundo o qual, não é demais repisar, o Estado federal fica com poderes expressos, delineados rigidamente na Constituição Federal, enquanto aos estados-membros remanescem todos os demais poderes que não são de competência da União."¹⁵

A chave desta questão está, no entendimento do constitucionalista José Afonso da Silva, na predominância do interesse: "[...] o princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades componentes do Estado federal é o da predominância do interesse, segundo o qual à União caberão aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, ao passo que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos Municípios concernem os assuntos de interesse local, tendo a

¹³ Ibidem, p. 86.

¹⁴ SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 413.

¹⁵ MATTOS NETO, Antônio José de, op. cit., p. 122.

Constituição vigente desprezado o velho conceito do peculiar interesse local que não lograra conceituação satisfatória num século de vigência.”¹⁶

Assim, adotando o sistema de reservas para os Estados membros, a Constituição Federal dispõe em seu texto, de modo expresso, quais são as competências privativas da União e dos Municípios, bem como as competências comuns das entidades públicas.

Desta forma, tudo aquilo que não for de competência exclusiva ou implícita da União ou dos Municípios, poderá ser matéria de lei estadual, ainda que complementar, caracterizando assim, a competência subsidiária dos Estados.¹⁷

Neste sentido, Hely Lopes Meirelles entendeu que é com inteiro acerto que se diz que “a competência do Estado-membro é residual, por recolher os poderes e atribuições que restam da reserva da União e dos Municípios.”¹⁸

Esse sistema está consubstanciado no parágrafo primeiro do artigo 25, que dispõe: “São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição”.

Sem dúvida alguma se pode dizer que a Constituição de 1988 inovou quanto ao sistema de competências legislativas, pois anteriormente, apenas a União exercia plenos poderes sobre o assunto, desconhecendo as peculiaridades regionais e locais.

Mas mesmo assim, ainda se faz necessária à observação da denominada “fidelidade federal”, que consiste para Paulo Affonso Leme Machado, em poucas palavras, na obediência devida a todos os entes do Poder Público da hierarquia legislativa e executiva estabelecida por nosso ordenamento jurídico, ao que pese as disposições constitucionais sobre a matéria.¹⁹

Nas palavras de Alfred Hueck, fidelidade federal é “o dever de se abster de causar qualquer prejuízo aos interesses da comunidade e aos interesses dos associados, ligados pela finalidade comunitária, como o

¹⁶ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 6. ed. rev. e ampl. de acordo com a nova constituição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990, p. 42.

¹⁷ “Esclareça-se que a competência remanescente não se confunde com a competência implícita. Esta compreende os poderes que, por dedução e ilação lógica, emergem ou se extraem da competência expressa. Ou seja, a Lei Maior confere poderes explícitos à União, aos estados federados, aos municípios e dentro desses poderes estão implícitos outros tantos que naturalmente deles se obtêm.” (MATTOS, Antônio, op. cit., p. 125).

¹⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 8. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 120.

¹⁹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 7. ed. rev., atual. e ampl. de acordo com as Leis 9.433/97 e 9.605/98. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 49.

dever de suplementar esses interesses no quadro das atividades resultantes da comunidade.”²⁰

A Constituição Federal estabeleceu, basicamente, dois tipos de competência para legislar, com referência a cada um dos membros da Federação: a União tem competência privativa e concorrente; os Estados e o Distrito Federal têm competência concorrente e suplementar; e os Municípios têm competência para legislar sobre assuntos de interesse local e para suplementar a legislação federal e estadual.

Na análise da distribuição de competências entre os entes públicos, é importante que aquele a quem for atribuída determinada competência seja exatamente o órgão que detenha as melhores condições de produzir o fim objetivado pela coletividade. Deve ser levado em conta o custo econômico para os cofres públicos que representa o exercício dessas funções. A tendência mais moderna e atual é a do federalismo coordenado, em que cada instância do governo faz a sua parte, dividindo custos e ampliando a efetividade dos serviços.

4.1 Competência Federal

Sem dúvida nenhuma a União é o ente público com maior poder político-administrativo no ordenamento jurídico brasileiro. É a ela que a Constituição Federal garante o exercício do poder da soberania.

Do magistério de Machado Paupério, o significado de soberania, que é originado no latim, “*super omnia* ou de *superanus* ou *supremitas* (caráter dos domínios que não dependem senão de Deus), resume-se, vulgarmente, ao poder incontestável do Estado, acima do qual nenhum outro poder se encontra.”²¹

Isto quer dizer que compete à União a palavra final quando se tratar de assunto de interesse da nação. É neste sentido que Leonardo Greco vê a proeminência do direito federal, “[...] pois ele não só dita, em respeito ao princípio da legalidade, as regras de convivência entre o Poder Público e os cidadãos nas matérias de competência privativa da União, mas disciplina as relações entre a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios, nas matérias de competência comum, em que a coordenação entre as atividades das diversas pessoas jurídicas de Direito Público Interno é essencial para a consecução do Bem-Comum”.²²

²⁰ HUECK, Alfred apud MACHADO, Paulo Affonso Leme, op. cit., p. 297.

²¹ PAUPERIO, A. Machado. *O conceito polêmico de soberania*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1958.

²² GRECO, Leonardo, op. cit., p. 25.

À União compete legislar privativamente, ou seja, com exclusividade, sobre as matérias constantes no art. 22 da Constituição. Além deste, inovou mais uma vez a Magna Carta ao encampar a competência concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal, disposta em seu artigo 24.

Entretanto, não é totalmente livre a competência concorrente da União, pois em seus parágrafos, o art. 24 estabelece regras que visam, justamente, ordenar a perfeita divisão dos diferentes níveis da Administração Pública. Em seu §1º, limita a competência concorrente da União, permitindo a esta estabelecer apenas normas gerais.

Na lição de Orlando Gomes, “dizem-se comuns ou gerais as leis que regulam, em toda a sua amplitude, determinadas relações sistematizadas. Não importa o âmbito territorial onde vigoram.”²³

Ou ainda, nas palavras de Luís Roberto Barroso, as leis gerais, “em teoria [...] seriam aquelas que estabelecem princípios, diretrizes ou esquemas genéricos, mas na prática esta qualificação é sempre fluída.”²⁴

Apesar de existirem entendimentos sobre a importância ou não da centralização legislativa na União, ficamos com a opinião de Paulo Affonso Leme Machado, que entende ser a competência concorrente mais apropriada do que a privativa. Isto porque podem existir situações em que o Estado se veja impossibilitado de legislar sobre assunto em que a União tenha sido omissa e que poderia muito bem estar sendo resolvido e suplementado pelo legislativo estadual. Como exemplo, o autor cita o monopólio guardado para a União de legislar em alguns setores como águas, energia, jazidas, minas, outros recursos minerais, e atividades nucleares de qualquer natureza (art. 22, CF).²⁵

Inseriu, ainda, a Lei Maior, a competência comum entre a União, os Estados Membros, o Distrito Federal e os Municípios em seu art. 23. Quaisquer destes entes públicos podem exercer as atividades enumeradas neste artigo.

Entretanto, já resta pacífico na doutrina que este artigo diz respeito à competência administrativa. Isto quer dizer que ao Poder Público, em suas diversas esferas hierárquicas, compete exercer as atividades dispostas no art. 23, por ter entendido o legislador constitucional serem estas matérias vitais para a nação e que, por isso, devem receber o tratamento adequado em todos os níveis de governo.

²³ GOMES, Orlando. *Introdução ao Direito Civil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1965, p. 39.

²⁴ BARROSO, Luís Roberto. A proteção do meio ambiente na constituição brasileira. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 317, 1999, p. 171.

²⁵ *Passim* MACHADO, Paulo Affonso Leme, op. cit., p. 299.

Assim, de acordo com a classificação de José Afonso da Silva, “a competência material esculpida no art. 23 da Lei Maior, porquanto é de atribuições, é não-legislativa.”²⁶

Isto quer dizer que cada órgão público deve estruturar-se para poder agir em consonância com o que determina a competência comum do art. 23. Sobre este assunto, Paulo Affonso Leme Machado posiciona-se no sentido de que, “[...] no art. 23, a Constituição Federal faz uma lista de atividades que devem merecer a atenção do Poder Público. O modo como cada entidade vai efetivamente atuar em cada matéria dependerá da organização administrativa de cada órgão público federal, estadual e municipal.”²⁷

Na definição esclarecedora de competência comum, nos ensina Hely L. Meirelles que, “[...] por competência comum deve-se entender a que cabe indiferentemente, às quatro entidades estatais para solucionar matérias que estejam nas suas atribuições institucionais. O exercício desta competência comum visa a manter o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional, segundo normas de cooperação a serem fixadas por lei complementar federal (CF, art. 23, parágrafo único)”.²⁸

Já pensando em um possível conflito, ressalta Leonardo Greco que “a competência comum é geral, em relação à competência privativa da União, o que significa que no conflito de competências comum e privativa da União, esta, como *lex specialis*, prevalece sobre aquela.”²⁹

Entretanto, a observação de Luís Roberto Barroso mostra-se muito salutar ao notar que, “embora as competências sejam comuns, em princípio não há superposição de atribuições. São esferas distintas, autônomas de atuação.”³⁰

E mais, para evitar o confronto de ações entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, o art. 23 traz em seu parágrafo único a previsão de uma lei complementar que fixará normas para que ocorra, em contrapartida, a efetiva cooperação entre estes entes públicos, “tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.”

Para Leonardo Greco, esta previsão de lei complementar pelo parágrafo único do artigo 23 da Constituição federal, evidencia que “[...] essa área de administração comum não deve estar sujeita a desperdício de esforços e a superposição de atividades, muito menos ao entrelaçamento de

²⁶ SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 127.

²⁷ MACHADO, Paulo Affonso Leme, op. cit., p. 48.

²⁸ MEIRELLES, Hely Lopes, op. cit., p. 120.

²⁹ GRECO, Leonardo, op. cit., p. 29.

³⁰ BARROSO, Luís Roberto, op. cit., p. 161.

ações administrativas de órgãos entre si autônomos, mas que todos, sob a égide da lei, devem agir de maneira harmoniosa e cooperativa, o que significa em síntese, para os poderes locais, limitar o exercício de sua própria competência em função de regras de interligação e de co-existência com igual competência, de outras esferas de Poder estatal e, até mesmo, subordinar-se à administração orgânica ou sistêmica sob o comando de um ou mais órgãos da esfera estadual, cujo primado na definição das diretrizes da política nacional de gestão de uma determinada área decorre da maior relevância e maior generalidade de que se revestem os interesses nacionais, em relação aos interesses locais ou setoriais.”³¹

Este mesmo autor lidera uma corrente doutrinária que sustenta que a Lei nº 6.938/81 teria sido recepcionada pela Constituição Federal cumprindo a função de lei complementar, até a edição de nova lei neste sentido. Esta lógica se funda na tentativa de coordenar a atuação dos diversos entes federados na execução da política nacional do meio ambiente, através da criação do SISNAMA - Sistema Nacional do Meio Ambiente.

Por fim, pode-se afirmar de maneira sucinta, mas satisfatória, quanto às competências constitucionais, que a competência concorrente é substancialmente legislativa, e a competência comum é substancialmente administrativa.

3.2 Competência Estadual

A questão da competência do Estado se resume na existência ou não de norma geral da União, pois em existindo, logicamente, a competência será supletiva. Isto em virtude do disposto nos parágrafos 2º e 3º do referido art. 24 da Constituição.

Sua capacidade encontra poucos limites, como bem observa Vladimir Freitas: “Primeiro, em matéria cuja competência seja exclusiva da União. Apontam-se como exemplo atividades nucleares de qualquer natureza, conforme prevê o art. 22, inc. XXVI, da Lei Maior. Segundo, na hipótese de existir lei geral da União sobre a matéria, pois então se aplicará a regra do art. 24, §§ 1º a 4º.”³²

Portanto, não restam maiores controvérsias acerca desta competência, uma vez que sendo originariamente suplementar, restará para a iniciativa estadual as omissões federais, e as matérias que não sejam tipicamente de interesse local dos Municípios. Quanto a estas, o

³¹ GRECO, Leonardo, op. cit., p. 26.

³² FREITAS, Vladimir Passos de. *Direito Administrativo e meio ambiente*. 1. ed. 2. tiragem. Curitiba: Juruá, 1995, p. 32.

assunto será mais bem abordado e aprofundado no próximo tópico, dado a importância estratégica do tema para o presente estudo.

5 COMPETÊNCIA AMBIENTAL LEGISLATIVA E EXECUTIVA DOS MUNICÍPIOS

Em matéria de competência, percebe-se que o ordenamento jurídico brasileiro prevê duas modalidades de atuação dos Municípios: a legislativa e a executiva ou administrativa.

A primeira revela-se quanto à possibilidade ou autorização constitucional para que o Município estabeleça suas próprias normas, em acordo com seu processo legislativo. É o que dispõe o artigo 29 da Carta: "O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos aos princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos..." [aos quais passou a enumerar].

A segunda competência refere-se ao dever-poder do Município de executar aquelas normas de maior abrangência, que englobam os interesses de toda a nação. Assim, em virtude de seu vínculo indissolúvel com a União e o Estado, em função de sua posição de subordinação (federalismo cooperado) a estes entes administrativos, e devido à fidelidade federativa, deve o Município atender a todas as exigências e aos comandos legais que lhe atribuem algum dever, seja este genérico ou específico.

Em seu artigo, Antônio Herman V. Benjamin denomina esta última como *competência de implementação*³³, sendo exatamente este o verdadeiro sentido que deve ser compreendido na competência executiva.

Quanto às competências administrativas, cumpre lembrar a lição incontestável de Toshio Mukai de que toda competência administrativa pressupõe idêntica competência legislativa, porque pelo princípio da legalidade, a esfera de Poder que recebe determinado encargo administrativo deve primeiro legislar sobre essa matéria para legitimar a sua ação nessa área.³⁴ Conclui-se que o Município tem competência normativa sempre que for necessário editar norma para exercer qualquer de suas atribuições referidas no art. 23.

³³ BENJAMIN, Antônio Herman V. Introdução ao direito ambiental brasileiro. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, n. 14, 1999, p. 56.

³⁴ MUKAI, Toshio apud GRECO, Leonardo, op. cit., p. 26.

Quanto à competência legislativa já resta claro que o Município além de poder legislar concorrentemente com os Estados e a União (art. 23), tem suas competências exclusivas inseridas no art. 30 da Constituição, guardadas suas proporções e limitações, que são do seguinte teor:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados;
- IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
- V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;
- VII - prestar, com cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.”

Torna-se fundamental entender o que quis dizer o legislador constitucional quando empregou o termo “interesse local” e qual a amplitude do caráter suplementar conferido à norma municipal.

Cretela Júnior define assunto de interesse local como “aquele que se refere, primariamente e diretamente, sem dúvida, ao agrupamento humano local, mas que também atende a interesses do Estado e de todo o país”.³⁵

Nas constituições anteriores, a expressão empregada era “peculiar interesse”, e após inúmeras discussões doutrinárias chegou-se ao consenso de que este era o interesse predominantemente municipal, não sendo exclusivo da localidade.³⁶

Celso Ribeiro Bastos prefere a antiga expressão do “peculiar interesse municipal”, pois segundo o autor, esta já conta com uma

³⁵ CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Forense Universitário, 1991. p. 1889.

³⁶ Cf. MATTOS NETO, Antônio José de, op. cit., p. 128.

substancial discussão doutrinária e um rico embasamento jurisprudencial, tendo vindo a nova expressão de 1988 apenas causar novas discussões sobre um tema já esgotado.³⁷

Já na opinião de Wolgran Junqueira Ferreira, quanto à disposição do art. 30, I, da CF, "sem dúvida alguma o interesse local esclarece bem melhor do que a locução anterior, peculiar interesse, que era um tanto vaga."³⁸

Este autor partiu dos ensinamentos de Cretella Júnior, que entende que "[...] o vocábulo peculiar interesse deve ser bem entendido, porque alguns o dão, indevidamente, como sinônimo de exclusivo. Neste caso, peculiar interesse do Município, referir-se-ia a assuntos exclusivos dos Municípios, assuntos dos quais não participaria de maneira alguma o Estado-membro em que se situa o Município, nem a União. O critério da exclusividade aplicado à regra do peculiar interesse é totalmente insustentável."³⁹

De qualquer forma, atualmente a expressão *interesse local* mantém o mesmo significado há muito discutido: é aquele que ao município interessa predominantemente e não exclusivamente.

Dos ensinamentos de José Afonso da Silva, entendemos que o inciso I do artigo 30 da Constituição Federal dispõe sobre a competência legislativa municipal para tratar de assuntos de interesse local, classificada como competência exclusiva do município, posto que somente esta unidade política pode dispor de seus próprios interesses locais.⁴⁰

Numa interpretação restritiva, Vladimir de Freitas entende que "a competência municipal existe e pode ser exercida, porém não com o alcance atribuído à União e aos Estados. Realmente, esta intenção não teve o constituinte, pois expressamente, exclui os Municípios do poder concorrente previsto no art. 24 da Lei Maior."⁴¹

Assim, não podem os Municípios derogar ou retirar eficácia do direito federal ou estadual, muito menos nas matérias de competência privativa da União. Entretanto, devem exercer o direito-dever de legislar em acordo com os princípios federais e estaduais por estar na competência comum a grande contribuição dos Municípios, que na opinião de Leonardo Greco é para o bem-estar público do país.⁴²

³⁷ BASTOS, Celso Ribeiro, op. cit., p. 277.

³⁸ FERREIRA, Wolgran Junqueira. *O município à luz da Constituição Federal de 1988*. 2. ed. rev. São Paulo: Edipro, 1995, p. 156.

³⁹ CRETILLA JÚNIOR, José, op. cit., p. 1.889.

⁴⁰ SILVA, José Afonso da, op. cit., p. 540.

⁴¹ FREITAS, Vladimir de, op. cit., p. 34.

⁴² GRECO, Leonardo, op. cit., p. 30.

E corroborando este entendimento, pronuncia-se Ayrton Pinassi no sentido de que “[...] nem se poderia alegar o contrário, eis que o município, por seus poderes constituídos, é a entidade pública que mais de perto se encontra com a população. O cidadão pode diuturnamente estar com o prefeito ou com os vereadores, fato não ocorre com os demais detentores de cargos públicos.”⁴³

Ressalte-se ainda, que preferiu o legislador não enumerar o rol de matérias que seriam de interesse local do município. Pois o que poderia, à primeira vista, ser tido como um ato facilitador da interpretação e do mandamento compreendido na norma, na verdade revestir-se-ia de uma imutabilidade muito perigosa. Neste mesmo entendimento manifesta-se Mattos Neto, de que “andou bem o legislador constituinte, porque as mutações da vida moderna e a multiplicidade de valores no tempo e no espaço de um país continental como o Brasil tornariam obsoleta, inócua ou ineficaz a catalogação dos assuntos de interesse local”.⁴⁴

A competência comum do Município com os demais partícipes da federação vem expressamente delimitada pelo inciso II do artigo 30 da Constituição Federal. Segundo este inciso, compete aos municípios “suplementar a legislação federal e estadual no que couber”.

Oportuno a retomada do magistério de José Afonso da Silva, que entende que o inciso II assume a natureza de competência legislativa suplementar, pois o município pode desdobrar a norma genérica emitida pela União ou estado-membro, ou emitir norma suprimindo omissão, deficiência ou ausência legiferante daqueles entes superiores.⁴⁵

Nota-se que a Constituição não apenas delimitou as matérias de competência comum para as quais podem atuar os Municípios, mas também especificou qual o momento em que o Município estará autorizado a legislar sobre qualquer matéria, inclusive as suas privativas.

Isto é, somente será válida a lei municipal que atender à legislação e aos princípios federais e estaduais já existentes, devido à vinculação legislativa expressamente prevista pelo sistema constitucional. E, além disto, a lei municipal terá caráter suplementar, no sentido de que servirá apenas para preencher lacunas das leis federais e estaduais ou no caso de omissões legislativas.

Sobre este inciso II (art. 30, CF), Wolgran Ferreira complementa que “é de se ter em conta que os Municípios, contrariamente aos Estados e ao Distrito Federal, não têm competência para legislar

⁴³ PINASSI, Ayrton, *op. cit.*, p. 11.

⁴⁴ MATTOS NETO, Antônio José de, *op. cit.*, p. 128.

⁴⁵ SILVA, José Afonso da, *op. cit.*, p. 540.

concorrentemente, mas apenas, no que couber, suplementar a legislação federal.”⁴⁶

Neste caso, este autor entende que *suplementar* significa “suprir as lacunas ou deficiências da legislação federal ou estadual, no que couber, isto é, quando a União ou o Estado-federado deixarem aos municípios o poder de escolher os próprios limites.”⁴⁷ Mas para tanto, estabelece requisitos a serem observados, quais sejam: a) esteja tratando de matéria de interesse do município; b) esteja atendendo à determinação da Constituição; e c) que não fira quaisquer princípios estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual.

Portanto, percebe-se que a autonomia legislativa do município, apesar do incremento constitucional de 1988, não deve ser tida como absoluta ou com uma grande amplitude para o Município, pois este sempre estará atrelado, inquebrantavelmente pelo vínculo constitucional, às disposições e princípios presentes nas legislações federais e estaduais.

Poder-se-ia alegar, até mesmo, que este sistema inibe a autonomia municipal. Mas neste caso, estar-se-ia nos limites da confusão entre os conceitos de autonomia e de soberania.

Veja-se que as competências municipais não podem ser vistas como plenamente exclusivas, pois como bem nos ensina Celso Ribeiro Bastos, [...] é evidente que não se trata de um interesse exclusivo, visto que qualquer matéria que afete uma dada comuna findará de qualquer maneira, mais ou menos direta, por repercutir nos interesses da comunidade nacional. Interesse exclusivamente municipal é inconcebível, inclusive por razões de ordem lógica: sendo o Município parte de uma coletividade maior, o benefício trazido a uma parte do todo acresce a este próprio todo. Os interesses locais dos Municípios são os que entendem imediatamente com as suas necessidades imediatas, e, indiretamente, em maior ou menor repercussão, com as necessidades gerais”.⁴⁸

Com isto, quer dizer o autor que mesmo tendo competência legislativa própria, o Município deverá sempre atentar para as diretrizes e princípios expressos com caráter mandamental nas constituições e leis da União e dos Estados.

Para a melhor compreensão do enfoque dado pela Constituição à hierarquia legislativa de seus partícipes, principalmente quanto à competência municipal, muito útil é o esquema citado por Hely L. Meirelles em sua obra sobre o Direito Municipal no Brasil, criado por Victor Nunes Leal, que transcrevemos a seguir.

⁴⁶ FERREIRA, Wolgran Junqueira, op. cit., p. 186.

⁴⁷ Ibidem, p. 186.

⁴⁸ BASTOS, Celso Ribeiro, op. cit., p. 277.

Tabela 1 - Regras de Competência Legislativa Ambiental.

1ª regra: Poderes municipais expressos e exclusivos afastam a competência federal e a competência estadual.
2ª regra: Tanto os poderes estaduais expressos implícitos quanto os poderes expressos afastam os poderes municipais implícitos.
3ª regra: Por sua vez, os poderes municipais implícitos afastam a competência estadual remanescente.
4ª regra: E por fim, os poderes federais concorrentes prevalecem sobre os poderes estaduais concorrentes que prevalecem sobre os poderes municipais concorrentes.”

Fonte: MEIRELLES, Hely Lopes.⁴⁹

Percebe-se assim que, havendo vontade política, pode o Município utilizar suas faculdades legislativas constitucionais (art. 30, I e II, CF), que possuem mais conotação de dever, para incrementar a legislação federal e estadual existente sobre licenciamento ambiental, e estipular a sua própria regulamentação. Neste aspecto, o Município cresce em importância porque constitui justamente a esfera da Administração Pública que possui condições de atuar junto a cada um dos potenciais poluidores estabelecidos em seu território, agindo tanto na prevenção como na repressão ostensiva da degradação do meio ambiente.

6 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL BRASILEIRO

O licenciamento ambiental é considerado um instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente, conforme dispõe o artigo 9º, inciso IV da lei que regula esta Política, Lei n. 6.938/81:

Nesta mesma lei, encontramos a definição legal do licenciamento ambiental, no art. 10. Sendo de idêntica redação o artigo 17 do Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, que regulamentou a Lei 6.938/81, além dos artigos seguintes que dispõe sobre o procedimento de licenciamento ambiental:

“Art. 17. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimento de atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem assim os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão estadual competente integrante do SISNAMA, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.

[...]

⁴⁹ MEIRELLES, Hely Lopes, op. cit., p. 120.

Art. 19. O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

I - Licença Prévia (LP), na fase preliminar do planejamento de atividade, contendo os requisitos básicos a serem atendidos nas fases de localização, instalação e operação, observados os planos municipais, estaduais ou federais de uso do solo;

II - Licença de Instalação (LI) autorizando o início da implantação, de acordo com as especificações constantes do Projeto Executivo aprovado; e

III - Licença de Operação (LO) autorizando, após as verificações necessárias, o início da atividade licenciada e o funcionamento de seus equipamentos de controle de poluição, de acordo com o previsto nas Licenças Prévia e de Instalação.”

Observa-se que o objetivo do processo de licenciamento ambiental está no controle ambiental prévio, ou seja, no atendimento do princípio da prevenção do Direito Ambiental, evitando-se que as atividades humanas possam causar danos ambientais, em geral de difícil reversibilidade.

Neste sentido, Luis Carlos Silva de Moraes, alerta para a necessidade de evitarem-se excessos: “A leitura do art. 225, CF, demonstra que a proteção é finalística, em que se deva abstrair os excessos (mínimos e máximos). Limita-se a atividade que ponha em risco esse ciclo, mas só até aí. Esse divisor está na diferenciação entre degradação e alteração ambiental. Se o meio ambiente se altera, mas a existência das espécies não está em risco; se se garante os processos essenciais ecológicos (ex. piracema), essa modificação há de ser permitida, pois qualquer posição em contrário seria despida de finalidade, ou seja, abusando do que se considera indisponível. O próprio art. 225, em seu inciso IV, assim direciona a conclusão, pois, se qualquer alteração tivesse proibição intransponível, sequer se cogitaria em estudo de impacto ambiental, pois é certo que várias atividades serão degradadoras, ficando vinculada a outorga da licença a aprovação das chamadas medidas mitigadoras, ou seja, aquelas destinadas a prover o essencial.”⁵⁰

Portanto, a principal função do licenciamento ambiental é exatamente a de colher dados técnicos sobre o empreendimento que se deseja executar, de forma a permitir ao órgão ambiental licenciador determinar as condições mínimas a serem cumpridas para que o mesmo seja autorizado. Ou seja, o ordenamento jurídico admite a degradação ambiental dentro da licitude, na medida em que não se excedam os limites legais de uso, gozo, promoção e proteção do meio ambiente. “É

⁵⁰ MORAES, Luis Carlos Silva de. *Curso de Direito Ambiental*. São Paulo: Atlas, 2002, p. 43.

exatamente por esse motivo que se realiza o licenciamento: para verificar se haverá apenas degradação mitigada ou infração (administrativa ou penal)".⁵¹

Oportuno retornar ao curso de Silva de Moraes, ao destacar a natureza processual do licenciamento ambiental: "O momento do licenciamento é, na verdade, a primeira fiscalização de conformidade, ou seja, uma verificação preventiva da utilização dos recursos naturais da forma indicada na lei.

"No exercício dessa atividade é que percebemos a dicotomia do regime jurídico ambiental, ou seja, a existência de regras materiais e de procedimento [...]. Essa formula tem utilização em dois momentos: antes do início da atividade (licenciamento) e após o início de seu desenvolvimento (fiscalização de conformidade e punitiva)."⁵²

Resta ainda uma questão bastante discutida em Direito Ambiental, que é definir se o licenciamento ambiental se refere a uma verdadeira licença no sentido técnico jurídico, ou se seria mera autorização administrativa.

6.1 Licença ou Autorização?

Quando se realiza qualquer estudo sobre o licenciamento ambiental, deve-se procedê-lo com certa cautela. Isto porque, quando o legislador utiliza o termo licença, nem sempre está dando o adequado emprego da palavra, pois pode estar se referindo à autorização.

De qualquer maneira, não seria incorreto afirmar que por licenciamento ambiental, pode-se ter o significado geral, em sentido amplo, querendo dizer todos os tipos de autorizações ou concessões de uso ou do exercício de alguma atividade pelo particular que possa causar efetivo ou potencial dano ao meio ambiente e ou utilizar recursos naturais, emitidos pelo Poder Público de acordo com sua faculdade de limitar a ação dos setores privado e público.

Conforme Hely Lopes Meirelles, "[...] licença é o ato administrativo vinculado e definitivo, pelo qual o Poder Público, verificando que o interessado atendeu a todas as exigências legais, faculta-lhe o desempenho de atividades ou a realização de fatos materiais antes vedados ao particular, como por exemplo, o exercício de uma profissão, a construção de um edifício em terreno próprio. [...] Autorização é o ato administrativo discricionário e precário pelo qual o Poder Público torna possível ao pretendente a realização de certa

⁵¹ Ibidem, p. 83.

⁵² Ibidem, p. 80.

atividade, serviço, ou a utilização de determinados bens particulares ou públicos, de seu exclusivo ou predominante interesse, que a lei condiciona à aquiescência prévia da Administração, tais como o uso especial de bem público, o porte de arma, o trânsito por determinados locais, etc.”⁵³

Porém, tecnicamente faz-se necessária a diferenciação entre os diversos tipos de autorização. Em um quadro comparativo, Paulo Affonso Leme Machado permite visualizar com mais clareza a diferenciação entre licença e autorização:

Tabela 2 - Diferenças básicas entre autorização e licença.

Autorização	Licença
Ato administrativo discricionário e precário.	Ato administrativo vinculado e definitivo.
Caráter discricionário.	Caráter regulamentativo-vinculado.
O instituto envolve interesses.	O instituto envolve direitos.
Não gera direitos ao requerente.	Gera direitos ao requerente.
Inexiste engajamento definitivo com o pedido.	Há engajamento definitivo com o pedido.

Fonte: MACHADO, Paulo Affonso Leme.⁵⁴

Percebe-se, desta diferenciação, que a autorização é a mais adequada para solucionar os problemas ambientais, pois, por ser precária, pode ser revogada a qualquer tempo pelo Poder Público, havendo justificativa que aponte para o interesse coletivo e o seu bem-estar.

Reforçando esta diferenciação, Jose Afonso da Silva esclarece que “a licença só é pertinente naquelas hipóteses em que preexiste o direito subjetivo ao exercício da atividade. Se esse direito não existe, se o exercício da atividade vai nascer com o ato da autoridade, então este não será licença.”⁵⁵

Analisando esta questão, Luis Carlos Silva de Moraes entende, de forma quase que isolada, tratem-se de verdadeiras licenças no campo do controle ambiental administrativo, e não autorizações.⁵⁶

No entendimento majoritário, sempre que for constatada lesão efetiva ao meio ambiente ou mesmo um grande potencial de poluição, poderá ser revogada a autorização e o particular intimado a realizar as

⁵³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 16. ed. atual. pela Constituição de 1988. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991, p. 164.

⁵⁴ MACHADO, Paulo Affonso Leme apud ROHDE, Geraldo Mário. Licença prévia e a prática de licenciamento ambiental no Brasil. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, n. 9, 1998, p. 117.

⁵⁵ SILVA, Jose Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 278.

⁵⁶ MORAES, Luis Carlos Silva de. *Curso de Direito Ambiental*. São Paulo: Atlas, 2002, p. 40.

alterações necessárias para continuar operando ou utilizando determinado serviço ou bem ambiental.

Na Constituição Federal, o legislador não trata de licenciamento ou autorização, mas sim de Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA), em seu art. 225, §1º, IV, que deve ser entendido como um requisito exigível em alguns casos previstos em lei, para o licenciamento.

Paulo Affonso Leme Machado salienta ainda dois componentes interessantes para a eficácia da autorização ambiental: a publicidade e a auditoria. Através da publicidade, os municípios terão condições de estar informados e, em consequência, exercer a fiscalização. Já a auditoria irá servir para monitorar o cumprimento e a eficácia da autorização, num verdadeiro acompanhamento permanente.⁵⁷

Portanto, assim como ocorre com vários outros institutos dos diversos ramos do Direito, também a licença ambiental sofre a influência dos princípios peculiares do microsistema jurídico do Direito Ambiental. Isto significa que, independentemente da denominação que receba, e devemos ficar com a de *licença ambiental* uma vez que esta é a denominação prevista na lei, a licença ambiental possui características tanto de autorização como propriamente de uma licença. Ainda que sua estrutura seja basicamente de uma *autorização*, conforme visto na tabela 1, não se pode ignorar que a licença ambiental também possui elementos vinculantes para o órgão público.

7 COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA O LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Conforme visto, o artigo 19 da Lei 6.938/81 dispõe que o licenciamento ambiental deverá ser realizado pelo *órgão estadual competente*. Esta previsão expressa do órgão estadual como competente para o licenciamento ambiental até hoje repercute na doutrina, que em parte ainda persiste na aceitação de sua constitucionalidade.

Porém, visando à instituição de um federalismo cooperativo e harmonioso, ou como prefere denominar Antônio Matos Neto, *federalismo de colaboração*⁵⁸, a Constituição Federal passou também a distribuir as competências entre os diversos entes federativos. Esta questão foi cuidadosamente analisada, em especial quanto à competência

⁵⁷ Passim, MACHADO, Paulo Affonso Leme, op. cit., p. 307.

⁵⁸ MATTOS NETO, Antônio José de. Competência legislativa municipal sobre meio ambiente. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, n. 14, p. 121.

ambiental, nos tópicos anteriores, sustentando estar ultrapassada a visão da Lei 6.938/81, e sua inconstitucionalidade⁵⁹.

Entretanto, convém ressaltar que a partir de 1988, portanto sete anos após a edição da discutida lei, foi promulgada a Constituição Federal do Brasil. Nesta Lei Maior, houve a mudança do sistema federativo brasileiro com a inserção dos municípios como entes autônomos e independentes da federação (art. 18 da CF).

Neste sentido, não há como manter a “camisa de força” criada pela Lei 6.938/81 para o licenciamento ambiental dos Estados, até mesmo porque, àquela época, não poderia o município assumir tamanha função pública, não passando de mero subordinado do Estado ao qual era institucionalmente ligado.

Com base em todo o estudo até aqui realizado, começa a transparecer a competência do Município para regular as atividades realizadas em seu território, em virtude de seu interesse local. Ora, também quanto aos impactos ambientais que interferem de forma predominante na área do município, e nesta se limitam, está caracterizado o interesse local.

Além disto, para o Município exercer a competência comum prevista no inciso VI do art. 23 da Constituição Federal, de “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas”, deverá usar um sistema de controle das atividades, ou seja, através de um processo de licenciamento ambiental local.

Esta questão fica ainda mais clara ao ser analisada em consonância com o artigo 30, VII da Constituição Federal que estabelece a competência originária do município para “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”. Não há como se negar a estreita relação do uso do solo, compreendidas todas as suas formas (ou seja, sem se limitar ao loteamento e ao parcelamento do solo), com os problemas ambientais, em especial quanto ao controle da poluição.

Para Toshio Mukai, além destes argumentos, também o Estatuto da Cidade atribui competência licenciatória ambiental para os municípios: “[...] a Lei nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade), ao prever que o município deveria incluir no seu Plano Diretor obrigatoriamente, como uma de suas diretrizes fundamentais, a ‘proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico e arqueológico’, e ainda, ao ter previsto como um dos

⁵⁹ No mesmo sentido ver MUKAI, Toshio. Atuação administrativa e legislativa dos Poderes Públicos. *L & C Revista de Direito e Administração Pública*, São Paulo, ano 5, n. 50, 2002. p. 18.

instrumentos da política urbana o 'zoneamento ambiental' (art. 4º, III, alínea c) revogou o art. 10 da Lei nº 6.938/81, posto que retirou qualquer exclusividade de licenciamento ao Estado, eis que a Lei nº 10.257/01 é de mesma hierarquia e estatura da Lei nº 6.938/81".⁶⁰

Portanto, o processo de licenciamento ambiental, assim como os demais processos de autorização municipal que culminam nos alvarás, sejam no aspecto tributário, sanitário, de engenharia, dentre outros, é um instrumento também do Município que tem o dever de exercê-lo, de acordo com o comando geral contido no caput do artigo 225 da Constituição Federal.

Além da fundamentação legal, também se destacam argumentos técnicos e políticos favoráveis à municipalização do licenciamento ambiental, aplicável, de forma em geral em todo o país:

Aplicação da máxima "pensar globalmente e agir localmente".

O Município é o representante do Poder Público que está mais próximo da realidade de seus habitantes e, no caso, das fontes poluidoras, tendo melhores condições de acompanhar *de perto* os acontecimentos relativos ao empreendimento licenciado.

Via de regra, nos municípios que não realizam o licenciamento ambiental, o órgão ambiental do Estado não consegue realizá-lo, da mesma forma. Tanto por falta de pessoal quanto de condições de atender um número grande de municípios e atividades simultaneamente. Isto sem contar quando os processos são enviados para a capital do Estado para apreciação por alguma comissão técnica especial.

Contribuição exatamente para o desafogamento do órgão ambiental do Estado para que controle as atividades de maior impacto ambiental, em especial os de âmbito regional ou intermunicipal, e ainda, atue de forma supletiva dando sustentação técnica aos municípios.

Aumento da receita municipal que é vinculada às ações ambientais.

Agilização efetiva do procedimento de licenciamento ambiental, que no órgão estadual pode passar de alguns anos para o cumprimento de todas as etapas. Isto sem contar com os atrasos causados pelo requerente.

O aumento da cidadania ambiental com a participação da população no controle ambiental, em especial através dos Conselhos de Meio Ambiente e do acompanhamento da imprensa dos casos de maior repercussão.

A desburocratização dos procedimentos de licenciamento ambiental, com conseqüências diretas favoráveis para o crescimento econômico local e regional. O licenciamento ambiental tem sido um dos

⁶⁰ MUKAI, Toshio, op. cit., p. 18.

grandes obstáculos para a criação de novas indústrias e empreendimentos comerciais em todo o país, e em grande parte em virtude do tempo necessário para se obter uma licença ambiental do órgão estadual.

Por fim, é necessário destacar que o principal motivo que justifica a intensa disputa pelo licenciamento ambiental, em todos os níveis da federação, está na receita obtida pela cobrança das taxas de licenciamento. Portanto, não é exatamente o interesse na preservação ambiental que move as ações de muitos governadores e mesmo de prefeitos.

Entretanto, não basta a mera intenção do Administrador Municipal para que um processo de licenciamento ambiental seja criado. Sob a justificativa de cumprir sua função legal, o CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente⁶¹ -, editou a Resolução nº 237/97 que estabelece critérios para o exercício da competência licenciatória ambiental. Ainda que existam muitas críticas a atuação deste Conselho, que estaria usurpando a competência do legislador, e ainda, no sentido de que suas determinações não seriam vinculantes para os demais entes federados, a não ser para a União⁶², manteremos nossa opinião no sentido de que o CONAMA é órgão consultivo do SISNAMA, integrado, para fins da política nacional do meio ambiente, por todos os entes da federação.

⁶¹ Criado pela Lei nº 6.938/81.

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, assim estruturado:

[...]

II - Órgão Consultivo e Deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, com inabilidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões.

[...]

Art. 8º - Incluir-se-ão entre as competências do CONAMA:

Estabelecer, mediante proposta do IBAMA normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou posteriormente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA; [...]

⁶² Se a doutrina liderada por Toshio Mukai, entende que o poder de polícia deve ser exercido e regulado pelo ente da federação competente, ou seja, se nem mesmo o Decreto nº 3.179/99, que regulamentou as infrações administrativas previstas na Lei Federal nº 9.605/98, o que se dirá então de mera resolução administrativa editada por órgão assessor do Poder Executivo Federal. Porém, se reconhecida a validade da Lei nº 6.938/81 como complementar, de acordo com o previsto pelo parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, então o CONAMA será órgão consultivo do SISNAMA, tendo suas resoluções força vinculante para todos os integrantes deste sistema. Este último nos parece ser o entendimento mais apropriado.

Na ausência de lei complementar que resolva em definitivo a atuação harmônica e integrada dos entes da federação na defesa e preservação do meio ambiente (parágrafo único, art. 23, CF), o CONAMA, usando de sua competência para estabelecer critérios para o licenciamento ambiental, sem dúvida ultrapassou os limites legais, criando novas figuras que deveriam, a rigor, serem estabelecidas por lei.

Esta é a opinião de Paulo de Bessa Antunes: "O CONAMA, acertadamente, tentou enfrentar a questão. Infelizmente, a solução dada ao problema não foi a mais adequada, como se demonstrará. De fato o gravíssimo problema de superposição de atribuições somente poderia ser resolvido pela via legislativa e, jamais, pelo caminho da simples resolução administrativa, como foi feito."⁶³

Porém, tentando sustentar esta estrutura numa lógica frágil, mas defensável da provisoriedade do SISNAMA, enquanto instrumento de instalação da cooperação entre os entes federados, partiremos da compreensão da Resolução do CONAMA nº 237/97 como válida e obrigatória para todos os órgãos ambientais, sejam federais, estaduais ou municipais.

De acordo com a Resolução do CONAMA nº 237/97, a seguinte divisão de competências deve ser observada para o licenciamento ambiental:

"Art. 5º - Compete ao órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades:

I - localizados ou desenvolvidos em mais de um Município ou em unidades de conservação de domínio estadual ou do Distrito Federal;

II - localizados ou desenvolvidos nas florestas e demais formas de vegetação natural de preservação permanente relacionadas no artigo 2º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e em todas as que assim forem consideradas por normas federais, estaduais ou municipais;

III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais de um ou mais Municípios;

IV - delegados pela União aos Estados ou ao Distrito Federal, por instrumento legal ou convênio.

Parágrafo único. O órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal fará o licenciamento de que trata este artigo após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do

⁶³ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002, p. 135.

Distrito Federal e dos Municípios, envolvidos no procedimento de licenciamento”.

“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.”

Note-se que a resolução tem previsão expressa da competência municipal para licenciar os empreendimentos e atividades de impacto ambiental local, e além destas, que são tidas como *a priori*, também outras, ainda que previstas no artigo 5º, desde que delegadas por instrumento legal ou convênio. E ainda, que os órgãos estaduais ou federais poderão solicitar vistas aos procedimentos de licenciamento ambiental nos casos em que sua participação for necessária. Isto é o que se depreende do artigo 6º quando prevê *ouvidos os órgãos competentes da União e dos Estados, quando couber*.

Novamente Paulo de Bessa Antunes apresenta suas críticas, no sentido de que a resolução do CONAMA não poderia modificar a competência para o licenciamento ambiental prevista na Lei 6.938/81, que a atribui aos Estados: “De fato, nos termos do artigo 10 da Lei nº 6.938/81, cabe aos Estados o licenciamento ambiental; a União através do IBAMA, limita-se a exercer competência supletiva. [...] A mesma Resolução, ilegalmente, invadiu a competência exclusiva dos Estados naquilo que diz respeito ao licenciamento ambiental, ao lhes retirar atribuições e delegá-las aos Municípios.”⁶⁴

Não podemos concordar com a opinião do ilustre autor, na medida em que ele não aborda a autonomia municipal trazida de forma inovadora pela Constituição Federal de 1988, conforme analisado. Ou seja, ainda que a resolução do CONAMA tivesse *distribuído* competências (o que não fez), o teria feito em total sintonia com as competências repartidas pela Constituição Federal, em matéria ambiental.

Importante também é a previsão do artigo 7º desta mesma resolução, segundo o qual, “os empreendimentos e atividades serão licenciados em um único nível de competência, conforme estabelecido nos artigos anteriores”. Em síntese, isto significa que atendida a distribuição de competências, somente um dos órgãos ambientais expedirá a licença ambiental. Isto demonstra o grande e provavelmente maior objetivo da regulamentação proposta pelo CONAMA, a de evitar os conflitos de competência muito comuns nesta área, e ainda, de que o

⁶⁴ ANTUNES, Paulo de Bessa, op. cit., p. 135 e 136.

SISNAMA funcione de forma harmônica, mantendo a validade da licença ambiental emitida pelo órgão competente.

Nosso entendimento é corroborado pelos argumentos de Toshio Mukai: “[...] foi absolutamente legítima a edição da Resolução nº 237/97, que, por ser Resolução, não fixa competências, mas, corretamente, esclarece as competências para o licenciamento ambiental, através dos artigos 4º [...]; 5º [...]; 6º [...]. E, corretíssimo é o artigo 7º da Resolução nº 237/97, que, em se tratando do exercício do poder de polícia ambiental, deve mesmo ser o licenciamento ambiental, como ele determina, ser obtidos em um único nível de competência.”⁶⁵

Na sequência, partindo-se do entendimento de que a Resolução do CONAMA nº 237/97 é constitucional, serão analisados os critérios para o licenciamento ambiental pelos municípios.

8 DOS CRITÉRIOS LEGAIS PARA O LICENCIAMENTO AMBIENTAL MUNICIPAL

Dentre os critérios legais para o licenciamento ambiental, dois ainda geram muita discussão exatamente por serem inovações da Resolução do CONAMA nº 237/97, que estabeleceu condições sem as quais nenhum órgão ambiental poderá emitir licenças ambientais válidas. Estas condições estão previstas no artigo 20:

“Art. 20 - Os entes federados, para exercerem suas competências licenciatórias, deverão ter implementados os Conselhos de Meio Ambiente, com caráter deliberativo e participação social e, ainda, possuir em seus quadros ou a sua disposição profissionais legalmente habilitados.”

Pode-se identificar claramente duas condições legais. A primeira é a existência do respectivo Conselho de Meio Ambiente, no caso municipal o chamado COMDEMA (Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente), que além de consultivo também deve ter poder deliberativo. Esta condição visa garantir a participação popular no processo de licenciamento, enquanto princípio fundamental do Direito Ambiental, e facilitar o controle social da autorização de empreendimentos com potencial lesivo ao meio ambiente. Pressupõe-se que, com a existência de um conselho composto por membros da sociedade civil, o procedimento de licenciamento ambiental contará com maior segurança e efetividade.

⁶⁵ MUKAI, Toshio, *op. cit.*, p. 18.

A segunda condição, de caráter mais técnico, seria também facilmente justificável, pois não há possibilidade de se realizar o estudo dos diversos casos de requerimentos de licenças ambientais sem o acompanhamento de profissionais das diversas áreas envolvidas. Mas muito mais do que profissionais *legalmente habilitados*, conforme expressa o artigo 6º, é fundamental que os profissionais sejam *capacitados*.

A Resolução não exige que os profissionais façam parte do quadro de funcionários do órgão público, permitindo assim, que estes atuem através de convênios ou acordos com outras entidades técnicas, como institutos de pesquisa e universidades.

A observância das três fases do licenciamento⁶⁶ também é questionável, mas os argumentos favoráveis e contrários serão os mesmos relativos à competência do CONAMA de tratar deste assunto, o que já foi devidamente explicado.

Porém, a doutrina questiona expressamente a validade das condições estabelecidas pela resolução do CONAMA, na medida em que as atribuições de competência foram realizadas pela Constituição Federal, não cabendo a mera resolução administrativa impor condições. Neste sentido, ainda que se contradizendo com a opinião transcrita no tópico anterior, Paulo de Bessa Antunes se manifesta pela ilegalidade das condições: "Curioso foi que a atribuição de licenciamento ambiental aos 'entes federados' ficou condicionada à existência de Conselhos de Meio Ambiente, com caráter deliberativo e participação social e, ainda, que eles possuam profissionais habilitados (art. 20). O CONAMA, no particular, logrou se superar. Ou os Estados e Municípios possuem competência para licenciar em termos ambientais - competência outorgada pela Constituição Federal - ou não possuem. Não se conhece nenhum artigo da Constituição que autorize o CONAMA a estabelecer condições para o exercício, pelos integrantes da Federação, de suas competências constitucionais."⁶⁷

Novamente, reforçamos a tese de que a legitimidade do CONAMA surgiria de sua função consultiva e deliberativa para o SISNAMA, e que tanto a criação deste quanto daquele foi realizada pela Lei nº 6.938/81 que fora recepcionada com a natureza de lei complementar, nos termos do artigo 23, parágrafo único da Constituição Federal.

⁶⁶ Art. 8º, da Resolução do CONAMA nº 237/97.

⁶⁷ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002, p. 136.

Outro requisito legal é exatamente a necessidade de existir lei municipal que atribua a competência licenciatória ambiental a algum dos órgãos previstos em seu organograma. Normalmente, esta competência é atribuída a Secretaria Municipal do Meio Ambiente, mas nada impede que a mesma seja exercida por uma diretoria ou outras secretarias com competências conexas. Um exemplo comum é a das secretarias de agricultura nos pequenos municípios.

Também seria importante que a lei municipal previsse o procedimento de licenciamento ambiental do Município, detalhando e especificando questões tratadas na legislação federal e na Resolução do CONAMA nº 237/97⁶⁸.

Da mesma forma, para que o município possa cobrar a taxa de licenciamento ambiental, importante instrumento para a manutenção do sistema, também é fundamental a sua previsão e regulação legal, de acordo com os princípios da ordem tributária.

9 ESTUDO DE CASO: O EXEMPLO DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ - PR

O licenciamento ambiental em Maringá é regulado pela Lei Complementar nº 09/93, que além de desta regulamentação, também instituiu a Política Municipal de Meio Ambiente com diversos outros instrumentos. Esta lei, ao criar a Secretaria Municipal do Meio Ambiente - SEMA, estabeleceu em seu artigo 4º, inciso VI, que compete a SEMA "conceder licenças ambientais, autorizações e fixar limitações administrativas relativas ao meio ambiente".

Além disto, esta lei ainda considerou o licenciamento ambiental, junto com o zoneamento, como instrumentos da Política do Meio

⁶⁸ "Art. 12 - O órgão ambiental competente definirá, se necessário, procedimentos específicos para as licenças ambientais, observadas a natureza, características e peculiaridades da atividade ou empreendimento e, ainda, a compatibilização do processo de licenciamento com as etapas de planejamento, implantação e operação.

§ 1º - Poderão ser estabelecidos procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental, que deverão ser aprovados pelos respectivos Conselhos de Meio Ambiente.

§ 2º - Poderá ser admitido um único processo de licenciamento ambiental para pequenos empreendimentos e atividades similares e vizinhos ou para aqueles integrantes de planos de desenvolvimento aprovados, previamente, pelo órgão governamental competente, desde que definida a responsabilidade legal pelo conjunto de empreendimentos ou atividades.

§ 3º - Deverão ser estabelecidos critérios para agilizar e simplificar os procedimentos de licenciamento ambiental das atividades e empreendimentos que implementem planos e programas voluntários de gestão ambiental, visando a melhoria contínua e o aprimoramento do desempenho ambiental."

Ambiente de Maringá (art. 5º, V), e dispôs expressamente em seu artigo 11 que:

“Art. 11 - Fica, no que compete ao Município, sob controle da Secretaria do Meio Ambiente as atividades industriais, comerciais, de prestação de serviços e outras fontes de qualquer natureza que produzam ou possam produzir alteração adversa às características do meio ambiente, observadas outras legislações de igual tratamento.

Parágrafo único - As licenças para funcionamento das atividades referidas no “caput” deste artigo deverão ser acompanhadas da licença ambiental da SEMA.”

Foi somente em 1998, através do Decreto nº 035/98 que o Poder Público de Maringá definiu expressamente quais as atividades que necessitam de um licenciamento prévio por parte da SEUMA.

Como se verá a seguir, as atividades atingidas pelo decreto quase não deixam margem de atuação para o órgão ambiental do Estado, o IAP - Instituto Ambiental do Paraná -, ainda que este mantenha sua responsabilidade subsidiária ao Município.

Portanto, por força da referida lei complementar municipal, a competência originária de licenciamento em Maringá passou para a Administração local.

A rigor, o Município de Maringá atende as todas as condições legais para que exerça sua competência licenciatória em matéria ambiental. Isto porque, a partir 1º de novembro de 2001, passou a contar com um Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente com caráter *deliberativo* (Lei Complementar nº 393/2001, art. 6º). E além disto, possui em seu quadro de funcionários os seguintes técnicos: bióloga, engenheiro florestal, engenheiro agrônomo, engenheiro civil, geógrafa e técnico ambiental.

O Município ainda possui a regulamentação principal do licenciamento ambiental através de lei municipal (Lei Complementar nº 09/93) que atribui esta competência expressamente a SEMA.

Porém, quando se analisa o procedimento de licenciamento existente na prática em Maringá, constata-se algumas falhas formais que impedem que as autorizações ambientais emitidas pela SEMA tenha a força ou validade de licença ambiental, nos termos da legislação federal.

Na prática, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente é consultada no processo de emissão de alvará de funcionamento de qualquer atividade constante no Decreto Municipal nº 035/98⁶⁹, após a

⁶⁹ As atividades que necessitam de um parecer da SEUMA estão descritas no anexo I do Decreto nº 035/98, e dizem respeito, sucintamente à: extração e tratamento de minerais, indústria de produtos minerais não metálicos, indústria metalúrgica, indústria mecânica,

emissão do laudo de *viabilidade de localização*, de acordo com a lei de uso e ocupação do solo (Lei nº 331/99), emitido pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação.

Ato contínuo, a SEUMA faz uma vistoria no local para ver a adequação da atividade ao meio ambiente, via de regra através de *fiscais* que não possuem formação técnica, emitindo um parecer. Este parecer tem prazo de validade de até 02 anos, de acordo com o art. 2º, parágrafo primeiro do Decreto nº 035/98.

Tabela 3 - Pareceres ambientais emitidos pela SEUMA

Ano	Nº Pareceres
1998	170
1999	500
2000	672
2001	1.484
2002	1.518
2003	1.303

Fonte: Secretaria do Meio Ambiente, agosto de 2003.

Como conclusão, pode-se dizer que Maringá ainda não possui um sistema de licenciamento ambiental efetivo, pois na prática a Secretaria Municipal de Meio Ambiente não emite licenças ambientais, mas apenas pareceres internos para a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação.

Porém, antes de solucionar o problema meramente formal, através da emissão de verdadeiras licenças ambientais, nos empreendimentos de impacto ambiental local, a Administração Municipal ainda terá que realizar alguns investimentos no corpo técnico da Secretaria de Meio Ambiente. Isto porque, apesar da existência dos profissionais referidos anteriormente no quadro de funcionários do Município, os mesmos estão sobrecarregados com atividades diversas, e em sua grande maioria não estão capacitados para atuarem na área de controle e licenciamento ambiental.

indústria de material elétrico e de comunicação, indústria de material de transporte, indústria madeira, indústria de mobiliário, indústria de papel e papelão, indústria de borracha, indústria de perfumaria, sabões e velas, indústria de couros, peles e produtos similares, indústria química, indústria de produtos de materiais plásticos, indústria de produtos alimentícios, indústria de bebidas, indústria de fumo, indústrias diversas, indústria de utilidade pública, indústria de conservação, agricultura e criação animal, indústria têxtil, indústria de editorial e gráfica, serviços de alojamento e alimentação, serviços de reparação, manutenção e conservação de equipamentos, ensino público municipal, indústria de produtos farmacêuticos, serviços comerciais, serviços diversos, comércio atacadista, comércio varejista, serviços auxiliares de atividades econômicas, serviços comunitários sociais, serviços de transportes, comércio, incorporação, loteamento e administração de imóveis.

Portanto, faz-se necessário o treinamento destes funcionários ou a contratação de novos técnicos, em especial de um engenheiro químico especializado na área ambiental, ou ainda, através de convênios com entidades de pesquisa ou ensino, que na história do município, têm-se mostrado de efetividade prática praticamente nula⁷⁰.

10 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da Constituição Federal de 1988 os municípios ganharam *status* de entes da federação brasileira, e como tais, tiveram garantida sua autonomia. Esta se revela, dentre outros aspectos, na capacidade de organização de seu território e na ordenação de todos os assuntos considerados de interesse local, incluindo o meio ambiente.

No cumprimento de seu poder de polícia, exercitando o controle ambiental, o Município tem como instrumento fundamental o licenciamento ambiental. Com base em sua autonomia constitucional, assim como na legislação ordinária, em especial a Lei nº 6.938/81, conclui-se que os municípios têm competência originária para licenciar as atividades potencialmente poluidoras ou utilizadoras de recursos naturais com âmbito de atuação predominantemente local.

Afastados os argumentos insustentáveis da inconstitucionalidade da Resolução do CONAMA nº 237/97, ainda que esta questão ainda seja polêmica, os municípios devem atender a vários critérios legais para o exercício de sua competência licenciatória em matéria ambiental.

Diante de todo o exposto, conclui-se que o Município de Maringá está pronto para exercer sua competência licenciatória no campo ambiental, gerando com isto, uma série de vantagens para a comunidade, para o ambiente e para o desenvolvimento econômico e social do Município e da região.

Porém, para que o procedimento de licenciamento ambiental municipal tenha eficácia, é fundamental a existência de novos técnicos no quadro de funcionários (o que pode ser de difícil implementação, tendo-se em vista a capacidade de endividamento do Município e a dinâmica tecnológica de nosso tempo, em que um profissional pode estar defasado em poucos anos) ou, o que parece ser a melhor alternativa, a realização de convênios com as entidades de pesquisa e ensino existentes no município, com a criação de um cadastro de profissionais ou entidades habilitados

⁷⁰ Dentre os motivos causadores da ineficiência dos convênios com entidades de pesquisa ou ensino, pode-se apresentar os seguintes: falta de verbas (entidades públicas); falta de interesse das entidades; ausência de remuneração pelos serviços prestados; excessiva burocracia; dentre outros.

para a análise dos processos de licenciamento ambiental. Estes profissionais receberiam valores fixados por portaria, e apresentariam laudos técnicos pelos quais se responsabilizariam. Competiria, por fim, a direção da Secretaria Municipal de Meio Ambiente a decisão de cunho administrativo sobre a emissão das licenças ambientais, bem como o gerenciamento de todos os procedimentos.

Convém ressaltar, que este sistema de licenciamento ambiental proposto, através de convênio e cobrança de taxas ambientais e pagamento pelos serviços dos técnicos cadastrados, deve ser estabelecido por lei municipal, ainda inexistente. Inclusive, aproveitar-se-ia a publicação da nova lei, para a atualização da legislação municipal de licenciamento ambiental, em especial quanto ao procedimento e exigências legais locais.

A chave deste sistema proposto está na criação de um meio adequado para manter um gerenciamento ágil e dinâmico da participação dos técnicos, com a devida segurança e equidade de oportunidades, primando-se pela qualidade técnica dos profissionais. Neste sentido, sugere-se a análise da criação de uma OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, que firmaria um Termo de Parceria com a Secretaria Municipal de Meio Ambiente, tendo a natureza jurídica de uma fundação (visando à fiscalização direta do Ministério Público), e sendo fiscalizada também pelo COMDEMA, através de instrumentos de revisão e homologação de seus atos.

Com a suficiente vontade política e pouco investimento financeiro, o Município de Maringá pode revolucionar a gestão ambiental local, através da municipalização do licenciamento ambiental, voltando a destacar-se pela responsabilidade ambiental de seu governo e de seu povo.