

## **Descentralização da competência da gestão ambiental no Amazonas: Aspectos legais e práticos**

*Lais Rejane de Carvalho Freitas\**  
*Miguel Petrere Jr \*\**

**Sumário:** 1 Introdução. 2 O Modelo Federativo Brasileiro. 2.1 A Federação Brasileira. 2.2 O Município como ente federativo. 3 Competência no Estado Federal Brasileiro. 3.1 Competência Ambiental Constitucional. 4 A Política Nacional do Meio Ambiente como Instrumento de Descentralização da Gestão Ambiental. 5 Licenciamento Ambiental. 6 Situação Atual do Processo de Municipalização da Gestão Ambiental. 7 Descentralização da Gestão Ambiental. 8 Consórcios como Instrumento de Descentralização da Gestão Ambiental. 9 Cooperação entre as Unidades da Federação. 10 Conclusão. Referências.

**Resumo:** A questão da repartição de competências entre os entes da Federação encontra-se devidamente prevista na Constituição Federal de 1988, inclusive no que diz respeito à repartição de competência em matéria ambiental. Todavia, na prática, tal repartição de competência não é devidamente observada, trazendo dúvidas e inúmeros prejuízos para os administrados. Essa inobservância se deve, precipuamente, à falta de uma atuação efetiva dos órgãos municipais de meio ambiente, os quais, muitas vezes, não dispõem de pessoal habilitado e equipamento mínimo para execução de seu mister. Diante desse problema, a cooperação entre as unidades da Federação se mostra como alternativa plenamente viável para a execução efetiva da

---

\* Promotora de Justiça. Mestre em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas – UEA. Especialista em Direito Público e Administrativo pela Universidade Federal do Amazonas - UFAM.

\*\* Professor do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Uso de Recursos Renováveis da Universidade Federal de São Carlos, Campus de Sorocaba, PPGPUR.

descentralização da gestão ambiental, trazendo-a para mais próximo da sociedade.

**Palavras-Chave:** Constituição. Federação. Competência Ambiental. Gestão Ambiental. Descentralização. Cooperação.

## 1 Introdução

A despeito da Constituição Federal de 1988 ter inovado com a apresentação da repartição da competência, inclusive em matéria ambiental, no Estado do Amazonas, especialmente em Manaus e em particular no município de Caapiranga, tal repartição não é devidamente considerada para efeito de descentralização da gestão ambiental, causando dúvidas aos operadores do Direito e à sociedade em geral por não ser possível precisar com exatidão quando a atribuição concerne ao Órgão Estadual ou ao Órgão Municipal.

Isto porque, decorridos mais de 20 anos da promulgação da Constituição Federal de 1988, e considerando a persistência de dúvidas quanto à observância da repartição de competência executiva no que concerne à proteção legal do meio ambiente, o esclarecimento de tais questões mostra-se imperioso, a fim de dar efetividade à ideia do constituinte. Neste artigo, delimitou-se a atribuição de cada ente federativo (União, Estado, Distrito Federal e Município) no que diz respeito à matéria ambiental, de modo a possibilitar a análise das carências dos mesmos para que a descentralização da gestão ambiental se realize, seja no aspecto legal ou material.

Observou-se que, enquanto em Manaus as atuações dos órgãos responsáveis pela gestão ambiental como: IBAMA (Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis), IPAAM (Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas) e SEMMAS (Secretaria Municipal de Meio

Ambiente e Sustentabilidade) se confundem, o interior do Estado carece da atuação efetiva de qualquer desses órgãos, seja em decorrência da vastidão de seu território, seja pela falta de estrutura municipal para se implementar a descentralização da gestão ambiental.

Por outro lado, não há dúvidas de que tal descentralização é viável, na medida em que ela já vem sendo colocada em prática, como na saúde, conforme previsão constitucional, e, mais recentemente, com um convênio de Repartição de Competência celebrado entre o IPAAM e a SEMMAS, com a interveniência da Secretaria Estadual do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SDS) e a Prefeitura de Manaus.

## **2 O modelo federativo brasileiro**

### **2.1 A federação brasileira**

O estudo da Federação, no presente artigo, objetiva analisar os fundamentos da repartição constitucional de competências, até porque o Princípio Federativo constitui uma das bases da Constituição, a qual lhe concedeu tanta relevância que impossibilitou sua alteração até mesmo por via de emenda constitucional.

A Federação surgiu nos Estados Unidos da América, como forma de resolver o problema da convivência harmônica das originais treze colônias inglesas tornadas Estados independentes e que pretendiam adotar uma forma de poder político unificado. Assim, segundo Celso Ribeiro Bastos<sup>1</sup>, surgiu “a Federação como uma associação de Estados pactuada por meio da Constituição”.

Desse modo, a Federação implica numa repartição de

---

<sup>1</sup> BASTOS, 1998, p. 282.

competências entre o poder central, representado pela União, e as organizações regionais, em geral conhecidas por Estados-membros. Tal partilha de competências, inserida na própria Constituição, mostra-se rígida, pois somente pode ser alterada através de emenda constitucional.

Na Federação, em princípio, as pessoas encontram-se submetidas a dois poderes políticos num mesmo território: o regional e o central, cada um atuando nos estritos limites de sua competência, cuja repartição consta da Constituição.

Ao lado da descentralização do poder, a Federação se caracteriza pela existência do que Celso Ribeiro Bastos chamou de “fenômeno associativo” ou de “agrupamento de Estados preexistentes”.

Como foi mencionado, nos Estados Unidos da América, a Federação foi formada a partir da associação das treze colônias inglesas tornadas independentes e com anseio de constituir um Estado unitário. Todavia, também é possível atingir a federação por meio da operação inversa, ou seja, pela desagregação desse mesmo Estado unitário. Isso ocorre quando o Estado unitário se separa em diversas unidades autônomas, as quais constituirão seus Estados-membros, aos quais são conferidos amplos poderes, além de possuírem Constituições próprias, um Legislativo, um Executivo e um Judiciário restritos a seu âmbito de atuação.

A República Federativa do Brasil constitui um exemplo dessa segunda forma de Federação, uma vez que é formada pelo poder central (União) mais os poderes locais ou regionais (Estados-membros), além dos Municípios, no caso específico do federalismo brasileiro, os quais gozam de autonomia similar à dos Estados.

Especificamente no que concerne à repartição de competências, a Teoria dos Poderes Implícitos, consistente na técnica de competências enumeradas da União e competências

remanescentes dos Estados-membros, permanece como um elemento indispensável à Federação.

Podem-se citar, ainda, outras características de uma federação, segundo Celso Ribeiro Bastos<sup>2</sup>:

- a união de certas entidades políticas autônomas (os Estados) para finalidades comuns;
- a divisão do poder legislativo entre o governo federal e os Estados componentes, divisão regida pelo princípio de que o primeiro é um 'Governo de poderes enumerados', enquanto os últimos são governos de 'poderes residuais';
- a operação direta, na maior parte, de cada um desses centros de governo, dentro de sua esfera específica, sobre todas as pessoas e propriedades compreendidas nos seus limites territoriais;
- a provisão de cada centro com o completo aparelhamento de execução de lei, quer por parte do Executivo, quer do Judiciário.

O Estado Brasileiro, na Constituição de 1988, inclui os Municípios e o Distrito Federal na sua estrutura de Federação, sob o argumento de que a descentralização do poder representa instrumento fundamental para o exercício da democracia, pois quanto mais perto estiver a sede do poder decisório daqueles que a ele estão sujeitos, maior a probabilidade do poder ser exercido de forma democrática.

Por outro lado, considerando a Constituição de 1988, a realidade não confirma tal importância do princípio federativo, pois não há que se negar que a autonomia estadual é mínima, muitos Estados-membros não têm condições de sobreviver financeiramente sem contar com o suporte do Governo Federal, situação essa que se agrava quando se trata dos Municípios.

Agravando ainda mais a situação, a partilha constitucional

---

<sup>2</sup> BASTOS, op. cit., p. 289.

de competências não é realizada com equidade entre Estados e Municípios, de modo que resta sob o manto da União a determinação das diretrizes a prevalecerem em todos os legislativos.

Tendo em vista que o Município é um ente federativo característico da Federação Brasileira, nada mais justo que lhe conceder um estudo mais atento a seguir.

## **2.2 O Município como ente federativo**

O Município assumiu todas as responsabilidades concernentes à ordenação da cidade, organização dos serviços públicos locais, além da proteção ambiental de sua área.

Com a Constituição de 1988, ocorreu a ampliação da autonomia municipal no campo político, administrativo e financeiro, tendo-lhe assegurado, inclusive, o poder de elaborar sua lei orgânica.

Além da competência privativa do Município para as matérias previstas no art. 30, a Constituição de 1988 lhe concedeu competência comum com a União, Estados-Membros e Distrito Federal, na forma do seu art. 23.

A autonomia municipal, por sua vez, constitui matéria intangível na Constituição de 1988, tanto que autoriza a intervenção federal, com a finalidade de mantê-la ou restaurá-la, na hipótese de inobservância de tal prerrogativa pelo Estado-Membro (art. 34, VII, “c”).

Outrossim, a CF/88 enumerou outros princípios asseguradores da autonomia municipal nos seus três vértices político, administrativo e financeiro:

- a. Poder de auto-organização;
- b. Eletividade do prefeito, vice-prefeito e dos vereadores e legislação acerca de assuntos de interesse local;

c. Administração própria, organização dos serviços públicos locais e ordenação do território municipal;

d. Decretação de tributos e aplicação das rendas municipais.

É importante destacar, segundo Hely Lopes Meirelles<sup>3</sup>, a autonomia municipal nada mais é que

um direito público subjetivo do Município, para cuja tutela dispõe o seu titular de todas as ações e recursos processuais, oponíveis a qualquer poder, órgão, autoridade ou particular que obste ou embarace o seu exercício.

O ponto central da competência administrativa do Município está inserido no inciso I, do artigo 30, da Constituição Federal de 1988, com a discriminação das matérias enumeradas nos incisos seguintes (II a IX).

De acordo com o citado dispositivo legal, compete aos Municípios “legislar sobre assuntos de interesse local”.

O termo *interesse local* veio substituir o *peculiar interesse* existente nas cartas políticas anteriores, caracterizando-se pela *predominância* (e não exclusividade) do interesse para o Município, em detrimento dos demais entes da Federação, uma vez que não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional.

A enumeração, mesmo que não taxativa, das matérias de interesse local mostrar-se-ia inútil e incompleta, porque a atividade do Município, a despeito de restrita aos limites de seu território, alcança os mais variados aspectos, além de se apresentar variável nas diferentes localidades.

Há, ainda, matérias que estão sujeitas simultaneamente

<sup>3</sup> MEIRELLES, 1994, p. 84.

à regulamentação dos três entes (União, Estados-Membros e Municípios), pois sobre cada aspecto do assunto há a predominância do interesse de uma das três entidades, sendo que quando tal predominância se refere ao Município, a ele cabe regulamentar a matéria, diante de seu *interesse local*.

Ressalte-se que embora algumas atividades sejam tuteladas ou combatidas pela União e/ou pelos Estados-Membros, deixam remanescer aspectos incidentes sobre o interesse local, e sobre os quais cabe intervir, diante do seu poder de polícia municipal.

Igualmente, em termos constitucionais, a autonomia do Município recebe uma proteção que torna inadmissíveis e nulos quaisquer atos legislativos praticados na esfera de poder do Estado-membro tendentes a invadir ou reduzir tal autonomia. Ressaltando-se que o Município se caracteriza pela auto-organização, autogoverno, autoadministração e autofinanciamento.

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e das Constituições Estaduais no ano seguinte, paulatinamente os Municípios foram criando suas normas relacionadas à proteção ambiental, vez que a tendência tem sido que as esferas superiores de governo deleguem uma parte de suas atribuições e serviços para esferas inferiores, especialmente no âmbito municipal.

Segundo Andreas Junior Krell<sup>4</sup>,

a razão para essa prática, adotada, sobretudo em países desenvolvidos, é aliviar a estrutura administrativa superior e entregar determinados serviços a um nível de governo mais perto da população, facilitando assim o controle da comunidade sobre a qualidade e a eficiência da prestação dos mesmos.

---

<sup>4</sup> KRELL, 2005, p. 312.

Por outro lado, o repasse de encargos públicos para os Municípios implica, dentre outras medidas a transferência de recursos financeiros, o estabelecimento de normas e parâmetros a serem observados uniformemente pelas entidades que receberem a delegação, além da prestação de assessoria técnica e treinamento, a fim de que as Prefeituras tenham condições de desempenhar satisfatoriamente as novas responsabilidades que lhes foram repassadas.

Inegável, também, a desigualdade entre os Municípios brasileiros, na medida em que apenas 50 das 4100 municipalidades existentes em julho de 1988 recolhiam, a partir da própria base tributária, mais de 50% da receita disponível.

De fato, o não reconhecimento do postulado da desigualdade dos iguais impede que a União se desencarregue da execução de programas de desenvolvimento urbano e da formulação e da implementação de políticas públicas voltadas ao interesse do Município. Até porque, a ideia da falsa isonomia municipal resulta no comprometimento da consciência minimamente segura de quem faz o quê e até onde, ou seja, das competências de cada ente da Federação.

As desigualdades entre os Municípios ocorrem, principalmente, porque os constituintes não estabeleceram critérios técnicos e financeiros capazes de impedir a criação de Municípios inviáveis, resultando na excessiva pulverização de recursos.

Atualmente, a implementação das competências constitucionais mostra-se comprometida, pois, se por um lado a Constituição outorgou um leque de relevantes funções aos Municípios, por outro não cuidou de prever meios financeiros e técnicos capazes de assegurar a realização dessas funções, sendo a cooperação entre os entes uma alternativa possível.

### **3 Competência no Estado Federal Brasileiro**

O art. 1º da Constituição da República de 1988 demonstra que o Brasil é uma Federação, “formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”.

A Federação, como forma de Estado, apresenta como características primordiais a existência de um Estado soberano, composto de Estados autônomos, dotados de auto-organização, autogoverno, autolegislação e autoadministração. Além disso, tem como base jurídica uma Constituição, na qual estão fixados os fundamentos essenciais de suas relações recíprocas.

A autonomia dos Estados se consubstancia na sua capacidade de auto-organização, de autolegislação, de autogoverno e de autoadministração.

No art. 25, da CF, segundo o qual “os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição”, encontram-se consagradas as capacidades de auto-organização e de autolegislação.

A capacidade de autogoverno tem seu fundamento nos arts. 27, 28 e 125, os quais dispõem sobre os princípios de organização dos poderes estaduais, respectivamente: Poder Legislativo, através das Assembleias Legislativas; Poder Executivo, exercido pelo Governador e Poder Judiciário, representado pelo Tribunal de Justiça e juízes.

A capacidade de autoadministração decorre das normas que distribuem as competências entre União, Estados e Municípios, em especial no art. 25, §1º, segundo o qual “são reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.”

Exatamente na Constituição pode-se encontrar outra característica do Estado Federal consistente na repartição de

poderes entre os entes da Federação.

A Constituição de 1988 adotou o sistema de competências ou poderes reservados ou enumerados para a União e para os Municípios, ficando os remanescentes com os Estados (art. 25, §1º).

Poderes reservados são os enumerados na Constituição como pertencentes à União e aos Municípios, e também os que estão ínsitos naqueles e nos princípios constitucionais adotados. Daí a existência de poderes explícitos e poderes implícitos, constituindo as reservas da Constituição.

Poderes explícitos são aqueles que estão literalmente expressos no texto constitucional (arts. 21 e 22, para a União, e art. 30, para os Municípios).

Poderes implícitos são os que resultam como consequência lógica e necessária de um poder explícito, ou dos princípios adotados pela Constituição. Exemplo da primeira hipótese: do poder explícito de instituir um tributo, resulta o poder implícito de arrecadá-lo. Exemplo da segunda hipótese: do princípio federativo resulta para a União o poder de dividir o território nacional em estados autônomos.

Remanescem para os Estados-Membros todos os poderes que não estão reservados expressa ou implicitamente à União e aos Municípios.

### **3.1 Competência ambiental constitucional**

Segundo José Afonso da Silva<sup>5</sup>,

a Constituição de 1988 foi, portanto, a primeira a tratar deliberadamente da questão ambiental. Pode-se até dizer que ela é uma Constituição eminentemente ambientalista.

---

<sup>5</sup> SILVA, 2009, p. 835.

Assumi o tratamento da matéria em termos amplos e modernos. Traz um capítulo específico sobre o meio ambiente, inserido no título Da Ordem Social. Mas a questão permeia todo o seu texto, correlacionada com os temas fundamentais da ordem constitucional.

Não há dúvidas de que a questão ambiental foi tema recorrente nas discussões da Constituinte, resultando na relevância conferida ao tema na atual Constituição.

Por outro lado, a repartição de competências em matéria ambiental é tema complexo, na medida em que coexistem competências privativas, comuns e concorrentes para as três entidades integrantes da Federação (União, Estados-membros e Municípios).

Segundo a classificação proposta por Manoel Gonçalves Ferreira<sup>6</sup>, a competência constitucional em matéria ambiental pode ser considerada segundo a natureza e a extensão, sendo a primeira subdividida em executivas, administrativas e legislativas; enquanto a segunda, em exclusivas, privativas, comuns, concorrentes e suplementares.

A competência executiva reserva a determinada esfera do poder o direito de estabelecer e executar diretrizes, estratégias e políticas relacionadas ao meio ambiente; a competência administrativa, por sua vez, traz consigo o sentido de implementação e fiscalização, ou seja, remete ao exercício do poder de polícia pelas entidades federativas com o propósito de proteger e preservar o meio ambiente; finalmente, a competência legislativa refere-se à capacidade outorgada a um ente da Federação para legislar sobre questões referentes à temática ambiental.

Quanto à extensão, as competências ambientais podem ser classificadas como exclusivas, privativas, comuns, concorrentes e suplementares. A competência exclusiva

---

<sup>6</sup> FERREIRA, 2008.

(...) exclui os demais entes federativos do seu exercício; a privativa, embora também seja específica de determinado nível de governo, admite delegação ou complementaridade; a competência comum, também denominada cumulativa ou paralela, é exercida de forma igualitária por todos os entes que compõem a Federação; a concorrente, por sua vez, prevê a possibilidade de disposição sobre determinada matéria por mais de um ente federativo, havendo, entretanto, uma primazia por parte da União quanto à fixação de normas gerais; finalmente, a competência suplementar indica a possibilidade de edição de normas que pormenorizem normas gerais existentes ou supram a sua ausência ou omissão.

É importante destacar que enquanto as competências privativas podem ser delegadas, as competências exclusivas devem ser exercidas por um único ente da Federação, cuja competência lhe é atribuída constitucionalmente. E, de acordo com a repartição constitucional da competência, os Estados e os Municípios, ao contrário da União, possuem apenas competências exclusivas (de natureza executiva e legislativa), sendo que, em geral, as competências privativas são enumeradas.

As competências materiais da União estão dispostas no art. 21 da CF/88, na qual lhe é conferida competência para o desempenho de certas atividades de cunho político, administrativo, econômico ou social e que, por sua natureza, estão inseridas na órbita do Poder Executivo, pressupondo seu exercício a tomada de decisões governamentais e a utilização da máquina administrativa.

Assim, compete exclusivamente à União, na forma do art. 21, da CF/88:

- elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (inc. IX).

Tal dispositivo deve ser interpretado em conjunto com o inciso VIII, do art. 30, da Constituição Federal, segundo o qual:

Art. 30 – Compete aos Municípios:

(. . .)

VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Assim, a despeito de se tratar de competência exclusiva da União, essas atribuições possuem relação direta com os Municípios.

- planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, em especial as secas e inundações (XVIII).

De fato, cabe à União, como Poder Central, o desenvolvimento de metas específicas sobre a competência executiva dos Estados, dispondo explicitamente apenas sobre a competência da União e dos Municípios, resta aos Estados a matéria remanescente.

- instituir um sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso (XIX).

Para tanto já foi promulgada a Lei n. 9.433/97 que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

- instituir diretrizes básicas para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos (XX).

Mais uma vez tem-se um tema com maior impacto no âmbito Municipal, porém, frise-se, a competência da União

restringe-se a traçar as diretrizes básicas para o desenvolvimento urbano, cabendo aos Municípios adequar essas diretrizes genéricas à sua realidade local.

- explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer o monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados (XXIII).

A relevância do tema justifica a competência da União, sendo que as eventuais atribuições concedidas aos Estados-membros e aos Municípios se restringem à possibilidade de opinar nos estudos ambientais na fase de implantação do empreendimento e de fiscalizar tais atividades.

Todavia, o citado art. 21 não esgota a relação das competências materiais privativas da União no que concerne à questão ambiental, podendo ser encontrados outros exemplos nos artigos 176 e 177 da CF/88.

O art. 22 da CF/88 apresenta o elenco de competências legislativas da União, sempre relacionadas às suas competências de execução, denotando a intenção do constituinte de submeter ao controle do poder central certas atividades mais relevantes, como direito agrário, desapropriação, águas e energia, jazidas, atividades nucleares.

Por outro lado, o parágrafo único do citado art. 22 estabelece que os Estados também poderão ser autorizados a legislar sobre questões específicas de tais matérias, desde que haja lei complementar nesse sentido.

Outrossim, a despeito da competência legislativa privativa da União, os demais entes da Federação não tem seu dever de fiscalização afastado, uma vez que estão mais próximos das realidades locais.

No que concerne à competência executiva dos Estados, a

Constituição Federal de 1988 não dispôs de forma específica, dispondo explicitamente apenas sobre a competência da União e dos Municípios, resta aos Estados a matéria remanescente.

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§1º - São reservados aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição

Isto significa que toda matéria que não for da competência federal ou municipal será, de forma residual, competência estadual.

Destaque-se que, de acordo com o art. 25, §§ 2º e 3º, da Constituição Federal, os Estados possuem poderes exclusivos de natureza executiva para explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços de gás canalizado e instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamento de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Quanto à competência dos Municípios na Federação Brasileira, esta é consequência do reconhecimento da sua autonomia político-administrativa, bem como da adoção da ideia de “interesse local”, como vetor preponderante da identificação de sua competência.

Isto porque, na forma do art. 30, I, da Constituição Federal, *competes aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local.*

Todavia, a imprecisão da expressão *interesse local* tem ensejado inúmeros questionamentos, pois qual o assunto ambiental de interesse federal ou estadual que não interessa à

comunidade?

Para Paulo Affonso Leme Machado<sup>7</sup> (2001),

O ‘interesse local’ não precisa incidir ou compreender, necessariamente, todo o território do Município, mas uma localidade, ou várias localidades, de que se compõe um Município ... Portanto, pode ser objeto de legislação municipal aquilo que seja da conveniência de um quarteirão, de um bairro, de um subdistrito ou de um distrito.

Destaque-se que a ideia de “interesse local” não se caracteriza pela *exclusividade* do interesse, mas pela sua *predominância*, de forma que caberá aos Municípios legislar sobre todas as matérias em que seu interesse prevaleça sobre o interesse dos demais entes federativos.

Por outro lado, haverá situações em que não será possível evitar que determinado tema de *interesse local* alcance também a esfera estadual ou nacional, cabendo aos Municípios, em tais situações, legislar dentro dos limites do seu interesse prevalente.

A Constituição Federal também assegurou aos Municípios a competência suplementar, conforme o inciso II, do art. 30, sendo que a competência suplementar é constituída pelas competências supletiva (quando os Municípios suprem lacunas existentes na lei federal ou estadual) e complementar (quando se limitam a detalhar a norma federal ou estadual).

Em seguida, nos incisos III, IV, V e VIII, do art. 30, da Constituição Federal, estão enumeradas competências político-administrativas dos Municípios, como forma de demonstrar a importância desses assuntos serem resolvidos pelos Municípios, privilegiando as pessoas diretamente

---

<sup>7</sup> MACHADO, 2001, p. 359.

envolvidas com o problema.

O art. 24, da Constituição Federal, traz a competência legislativa concorrente, possibilitando a disposição sobre determinada matéria pela União, pelos Estados e Distrito Federal, sendo que caberá à União o estabelecimento de normas gerais, restando aos Estados a competência para suplementá-las.

Cabe às normas gerais estabelecer princípios fundamentais, gerais e abstratos, que não incidam no campo de atuação dos Estados e do Distrito Federal.

A despeito dos Municípios terem sido excluídos do exercício da competência legislativa concorrente, as normas gerais editadas pela União não poderão imiscuir-se em assuntos que devam ser tratados em âmbito municipal (*interesse local*).

Caso não haja atuação normativa da União, poderão os Estados exercer a competência legislativa plena e estabelecer normas gerais, tendo em vista o atendimento de suas peculiaridades. Porém, com o advento de lei federal sobre o tema, ocorre a suspensão da eficácia da lei estadual nas disposições que lhe forem contrárias.

#### **4 A Política Nacional do Meio Ambiente como instrumento de descentralização da gestão ambiental**

A política e o sistema nacional do meio ambiente encontram-se inseridos na Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, a qual dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e cria o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA).

Segundo Paulo de Bessa Antunes, citado por Luis Paulo Sirvinskas<sup>8</sup>, a política nacional do meio ambiente

deve ser compreendida como o conjunto de instrumentos

<sup>8</sup> SIRVINSKAS, 2009, p. 134.

legais, técnicos, científicos, políticos e econômicos destinados a promoção do desenvolvimento sustentado da sociedade e economia brasileiras.

Com isso, na Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, está disciplinada a sistemática necessária para a aplicação da política ambiental, objetivando, entre outros aspectos, atender à certa contradição existente entre o setor industrial e a crescente idéia da manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Essa norma legal é uma das legislações mais avançadas do mundo em matéria ambiental, sendo integralmente recepcionada pela Constituição Federal de 1988.

Entre os instrumentos previstos na Lei que institui a Política Nacional do Meio Ambiente, tem-se o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental; o zoneamento ambiental; a avaliação de impactos ambientais; os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental; a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público (áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas); o sistema nacional de informação sobre o meio ambiente; o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental; as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental; a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente; a garantia da prestação de informações relativas ao meio ambiente; o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras de recursos ambientais; e o licenciamento ambiental, cujo processo garante a participação popular na tomada de decisões quanto ao licenciamento ou não de um empreendimento potencialmente poluidor.

A participação popular prevista em lei nada mais é do que a demonstração de que o legislador pretendia que a comunidade pusesse em prática a gestão compartilhada e descentralizada em matéria ambiental, considerando-se, sempre, a dimensão local na gestão do meio ambiente.

Outrossim, um dos pontos básicos da PNMA é a existência de órgão executivo com estrutura capaz de responder às demandas locais, além de uma Legislação Municipal de Meio Ambiente (LMMA), do Conselho Municipal de Meio Ambiente (CMMA) com poder deliberativo (na parte normativa) e consultivo (em relação às diretrizes da PNMA), com ampla participação da sociedade civil e o Fundo Municipal de Meio Ambiente (FMMA), com conta exclusiva e garantia de destinação dos recursos para o setor.

Estas medidas têm o condão de capacitar os Municípios para lidar por si próprios com os processos de licenciamento, os quais representam um ponto primordial da descentralização, na medida em que se dá poderes ao Município em suas relações com outros setores, além de constituir importante mecanismo de arrecadação municipal.

Com a finalidade de complementar a Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei nº 6.938/81, o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, editou a Resolução 237, de 19 de dezembro de 1997, a qual *dispõe sobre a necessidade de revisão dos procedimentos e critérios utilizados no licenciamento ambiental, de forma a efetivar a utilização do sistema de licenciamento como instrumento de gestão ambiental.*

A partir da análise da Resolução CONAMA 237/97, constata-se que ela assegurou “Cidadania ambiental” aos municípios, pois:

- Supriu parcialmente a falta de regulamentação do Artigo 23, da Constituição Federal de 1988, na medida em que nos seus artigos 4º, 5º e 6º, disciplina a competência Federal,

## Estadual e Municipal de licenciamento.

Art. 4º - Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, órgão executor do SISNAMA, o licenciamento ambiental, a que se refere o artigo 10 da Lei nº 6.939, de 31 de agosto de 1981, de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional e regional, a saber:

I – localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas ou em unidades de conservação de domínio da União.

II – localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais Estados;

III – cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do país ou de um ou mais Estados;

IV – destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear – CNEN;

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

I – localizadas ou desenvolvidas em mais de um Município ou em unidades de conservação de domínio estadual ou do Distrito Federal;

II - localizadas ou desenvolvidas 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 foram consideradas por normas federais, estaduais ou municipais;

III – cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais de um ou mais municípios;

IV – delegadas pela União aos Estados ou ao Distrito Federal, por instrumento legal ou convênio.

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 foram delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio.

Em seguida, criou exigências de estrutura (Exigências mínimas: Lei Ambiental, Conselho Municipal e estrutura própria com servidores habilitados) para que o Município possa assumir a responsabilidade sobre a gestão ambiental.

Também definiu, claramente, que empreendimentos de impacto local são de competência do município sem necessidade de Convênios de Delegação.

## **5 O licenciamento ambiental**

Todas as atividades humanas em cujo processo são utilizados recursos naturais, independentemente de serem públicas ou privadas, deverão se sujeitar à fiscalização, ao controle e ao monitoramento do Estado.

Não se duvida de que o licenciamento ambiental encontre sua origem no disposto no art. 225, da Constituição Federal, em especial no seu §1º, inciso IV, cujo texto faz remissão expressa à legislação infraconstitucional como instrumento capaz de apresentar as especificidades operacionais da proteção e conservação do ambiente.

A Lei nº 6.938/1981 veio regulamentar a exigência contida na expressão “na forma da lei”, instituindo o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, de modo a racionalizar as atuações estatais de fiscalização, controle e monitoramento das atividades com potencial impacto ambiental, consolidando o pacto federativo em prol da manutenção da qualidade do ambiente.

Resultando dessa iniciativa democrática, a mesma lei cria, ainda, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), na forma de um colegiado de ampla representação, formado pelos órgãos responsáveis pelo cuidado ambiental de todas as esferas de poder, incluindo os Ministérios Públicos.

Em seguida, referida lei estruturou o SISNAMA, a fim de distribuir racionalmente as competências administrativas em matéria ambiental. Deste modo, a atuação do CONAMA foi tratada no art. 7º do Decreto Federal nº 99.274/1990.

A Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997, adota as seguintes definições:

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 caso.

II – Licença Ambiental: ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

O procedimento administrativo, cujo objeto seja a concessão de licença ambiental, mostra-se como importantíssimo instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente na preservação, proteção, melhoria e restauração do

meio ambiente, posto que garante ao administrador o devido processo legal, indicando todos os meios para o exercício do seu direito de petição, como também instiga o exercício da fiscalização, do controle e do monitoramento do ambiente e das atividades potencial ou efetivamente poluidoras.

No procedimento administrativo de licenciamento ambiental, podem-se vislumbrar vários preceitos de sustentação da República do Brasil, pois se de um lado valoriza-se a iniciativa do empreendedor, doutra banda encontra-se a garantia dos cidadãos de viverem condignamente num ambiente ecologicamente equilibrado.

Nosso ordenamento jurídico incluiu o licenciamento ambiental no âmbito do Poder de Polícia da Administração Pública, de modo a propiciar-lhe meios eficazes de cumprimentos dos preceitos e fundamentos constitucionais.

Desta feita, não se mostra razoável o exercício do Poder de Polícia por mais de uma autoridade, com realização de licenciamentos independentes, paralelos e/ou concomitantes, desafiadores de análises acerca do mesmo objeto, pedido e causa de pedir, mas por autoridades distintas e independentes entre si.

O licenciamento ambiental é, segundo o art. 9º, IV, da lei Nacional nº 6938/1981, um instrumento de caráter preventivo de tutela do meio ambiente. Não pode ser considerado como um ato administrativo único, ou mesmo como um ato simples, correspondendo, na realidade, a uma sucessão de atos administrativos, o que lhe atribui, ao final, a condição de procedimento. Trata-se, destarte, de ato vinculado.

Desta forma, o procedimento administrativo concernente ao licenciamento ambiental nada mais é que uma garantia para a sociedade da correta análise pelo Estado das atividades potencialmente poluidoras. Também pode ser visto como um direito do empreendedor, de modo a não se lhe onerar em

tempo e modo além dos expressamente definidos. Por fim, é uma obrigação para o Estado, vedando-lhe a emissão de licenças gratuitas.

## **6 Situação atual do processo de municipalização da gestão ambiental**

Segundo Cláudio Langone, na palestra “O papel do Município na Gestão Ambiental”, proferida no 14º Congresso Brasileiro de Direito Ambiental, promovido pelo Instituto “O Direito por um Planeta Verde”, em 2009, a ESCALA ATUAL DO LICENCIAMENTO se apresenta da seguinte forma:

|            |   |              |
|------------|---|--------------|
| IBAMA      | 350   | Licenças/ano |
| OEMAs      | 100.000   | Licenças/ano |
| MUNICÍPIOS | 500 (dos quais 221 apenas no Rio Grande do Sul) | Licenças/ano |

Ainda segundo Langone, existe a estimativa de que 70% dos licenciamentos feitos pelos Estados se enquadrariam como impacto local, porém o Município não dispõe de estrutura mínima para proceder o licenciamento nos moldes legais.

Deste modo, mostra-se imperioso identificar as causas do baixo nível de municipalização da gestão ambiental:

a) Problemas e dificuldades do licenciamento, consistentes na demanda crescente e a redução da capacidade estabilizada decrescente dos órgãos executores, resultando na sobrecarga dos OEMAs;

b) Falta de participação de vários setores da sociedade, principalmente rurais;

c) Pouca integração com outros instrumentos (por exemplo, outorga de uso da água).

Por outro lado, há formas para solucionar o impasse, como, por exemplo, melhorar o desempenho e descentralizar, racionalizando procedimentos.

## **7 Descentralização da gestão ambiental**

Segundo a obra *Práticas de Descentralização da Gestão Ambiental: “Acre, Amazonas e Pará”*, de Heliandro Torres Maia e Alcione Cristina Costa Souza<sup>9</sup>,

para a concretização da descentralização da gestão ambiental, dependemos, em grande parte, da vontade política dos governos locais e da articulação das organizações da sociedade civil em buscar mecanismos que permitam institucionalizar os canais de participação, tornando-os legítimos em suas formas de representação e em seus poderes para que possam dar legitimidade à tão propalada gestão participativa, criando canais que possibilitem influenciar nas ações governamentais e, por conseguinte, nas políticas públicas como a ambiental.

Pode-se afirmar que descentralizar significa transferir a autoridade e o poder decisório de instâncias agregadas para unidades espacialmente menores (municípios e comunidades), atribuindo capacidade de decisão e autonomia de gestão para as unidades territoriais de menor amplitude e escala.

<sup>9</sup> MAIA; SOUZA, 2008, p. 68.

A descentralização visa criar condições institucionais para a organização, mobilização social e decisões autônomas da sociedade.

A desconcentração, por sua vez, representa a distribuição da responsabilidade executiva de atividades, programas e projetos sem transferência da autoridade e da autonomia decisória. Uma desconcentração de tarefas normalmente é feita internamente dentro de uma mesma instituição. Por exemplo, quando o IBAMA ou o OEMA abre escritórios locais em municípios que deverão realizar algumas tarefas de competência da instituição naquela localidade, os órgãos públicos estão desconcentrando suas atividades.

Como resultado, a descentralização deve contribuir para melhorar a gestão pública, elevando seus resultados e melhorando a relação custo/benefício, ao mesmo tempo em que assegura sua contribuição para o desenvolvimento local e para a democratização da sociedade.

A Gestão Ambiental Desconcentrada ocorre com desconcentração de ações de um mesmo órgão, em geral das esferas federal e estadual, em espaço territorial de sua abrangência.

Neste caso, o órgão pode disponibilizar um escritório próprio na localidade ou uma representação em parceria com outra instituição que esteja atuando no local.

Essa medida é recomendada quando o município não possui condições de assumir a gestão ambiental do seu território ou necessite de um apoio maior e mais gradual para tal tarefa.

Pode ser implementada através da instalação de um escritório local, ou com a montagem de uma espécie de “balcão” de atendimento do IBAMA e/ou OEMA no local, viabilizado em parceria com uma instituição que possua escritório na localidade (Prefeitura, Secretaria Estadual, ECT.).

A Gestão Ambiental Descentralizada pode ser:

a) **Gestão Ambiental Descentralizada Autônoma**

O órgão ambiental, estadual e/ou municipal, assume responsabilidades utilizando recursos próprios e em questões de sua competência, independentemente da vontade da instituição centralizada.

Como condição para sua implementação, o organismo ambiental deve possuir, além de sustentabilidade financeira, uma estrutura adequada (pessoal suficiente e capacitado para a execução das tarefas); mecanismos próprios para uma efetiva participação da sociedade e um sistema de planejamento e operacionalização adequados.

b) **Gestão Ambiental Descentralizada Dependente**

Este tipo de gestão depende do repasse de recursos financeiros e/ou estruturais, e pode ser através de duas alternativas:

- **Gestão Ambiental Descentralizada Compartilhada**

Baseia-se na cooperação e complementaridade referente às ações da União, Estado e Município, buscando soluções regionais e locais. Em geral, parte dos serviços é prestada na localidade e, outra parte é completada em outro local.

Tem lugar quando o Estado e/ou Município ainda não possuem condições de assumir tarefas de forma integral. Diante de tal situação, é formada uma parceria – órgãos federal, estadual (OEMA) e municipal – para a execução das tarefas.

Este tipo de descentralização deve ser fruto de um processo participativo, envolvendo duas ou três instâncias (União, Estado e Município) e deve ser realizada de forma gradual, iniciando com pequenas tarefas e crescendo conforme os resultados obtidos.

- **Gestão Ambiental Descentralizada Vinculada**

Caracteriza-se pela possibilidade de existir um espaço

de decisão para o organismo ambiental local, o qual já teria adquirido certa experiência, aliada a uma autonomia relativa, possuindo estrutura compatível com suas atividades, número suficiente de técnicos capacitados e certa sustentabilidade.

Tendo em vista a heterogeneidade sociocultural e ambiental de cada região, deve-se avaliar a forma de descentralização da gestão ambiental que melhor se aplique, considerando-se o panorama da localidade.

## **8 Consórcios como instrumento de descentralização da gestão ambiental**

A Lei dos Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/2005) foi promulgada para atender ao disposto no art. 241, da Constituição da República, segundo o qual:

Art. 241 – A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Referida lei possibilitou a associação de Municípios para resolver problemas comuns ou desenvolver políticas conjuntas, na medida em que dispõe sobre normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum.

Segundo o texto legal “o consórcio público constituirá

associação pública ou pessoa jurídica de direito privado”, podendo, para cumprir seus objetivos:

I – firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo;

II – nos termos do contrato de consórcio de direito público, promover desapropriações e instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ou interesse social, realizada pelo Poder Público; e

III – ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, dispensada a licitação.

Ressalte-se que ao consórcio público é dada a característica de entidade associativa, dotada de personalidade jurídica de direito público, não podendo ser confundido com o significado tradicional que a palavra consórcio tem no direito pátrio, pois segundo o que dispõe a Lei de Sociedades Anônimas (Lei nº 6.404, de 15.12.1976, atualizada pela Lei nº 10.303, de 31.10.2001), cujo art. 278, estabelece que o consórcio é constituído “para executar determinado empreendimento”, não possuindo personalidade jurídica.

## **9 Cooperação entre as unidades da federação**

De acordo com o art. 23 da Constituição, cabe à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, de forma cooperativa,

proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico e

cultural; proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; preservar as florestas, a fauna e a flora; e, por fim, registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios.

O parágrafo único do citado dispositivo constitucional dispõe que as normas de cooperação entre os entes federativos deverão ser fixadas por lei complementar. Todavia, até a presente data tal lei complementar não foi promulgada.

Tal dispositivo não significa que se deva devolver à União a competência para instituir encargos a Estados e Municípios, o que representaria uma verdadeira invasão no âmbito da competência desses entes federativos, e sim para legislar sobre mecanismos de cooperação intergovernamental tendentes a instrumentalizar a união de esforços pretendida pelo constituinte.

A maturidade relacionada à interatividade governativa no Brasil somente será atingida quando a partilha de poder for encarada enquanto cooperação entre as distintas esferas decisórias, tendo em vista a realização de objetivos comuns, isto é, enquanto integração de todas as instâncias num esforço conjunto para a realização das tarefas que redundem em benefício de toda a coletividade.

Por outro lado, considera-se que o art. 23 da Constituição Federal possui eficácia plena, na medida em que a atuação conjunta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios é sempre possível, uma vez respeitados seus limites territoriais, pois a norma regulamentadora serviria apenas para indicar a maneira pela qual a cooperação entre os entes seria realizada.

A despeito do termo cooperação indicar inexistência de hierarquia entre os entes federativos, verifica-se, em muitas

ocasiões, conflitos entre normas e quanto à atuação desses entes.

Há, ainda, quem defenda a possibilidade da aplicação do princípio da subsidiariedade, o qual, ao lado do princípio da predominância do interesse, é um dos preceitos informadores da repartição de competências e verdadeira ferramenta de execução do federalismo flexível.

De acordo com o princípio da subsidiariedade, as entidades estatais superiores somente deverão assumir as atribuições que os entes menores não puderem cumprir de forma eficiente.

Existe, também, um terceiro entendimento, segundo o qual cada ente federativo deve atuar nos estritos limites de sua competência legislativa, existindo casos em que a competência administrativa comum poderá ser exercida por uma pessoa política diversa daquela que editou a norma, o que significa que qualquer dos entes da Federação, em casos específicos, poderá aplicar a legislação ambiental, mesmo que não a tenha editado.

Diante da nova redação do art. 241, da CF/88, cada ente da federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) disciplinará, através de lei, os consórcios e os convênios de cooperação entre si, autorizando a gestão associada de serviços públicos, além da transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à realização dos serviços transferidos.

Importante não confundir tais consórcios e convênios de cooperação com os contratos administrativos celebrados pela Administração Pública, com base na lei n. 8.666, o que resultaria na competência exclusiva da União.

De fato, no contrato cada parte pretende um resultado diverso, enquanto no acordo todas se voltam para o mesmo resultado; no contrato as partes têm interesses contrapostos

que ao final são compostos mediante concessões recíprocas e prestações mútuas, enquanto no acordo as partes possuem os mesmos interesses que são perseguidos através de prestações convergentes; o contrato objetiva atender direta e concretamente ao interesse público, cuja realização depende da prestação do contratante privado, enquanto o acordo serve para ajustar as atuações conjuntas de dois entes públicos; no contrato uma das partes pretende o objeto, a outra visa a contraprestação respectiva, no convênio as prestações são sempre as mesmas, variando, apenas, as possibilidades de cada qual para a realização do objetivo comum.

Embora seja afastada a natureza contratual dos convênios e consórcios, não se nega a necessidade de uma normatividade federal que estabeleça um regime jurídico global, de princípios, regras e procedimentos com a finalidade de orientar a cooperação intergovernamental.

Enquanto lei complementar federal não regular os consórcios públicos, na forma do art. 241 da CF/88, Estados e Municípios podem celebrá-los, com fulcro no art. 25 e art. 30, ambos da CF/88.

Os consórcios são celebrados entre pessoas jurídicas da mesma espécie, enquanto os convênios são celebrados entre pessoas jurídicas de espécies diferentes, sendo que a partir da celebração do ajuste não ocorre a formação de uma outra pessoa jurídica.

Ao celebrar o acordo, as entidades podem optar por executá-lo diretamente (através de seus próprios órgãos) ou indiretamente (por delegação legislativa). No segundo caso, nada obsta que os entes envolvidos instituam entidades públicas ou privadas para executar concretamente as atividades pretendidas, reconhecendo-se a necessidade de autorização legislativa, embora o Supremo Tribunal Federal já tenha decidido pela inconstitucionalidade de tal exigência, por estar

em jogo um ato de gestão das funções e bens públicos.

As entidades cooperantes devem definir, no instrumento do convênio ou consórcio, o modo e o regime com que pretendem exercer conjuntamente as competências em causa, bem como a duração, o patrimônio, o regime de pessoal, entre outras particularidades.

Destacam-se, ainda, os pontos favoráveis da cooperação:

- resolução de controvérsias competências;
- criação de fórmulas e procedimentos de participação global dos entes periféricos nos processos decisórios centrais; e
- a instituição de órgãos mistos para a gestão de interesses e prestação de serviços comuns.

As transferências de recursos entre as unidades da federação constituem requisito para a própria existência da federação, na medida em que não se pode olvidar da compensação das desigualdades regionais, sendo correto afirmar que a compensação financeira decorre do compromisso constitucional de cooperação.

No sistema brasileiro, a crise das finanças excederia as tensões naturais de qualquer Estado composto, posto que o instrumentário financeiro utilizado não permite que seja atingido o equilíbrio desejado.

Isto porque, os critérios objetivos para a concessão de recursos e a análise de mérito para a sua continuidade são objeto de barganha, colocando em uma situação difícil a autonomia do ente federativo.

Numa resumida análise, a distribuição de competências tributárias e sistemas de transferências financeiras podem ser entendidos da seguinte forma:

- a) os entes federados possuem competências tributárias, pois instituem e arrecadam tributos como autonomia no manejo dos mesmos, na medida em que podem adotar alíquotas

diferenciadas nos tributos sob sua responsabilidade, o que pode resultar na alteração do gravame fiscal entre as regiões, como comumente ocorre quanto ao ICMS (Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços).

b) os entes periféricos recebem transferências automáticas ou obrigatórias, neste caso, a transferência de recursos independe da decisão do ente que os deva outorgar, nas seguintes formas constitucionais de participação no produto da arrecadação alheia:

- direta: nesta modalidade, as normas constitucionais instituem relações simples de rateio (ex. aos Municípios será atribuído 50% do produto do imposto sobre a propriedade territorial rural arrecadado pela União relativamente aos imóveis neles situados e 50% do produto do imposto arrecadado pelo Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios);

- indireta: através da criação de fundos de participação para os quais afluem 47% dos recursos da União oriundos da arrecadação com o Imposto de Renda e 47% dos recursos da União decorrentes do IPI. Esses recursos são repartidos da seguinte forma: 21,5% para o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e 22,5% para o Fundo de Participação dos Municípios.

c) os entes federados também recebem transferências discricionárias ou voluntárias, dependentes da vontade do ente que as deseje outorgar, as quais permitem que do total de recursos administrados pela União uma parcela seja espontaneamente repassada aos Estados e Municípios para o financiamento de programas sociais condicionados.

Ressalte-se que as cotas de participação de Estados e Municípios nos fundos constitucionais são definidas por meio de uma complexa fórmula multiplicativa que resulta numa indesejada diluição dos recursos disponíveis e atendimento insuficiente das demandas sociais, sem mencionar que as fórmulas em vigor estimulam a criação de novos Municípios, muitas vezes sem o atendimento de inúmeros requisitos essenciais para sua sobrevivência.

Há um verdadeiro incentivo à criação de novos municípios a despeito de inexistirem programas efetivos de incentivo aos Municípios já existentes, sendo a cooperação uma alternativa de viabilidade para que esses entes periféricos executem plenamente suas tarefas constitucionalmente asseguradas.

## 10 Conclusão

O Brasil vive a dicotomia desenvolvimento econômico versus preservação do meio ambiente, buscando o chamado desenvolvimento sustentável, pois ao mesmo tempo em que são criados mecanismos de estímulo à indústria, às construções e ao empreendimento em geral, são criados meios de controle pelo Estado, de modo a preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, em observância ao disposto no art. 225 da Constituição Federal.

Daí porque entre os instrumentos criados pela Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), está o Licenciamento Ambiental, entendido como um *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, conforme definição apresentada pela Resolução 237 do CONAMA.*

O Licenciamento Ambiental, por sua vez, deve ser realizado pelo órgão ambiental competente seja da União, do Estado ou do Município, mas desde que preenchidos requisitos concernentes à competência material para a expedição da respectiva licença, vez que se trata de atividade relacionada ao Poder de Polícia do respectivo ente, bem como à estrutura administrativa do órgão.

A despeito da Resolução CONAMA 237 disciplinar a competência de licenciamento ambiental nas esferas federal, estadual e municipal, no Estado do Amazonas a atuação administrativa para concessão de licenças ambientais dos três entes se confunde. Ocorrendo, em alguns casos, exigência de duplicidade de licenciamento para um mesmo empreendimento ou mesmo que após a concessão da licença por um órgão ambiental, outro, no exercício do seu Poder de Polícia autue, exigindo nova licença.

Daí a importância de se analisar a competência ambiental de cada ente federativo, sendo constatado que não basta identificar a competência em matéria ambiental. Impõe-se verificar se o respectivo ente possui aparato técnico necessário para pôr em prática a descentralização da gestão ambiental na forma legal e, finalmente, propor medidas para implementar a referida descentralização.

A competência para o licenciamento ambiental foi tratada pelos arts. 4º, 5º e 6º da Resolução CONAMA 237/97, os quais supriram a falta de regulamentação do art. 23 da CF/88, destacando-se que em relação à competência do Município foi adotada a noção de “impacto ambiental local”, com a mesma conotação da expressão “interesse local”, encontrada no inciso I, do art. 30 da CF/88, ou seja, privilegiando os Municípios como centros de decisões locais, mais próximos de onde o

possível impacto ambiental será sentido com maior intensidade pela comunidade.

Por outro lado, como visto, nem mesmo o Município de Manaus dispõe de um órgão de meio ambiente composto de aparato de pessoal e técnico suficiente para cumprir sua parcela decorrente da descentralização da gestão ambiental, com maior razão os Municípios menos desenvolvidos do Estado. Isto significa que a despeito de se reconhecer a competência do órgão de gestão ambiental do Município para o licenciamento de atividades e empreendimentos cujos impactos sejam verificados no local, tais órgãos esbarram em obstáculos técnicos para o desempenho de seu mister, sendo impositiva a adoção de medidas para pôr em prática a descentralização da gestão ambiental.

A alternativa viável para solucionar, senão em todos ao menos em alguns setores, a impossibilidade de implementar os programas concernentes aos Municípios, consiste na cooperação entre os entes da Federação, seja através de convênios ou consórcios, o que, inclusive, causa um aumento na esfera de influência da democracia local.

O art. 23 da CF/88 possibilita que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, de forma cooperativa, protejam *os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico e cultural; proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; preservar as florestas, a fauna e a flora; e, por fim, registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios.*

Em seguida, o art. 241 da CF/88 dispõe sobre os consórcios e convênios de cooperação que podem ser celebrados pelos entes

da Federação para a realização de objetivos comuns. Desde que o ente disponha de condições mínimas para o desempenho de sua atividade, ao contrário do que ocorreu com o Convênio celebrado entre o IPAAM e a SEMMAS, pois esta Secretaria Municipal não preenche os requisitos necessários, ensejando a anulação judicial do mesmo.

Desta forma, a primeira providência a se adotar consiste em dotar os Municípios de aparato legal sobre a questão ambiental, bem como aparelhar os órgãos ambientais com corpo técnico formado e do quadro, bem como equipamentos mínimos de acordo com a real necessidade da localidade.

Não se duvida de que tais medidas demandam tempo e verba além do que dispõem os Municípios; entretanto a proteção ambiental não pode esperar, pois a cada dia novas e mais severas ameaças e violações ao ambiente são verificadas.

Assim, de forma paliativa, proponho inicialmente a desconcentração da gestão ambiental, através da instalação de escritórios locais do IBAMA e do IPAAM em parceria com as Prefeituras Municipais.

Em seguida, quando um dos Municípios atingir maior grau de autonomia, se evolui para a Gestão Ambiental Descentralizada, na qual parte das atividades é desenvolvida no local e outras de maior complexidade no Município mais desenvolvido mediante a celebração de convênios.

Muito além de um trabalho teórico, buscou-se apresentar uma alternativa jurídica para a completa implementação da descentralização da gestão ambiental no Estado do Amazonas, pois o respeito ao meio ambiente não pode mais ser adiado, nem relegado a segundo plano, sendo a descentralização ambiental a forma ideal, pois as atividades administrativas são realizadas em âmbito local.

## **Decentralization of powers of environmental management in the Amazon: Legal and Practical Aspects**

**Abstract:** The question of the division of powers between the Federation loved is duly provided for in the Federal Constitution of 88, including as regards the division of competence in environmental matters. However, in practice this division of powers is not properly observed, bringing doubts and countless losses for regulated . This failure is due, primarily, that the lack of an effective performance of municipal environmental agencies, which often lack qualified personnel and minimal equipment to perform his profession. Given this problem , cooperation between the Brazilian states shown as fully viable alternative to the effective implementation of the decentralization of environmental management, bringing it closer to the society.

**Keywords:** Constitution. Federation. Environmental competence. Environmental management. Decentralization. Cooperation.

### **Referências**

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

ALMEIDA, Renato Franco de e GAMA, Paulo Calmon Nogueira da. *A Competência nas ações coletivas do CDC*. Disponível em:< <http://www.praetorium.com.br/v2009/artigos/88>. Acesso em: 18 nov. 2009.

AMAZONAS. *Constituição do Estado do Amazonas*. 2. ed. Manaus: Valer, 2001.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

CUSTÓDIO Filho, Ubirajara. *As competências do Município da Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Celso Bastos; Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1999.

DALARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 1993.

FERREIRA, Heline Silvini. Competências Ambientais. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes (coord.). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

FINK, Daniel Roberto. Aspectos Jurídicos do *Licenciamento Ambiental*. São Paulo. Forense Universitária, 2000.

FREITAS, Vladimir Passos de. *A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

IBGE. *Brasil em números*. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

IPAAM. Status da Gestão Ambiental Municipal por Sub-Regiões do Estado do Amazonas. Manaus: IPAAM, [2010?].

KRELL, Andréas J., Autonomia Municipal e Proteção Ambiental: Critérios para Definição das Competências Legislativas e das Políticas Locais. In: *A aplicação do direito ambiental no Estado federativo*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

LANGONE, Cláudio. Palestra O Papel do Município na Gestão Ambiental. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO AMBIENTAL, 14., 2009, São Paulo. *Anais...* São Paulo: Instituto o Direito por um Planeta Verde, 2009.

LEGISLAÇÃO AMBIENTAL BRASILEIRA: Vara especializada do meio ambiente e questões agrárias. Manaus: [s.n.], 2007.

LEAL, Vítor Nunes. Alguns problemas municipais em face da Constituição. In: ESTUDOS sobre a Constituição brasileira. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1954. p. 127-145.

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

Descentralização da competência da gestão ambiental no Amazonas: Aspectos legais e práticos

MAIA, Heliandro Torres; SOUZA, Alcione Cristina Costa. *Práticas de Descentralização da Gestão Ambiental: Acre, Amazonas e Pará*. Manaus: Agência de Cooperação Técnica Alemã, 2008.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação Popular: Proteção ao Erário; do patrimônio público; da moralidade administrativa e do meio ambiente*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo: Meio Ambiente, Consumidor, Patrimônio Cultural, Patrimônio Público e outros interesses*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

MORAES, Luís Carlos Silva de. *Curso de Direito Ambiental*. São Paulo: Atlas, 2001.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Coordenação gerencial na administração pública. *Revista de Direito Administrativo*, n. 214, out./dez. 1998.

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVEIRA, Alessandra. *Cooperação e Compromisso Constitucional nos Estados Compostos: Estudo sobre a teoria do federalismo e a organização jurídica dos sistemas federativos*. Coimbra: Almerinda, 2007.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de Direito Ambiental*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

VIANA, Virgílio Maurício. *Legislação sobre o meio ambiente e o desenvolvimento sustentável do Amazonas: 2003 – 2008*. Manaus: Valer, 2008.