

O SISNAMA E OS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE.

**Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento
Sustentável – Câmara de Deputados**

24/10/2013

Sandra Cureau

SISNAMA

- ❖ Criado pela Lei nº 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente.
- ❖ Reflexo do enorme avanço após a Conferência de Estocolmo de 1972.
- ❖ **Conferência de Estocolmo:** inseriu a questão ambiental nas agendas políticas internas dos países.
- ❖ Objetivo da lei: conciliar desenvolvimento econômico e social com a proteção ambiental.

LEI Nº 6.931/1981

- ❖ Definiu meio ambiente, poluição, poluidor, degradação da qualidade ambiental e recursos ambientais.
- ❖ Instituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente, composto de órgãos e entidades federais, estaduais e municipais.
- ❖ Criou o CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente.
- ❖ Previu os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente.

Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente

- I. Estabelecimento de padrões de qualidade – através de resoluções do CONAMA.
- II. Zoneamento ambiental – organização do uso do espaço em parques nacionais e em todas as categorias de unidades de conservação.
- III. Avaliação dos impactos ambientais – AIA – está, na prática, quase exclusivamente, vinculada ao licenciamento ambiental.

LICENCIAMENTO AMBIENTAL - COMPETÊNCIA PARA LICENCIAR

- Lei nº 6.938/81 – art. 10 – competência genérica dos Estados e, em caráter supletivo, da União.
- Resolução CONAMA 237/97 – criou os critérios de titularidade, localização, extensão do impacto e natureza da atividade. Atribuiu competência também aos Municípios (art. 6º).
- LC 140/2011 – regulamentou o art. 23 da CF. Manteve a competência dos Municípios e fez algumas alterações na forma de distribuição do poder para licenciar.

CRITÉRIOS DA RESOLUÇÃO 237/97 CONAMA

- A. LOCALIZAÇÃO;
- B. DOMÍNIO;
- C. NATUREZA DA ATIVIDADE;
- D. IMPACTO DIRETO.

Obs: muitas vezes os impactos indiretos podem ser mais significativos que os diretos. A magnitude dos impactos deveria reger a competência.

CRITÉRIOS DE COMPETÊNCIA

I. Art. 4º da Resolução CONAMA nº 237/97:

- União (IBAMA) – licenciamento de empreendimentos com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional.
- **Crériterios:**
 - a) Titularidade (UCs de domínio da União);
 - b) Localizaçáo (atividades localizadas ou desenvolvidas em mais de um Estado, Brasil e país límitrofe, etc);
 - c) Extensáo dos impactos diretos (ultrapassem os limites do país ou de mais de um Estado);
 - d) Natureza da atividade (energia nuclear, etc);

CRITÉRIOS DE COMPETÊNCIA

II. Art. 5º da Res. CONAMA nº 237/97:

➤ Estados e DF –

- a) Localização (mais de um município);
- b) Titularidade (Ucs estaduais ou distritais);
- c) Extensão dos impactos diretos (quando ultrapassem os limites de um ou mais municípios);
- d) Delegados pela União aos Estados ou DF por instrumento legal ou convênio, ouvidos os órgãos federais ou estaduais quando couber.

CRITÉRIOS DE COMPETÊNCIA

III. Art. 6º da Res. CONAMA nº 237/97:

➤ Municípios -

- a) Extensão dos impactos diretos (atividades e empreendimentos de impacto ambiental local);
- b) Delegados pelos Estados por instrumento legal ou convênio, ouvidos os órgãos federais ou estaduais quando couber.

LEI COMPLEMENTAR Nº 140, de 2011 -

- **Substituiu** o critério do impacto direto pelo atendimento à tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposta da Comissão Tripartite Nacional (ou Estadual).
- Tipologia = porte, potencial poluidor e natureza da atividade/empreendimento.
- **Excluiu** a definição do órgão competente com fundamento no impacto do empreendimento.

LEI COMPLEMENTAR Nº 140/11

- Critério dominial (titularidade) – fala em UCs estabelecidas pela União e não mais de domínio da União. Exclui as APAs federais da competência da União.
- Localização do **empreendimento** e não lugar do **impacto**.
- A competência da União foi desatrelada da **significância** do impacto ambiental.

Comissões Técnicas Tripartites

- Criadas pela Portaria MMA nº 189/2001, para a promoção da gestão ambiental compartilhada e descentralizada (art. 23, CF).

Nacionais –

- 1) Representantes do MMA;
- 2) Representantes da ABEMA – Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente;
- 3) Representantes da ANAMMA – Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente.

Comissões Técnicas Tripartites

Estaduais – Portaria MMA 473/2003 –

➤ A I Conferência Nacional do Meio Ambiente, realizada em novembro de 2003, deliberou como uma estratégia de fortalecimento do SISNAMA a criação das Comissões Técnicas Tripartites Estaduais e da Comissão Técnica Bipartite do Distrito Federal.

1) 2 representantes do MMA;

2) 2 representantes do órgão estadual de meio ambiente;

3) 2 representantes dos órgãos municipais de meio ambiente.

Comissão Tripartite

- Retira poderes do CONAMA. A “proposição” da Comissão pode fixar direitos e deveres? Não é democrática = integrada por representantes do Executivo.
- Até hoje, a Comissão Tripartite não propôs nenhum ato ao Poder Executivo. E o art. 18, § 3º, da LC 140/11 estabelece que, enquanto não forem criadas as tipologias, aplica-se a legislação em vigor, ou seja, a Resolução 237 e a Lei 6.938/81.

LC 140/ 2011

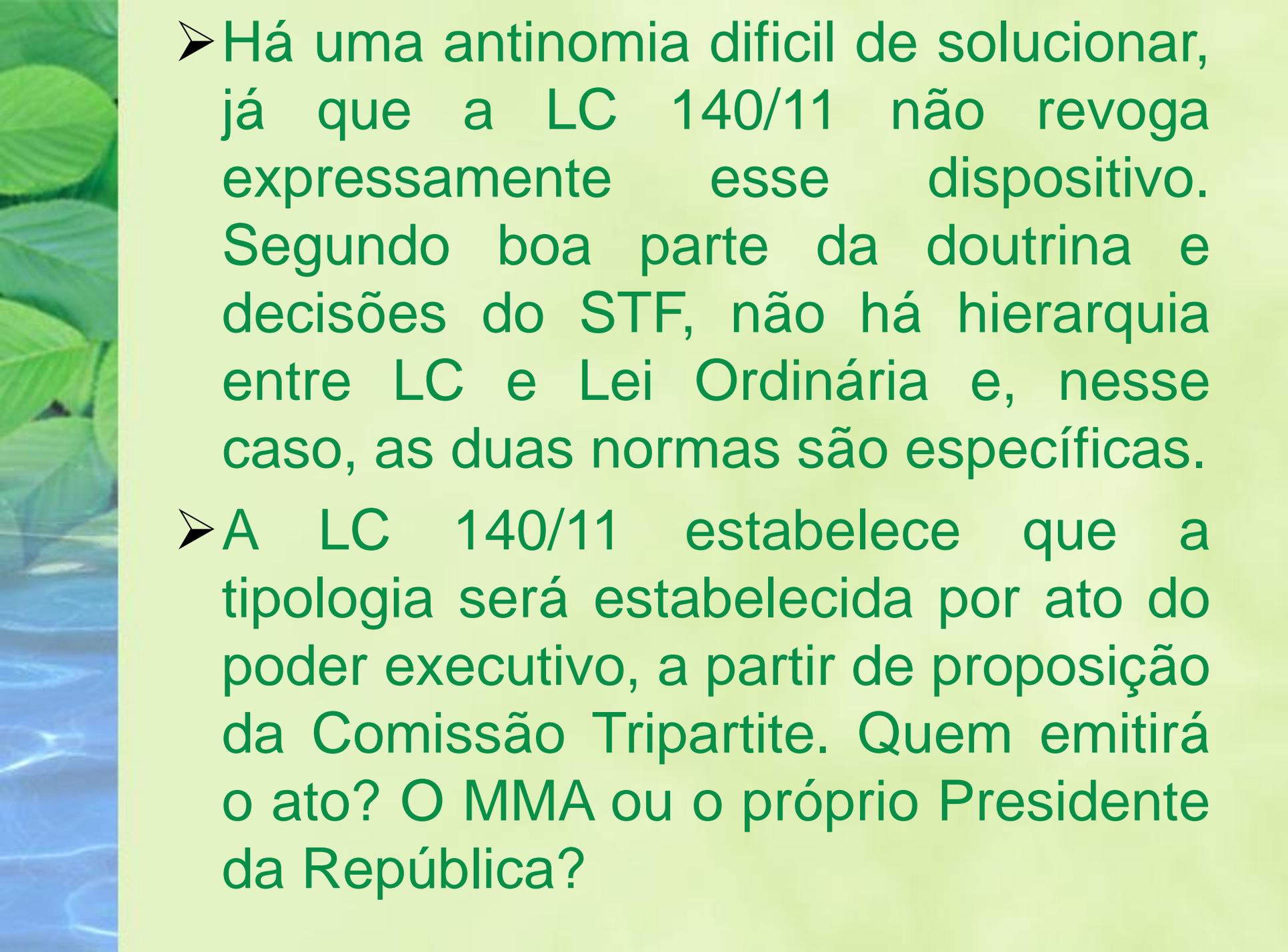
- As competências estaduais não foram expressamente arroladas. Adotou o mesmo critério da CF/88: competência residual ou suplementar = o que não for da União, nem dos Municípios, será dos Estados.
- Quanto aos Municípios, **reintroduziu** o critério da extensão do impacto, embora não fique adstrita aos impactos diretos.
- **Reproduziu** a Res. 237/97 CONAMA, determinando que o licenciamento se dê em um único nível de competência.

E a competência do CONAMA?

Lei nº 6.938/81:

➤ Art. 8º Compete ao CONAMA:

I - **estabelecer**, mediante proposta do IBAMA, **normas e critérios** para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA (redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989).

- 
- Há uma antinomia difícil de solucionar, já que a LC 140/11 não revoga expressamente esse dispositivo. Segundo boa parte da doutrina e decisões do STF, não há hierarquia entre LC e Lei Ordinária e, nesse caso, as duas normas são específicas.
 - A LC 140/11 estabelece que a tipologia será estabelecida por ato do poder executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite. Quem emitirá o ato? O MMA ou o próprio Presidente da República?

Competências fiscalizatórias e sancionatórias.

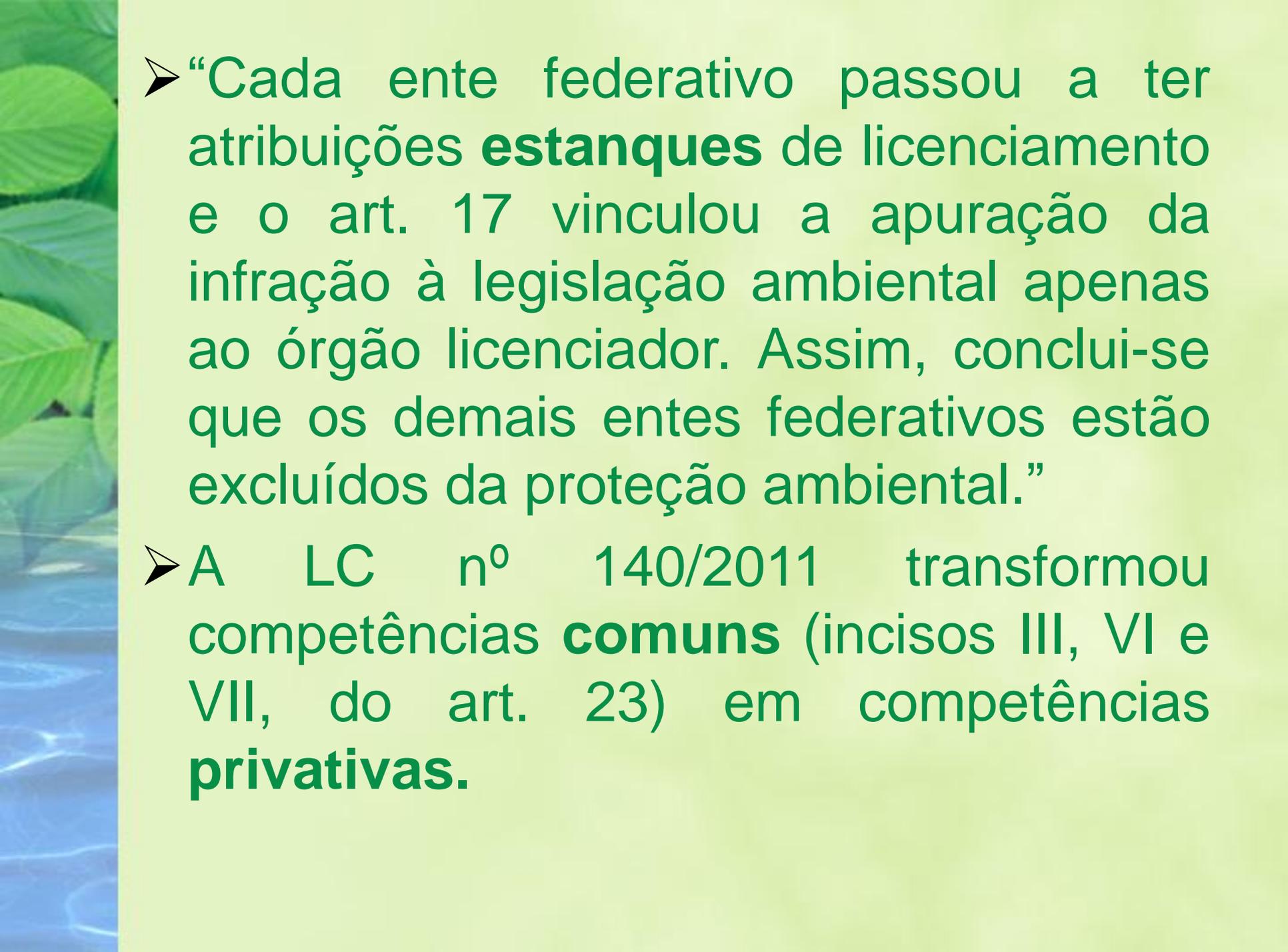
- **Esvaziou** as competências fiscalizatórias e sancionatórias do IBAMA.
- Art. 17, *caput* - limitou ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização a responsabilidade de “lavrado auto de infração e instaurar processo administrativo para a apuração das infrações ambientais”.
- Atribuições estanques de cada ente federativo. Engessamento do regime atual de licenciamento/fiscalização/punição.

Competências fiscalizatórias e sancionatórias.

- O art. 17, § 3º, dispõe sobre o exercício da atribuição *comum* dos entes federativos, prevalecendo o auto de infração lavrado pelo órgão que detém atribuição de licenciamento ou autorização.
- O § 2º dispõe impõe que, na iminência de degradação ambiental, o ente federativo que tiver conhecimento tome medidas para evitá-la, fazer cessá-la ou mitigá-la, comunicando ao órgão competente. Não pode lavrar auto de infração, nem instaurar procedimento? E a autoexecutoriedade do ato?

Divisão de competências

- Estados – atribuição de competência **residual**.
- Art. 19 – a supressão da vegetação **não** é submetida a licenciamento ambiental.
- Art. 13, § 2º - quem licencia, autoriza a supressão da vegetação.
- Como ficariam casos como o de Barra Grande, SC; BR 319 (Amazônia); Transposição do São Francisco?

- 
- “Cada ente federativo passou a ter atribuições **estancques** de licenciamento e o art. 17 vinculou a apuração da infração à legislação ambiental apenas ao órgão licenciador. Assim, conclui-se que os demais entes federativos estão excluídos da proteção ambiental.”
 - A LC nº 140/2011 transformou competências **comuns** (incisos III, VI e VII, do art. 23) em competências **privativas**.

Divisão de competências

- Art.14, § 3º - o decurso do prazo do licenciamento, sem a emissão de licença ambiental, não implica na emissão tácita e não autoriza a prática de ato que dela dependa ou decorra, mas instaura a competência supletiva (substituição, por outro ente da federação, daquele originariamente competente para a prática do ato). Supletiva de qualquer ente? Mais de um? Qual vai prevalecer?

Divisão de competências

➤ Art. 14, § 4º – renovação de licenças ambientais. A mora do poder público em renovar prorroga a licença automaticamente, em prejuízo do meio ambiente. Pode ocorrer que novas tecnologias, ou mesmo novos estudos, indiquem a não renovação.

PRECEDENTES DO STJ.

- Em havendo obra potencialmente ofensiva ao meio ambiente, reserva-se aos integrantes do SISNAMA a competência para avaliar o alegado potencial (RESP 114549/PR).
- O confronto entre o direito ao desenvolvimento e os princípios do direito ambiental deve receber solução em prol do último, haja vista a finalidade que este tem de preservar a qualidade da vida humana na face da terra. (RESP 588022/SC).

PRECEDENTES DO STJ.

- Em matéria de meio ambiente vigora o princípio da precaução que, em situação como a dos autos, recomenda a realização de audiências públicas com a participação da população local. Agravo regimental não provido. (AgRg na SLS 1552/BA, DJe 06/06/2012).
- É pelo menos muito duvidosa a afirmação, feita peremptoriamente no acórdão recorrido em corroboração ao que disse o DNIT, ora recorrido, de que os atos praticados no âmbito do licenciamento ambiental são marcados por alta discricionariedade administrativa. (REsp 1279607/PR, DJe 13/12/2011).



MUITO OBRIGADA

SANDRA CUREAU

(61) 3105-5251

www.sandracureau.com