



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS E MEIO AMBIENTE - ANAMMA

 (61) 9.9824-8305

 imprensa@anamma.org.br

**EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA DO SUPREMO TRIBUNAL
FEDERAL, ROSA WEBER**

Ref.: ADI n.º 4757

MEMORIAIS

A Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente — ANAMMA, entidade civil, sem fins lucrativos ou vínculos partidários, representativa do poder municipal na área ambiental, inscrita no CNPJ/NF sob o nº 03.657.079/0001-16, com sede na SRTS Quadra 701, conjunto L, Bloco 2, nº 30, sala 617, Asa Sul, Brasília/DF, vem, respeitosamente, perante Vossa Excelência, irmanadas com o propósito de auxiliar na análise da questão em discussão na



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS E MEIO AMBIENTE - ANAMMA

 (61) 9.9824-8305

 imprensa@anamma.org.br

ADI n.º 4757, apresentar os seus MEMORIAIS, com suporte nos fundamentos que passa a expor articuladamente:

I - O Município como parte integrante do Sistema Nacional de Meio Ambiente

A Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81) integra os órgãos locais no Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA como responsável pelo controle ambiental (art. 6º, VI).

Desde a égide da Lei nº 6.938/81, os municípios investiram na criação, estruturação e organização de seus respectivos órgãos e legislação ambientais locais para dar conta do processo de licenciamento ambiental local, por compreenderam a importância estratégica dessa ferramenta de comando e controle ambiental ao promover o incremento institucional (fortalecimento institucional, recursos para o fundo ambiental, direcionamento de compensações ambientais de acordo com o planejamento local) bem como as três linhas a se destacar:

A primeira, o licenciamento é uma das fontes primárias de informações sobre o território. Os dados constantes nos estudos ambientais



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS E MEIO AMBIENTE - ANAMMA

 (61) 9.9824-8305

 imprensa@anamma.org.br

apresentados, o cruzamento para analisar as sinergias de diversos empreendimentos e seus impactos no meio ambiente, a aplicação de políticas públicas nas compensações geradas pelos empreendimentos, dentre muitas outras possibilidades, são potentes instrumentos para gestão pública.

Fazer uso dos dados trazidos pelo licenciamento ambiental é uma das formas de balizar o planejamento e a gestão ambiental. Há, também, uma forma inversa: ao saber dos impactos causados por obras anteriores, é possível que o município legisle por meio de normas de uso e ocupação do solo para reger novos empreendimentos, de modo a manter o meio ambiental o mais equilibrado possível.

Assim pode-se considerar a retroalimentação entre as licenças concedidas e o uso do solo como um grande indicador da manutenção da qualidade do meio.

A segunda, o licenciamento ambiental permite que o município controle efetivamente os impactos de empreendimentos e atividades potencialmente poluidores, para além do licenciamento urbanístico, quando promove diretamente o licenciamento ambiental (em sede de impacto local) e oferece subsídios qualitativos a outros órgãos ambientais estadual e federal (em sede de impacto regional e nacional), dentre eles as condições de infraestrutura



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS E MEIO AMBIENTE - ANAMMA

 (61) 9.9824-8305

 imprensa@anamma.org.br

já existentes do local e as em planejamento, como por exemplo o plano macroviário projetado para a cidade, bem assim as políticas e restrições de caráter ambiental constantes da legislação citadina, trazendo, por conseguinte, maior segurança ao processo de licenciamento ambiental do empreendimento ou atividade.

A terceira, é direcionar o instrumento não somente como forma de controle ambiental, mas também de planejamento e potencializador de cumprimentos de acordos globais, a exemplo da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), em que 193 Estados Membros da ONU comprometeram-se a alcançar algumas premissas do Desenvolvimento Sustentável até 2030. Trata-se de um plano de ação ambicioso, contemplando as dimensões ambiental, econômica e social do desenvolvimento sustentável e oferecendo 17 Objetivos e 169 metas, imprescindíveis para a erradicação da pobreza, proteção do planeta e garantia da paz e da prosperidade das pessoas.

Neste ponto, o licenciamento otimiza ações públicas e privadas ligadas a expansão do saneamento básico (ODS 6), na atração de indústrias inclusivas e sustentáveis, empreendimentos que contemplem inovação e tecnologias limpas, infraestruturas resilientes (ODS 9), objetivando cidades e comunidades sustentáveis (ODS 11), incremento ao consumo e produção responsável (ODS 12) e, na agenda verde e de biodiversidade, ao contribuir com



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS E MEIO AMBIENTE - ANAMMA

 (61) 9.9824-8305

 imprensa@anamma.org.br

a proteção, recuperação e promoção do uso sustentável dos ecossistemas terrestres (ODS 15).

II - Da atual competência para o licenciamento ambiental municipal

Antes da regulamentação do art. 23 pela Lei Complementar nº 140/11 muito debate jurídico pairava sobre a competência do município para o licenciamento ambiental. Os que se apegavam a descrição literal da Lei nº 6.938/81 afastavam o Município do rol licenciatório, por falta de previsão legal. Os intérpretes que vislumbravam o texto constitucional como parâmetro de interpretação normativa, advogavam ter na estrutura nacional do licenciamento ambiental tríplice competência: União, Estados e Municípios.

A Lei Complementar nº 140/11 sufragou a primeira corrente ao estabelecer no art. 9º, XIV, a competência municipal, nos seguintes termos:

Art. 9º (...)

XIV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS E MEIO AMBIENTE - ANAMMA

 (61) 9.9824-8305

 imprensa@anamma.org.br

o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos:

a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou

b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs).

Salutarmente, os Municípios, como membros do Sistema Nacional de Meio Ambiente - Sisnama, podem assumir e se capacitar para o licenciamento ambiental, todavia a atribuição dada ao Conselho Estadual de Meio Ambiente ocasionou avanços, disparidades e algumas mazelas a gestão ambiental local, conforme três experiências a seguir explanadas.

O estado do Rio Grande do Sul editou duas normas: as Resoluções nº 372/2018 e nº 375/2018 do Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA), ao conceder grande autonomia aos municípios para licenciar empreendimentos, obras e atividades de impacto local. De acordo com a Secretaria Estadual de Meio Ambiente, dos 497 municípios do estado, 480 já



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS E MEIO AMBIENTE - ANAMMA

 (61) 9.9824-8305

 imprensa@anamma.org.br

fazem o licenciamento local (96,5%). O estado, por meio da Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luís Roessler (FEPAM), instituição responsável pelo licenciamento ambiental no Rio Grande do Sul, firmou também convênios de delegação de competências (em licenciamento e Fiscalização ambiental) daquelas atividades definidas como de impacto supralocal, possibilitado que os municípios conveniados atuem no licenciamento destas atividades (caracterizadas nas tabelas anexas a cada um dos convênios).

No estado de São Paulo, por seu turno, o licenciamento ambiental pelos órgãos municipais é regido pela Deliberação Consema Normativa nº 01/2018, que fixa tipologia para o exercício da competência municipal no âmbito do licenciamento ambiental, estipulando um escalonamento de competências, de acordo a capacidade de estrutura dos municípios. Atualmente no Estado de São Paulo têm-se dos 645 municípios do Estado de São Paulo, 70 municípios, ou seja em torno de 10% do total, optaram por municipalizar o licenciamento ambiental, o que reflete desinteresse das cidades dado, entre outros fatores, ao restrito rol de atividades a serem municipalizadas.

O estado de Sergipe disciplinou a municipalização do licenciamento ambiental municipal por meio da Resolução CEMA nº 84/2013, que fixa aos



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS E MEIO AMBIENTE - ANAMMA

 (61) 9.9824-8305

 imprensa@anamma.org.br

municípios atividades de baixo impacto de âmbito local, com poucas tipologias e, o mais grave, condicionando a Prefeitura firmar um termo de acordo de cooperação com órgão ambiental estadual, o que refletiu em apenas 5 municípios dos 75 que compõem o estado a exercerem a competência para o licenciamento ambiental.

III - Da exigência para o município exercer a capacidade para o licenciamento ambiental conferida pela Lei Complementar nº 140/11

O art. 15 da Lei Complementar nº 140/11 exige para que os Municípios assumam a capacidade de licenciamento ambiental de obras, empreendimentos e atividades de interesse local um órgão ambiental capacitado e conselho de meio ambiente:

Art. 15. Os entes federativos devem atuar em caráter supletivo nas ações administrativas de licenciamento e na autorização ambiental, nas seguintes hipóteses:

(...)



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS E MEIO AMBIENTE - ANAMMA

 (61) 9.9824-8305

 imprensa@anamma.org.br

II - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Município, o Estado deve desempenhar as ações administrativas municipais até a sua criação; e

III - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado e no Município, a União deve desempenhar as ações administrativas até a sua criação em um daqueles entes federativos.

Além disso, a Lei Complementar nº 140/11 permite, em seu art. 5º, a possibilidade de os Municípios licenciarem atividades de impacto supra municipal, mediante convênio:

Art. 5º. O ente federativo poderá delegar, mediante convênio, a execução de ações administrativas a ele atribuídas nesta Lei Complementar, desde que o ente destinatário da delegação disponha de órgão ambiental capacitado a executar as ações administrativas a serem delegadas e de conselho de meio ambiente. (...)

Parágrafo único. Considera-se órgão ambiental capacitado, para os efeitos do disposto no caput, aquele que possui técnicos próprios ou em consórcio,



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS E MEIO AMBIENTE - ANAMMA

 (61) 9.9824-8305

 imprensa@anamma.org.br

devidamente habilitados e em número compatível com a demanda das ações administrativas a serem delegadas.

Esse dispositivo permite que municípios que apresentem capacidade administrativa e técnica possam licenciar atividades, obras e empreendimentos a cargo do Estado e da União, o que significa, em muitos casos, desafogamento dos órgãos ambientais desses entes federativos, bem como possibilitam a análise de impactos com maior participação da comunidade local, especialmente por meio dos conselhos municipais de meio ambiente.

III - Da inconstitucionalidade do art. 9º, alínea “a” da Lei Complementar nº 140/11

Não obstante o avanço normativo que a Lei Complementar nº 140/11 carrou à gestão ambiental por meio de vários dispositivos, em especial arts. 5º e 15, a alínea “a” do art. 9º nos apresenta uma hipótese visivelmente inconstitucional, ferindo o pacto federativo e o princípio da autonomia



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS E MEIO AMBIENTE - ANAMMA

 (61) 9.9824-8305

 imprensa@anamma.org.br

municipal protegida pelo art. 30, I da Constituição Federal, eis que não compete, em nosso entendimento, ao conselho estadual, órgão colegiado, vinculado ao Poder Executivo Estadual, definir tipologia de impacto ambiental, invadindo o exercício da competência ambiental municipal e promovendo insegurança à atuação dos entes municipais.

Assim são as observações de Talden Farias:

O problema é que a repartição dessa modalidade de competência foi delegada aos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, de maneira que ainda prevalece a indefinição. (...) Entretanto, na prática a competência administrativa ambiental municipal foi jogada para os Governos Estaduais, que poderão concentrar ou descentralizar um número maior ou menor de atribuições conforme os interesses do governador de plantão, o que pode gerar ainda mais insegurança jurídica. (FARIAS, Talden; Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 116/117).



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS E MEIO AMBIENTE - ANAMMA

 (61) 9.9824-8305

 imprensa@anamma.org.br

Do ponto de vista da formação do Estado brasileiro a maior novidade trazida pela Constituição Federal de 1988 foi a inclusão dos Municípios como membros da federação, ao lado da União, dos Estados e do Distrito Federal. O Município se tornou parte da organização política do país na condição de ente federativo, passando a gozar de autonomia, conforme determinam o caput do art. 1º, o caput do art. 18 e a alínea c do inciso VII do art. 34 da Constituição Federal. Isso significa que não existe hierarquia entre os entes federativos, todos são capazes de exercer direitos e contrair obrigações, dentro dos limites constitucionais.

Portanto, a inconstitucionalidade da alínea “a” salta aos olhos, tendo em vista o desrespeito à autonomia do ente local. A própria Advocacia Geral da União apontou a inconstitucionalidade deste e de outros dispositivos no Parecer n. 771/2011/CGAJ/CONJUR/MMA, recomendando o veto por inconstitucionalidade material e por contrariar o interesse público.

Entretanto, outras inconstitucionalidades podem ser levantadas, a exemplo do desrespeito ao princípio da separação dos poderes previsto no art. 2º da Lei Fundamental. O parágrafo único do art. 23 da Carta Magna exige que a matéria seja regulamentada pelo Congresso Nacional, não sendo possível a transferência de poder aos Estados. O desrespeito ao princípio da legalidade é evidente, uma vez que a exigência constitucional era de lei e não de resolução



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS E MEIO AMBIENTE - ANAMMA

 (61) 9.9824-8305

 imprensa@anamma.org.br

de Conselho de Estado. Ademais, a exigência era de lei complementar, de forma que nem mesmo uma lei ordinária poderia tratar do assunto, o que rendia homenagens ao princípio da reserva legal, tornando inequívoco a inconstitucionalidade material também.

Importa destacar ainda a falta de legitimidade política dos Conselhos Estaduais que, em regra, não contam sequer com a participação dos entes locais em sua composição. Tais conselhos não possuem personalidade jurídica, constituindo uma simples divisão do órgão ambiental estadual. A composição deles é na maioria dos casos definida por decreto ou resolução, sendo de fácil alteração e manipulação pelo Poder Executivo Estadual. Ademais, no aspecto pragmático, verifica-se que os Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, presididos pelos Secretários de Meio Ambiente e de composição paritária (e não tripartite) são compostos, comumente, pela maioria de integrantes do próprio Governo Estadual, o que afasta a isonomia e imparcialidade em suas deliberações.

Definitivamente, inexistente amparo jurídico, político ou técnico à missão que a Lei Complementar nº 140/11 quis atribuir a eles. É que os Municípios possuem competência administrativa originária em matéria ambiental, face o que dispõem os incisos III, VI e VII do art. 23, o art. 182 e o caput do art. 225 da Constituição da República. De fato, do ponto de vista do



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS E MEIO AMBIENTE - ANAMMA

 (61) 9.9824-8305

 imprensa@anamma.org.br

Pacto Federativo nada justificaria que a União, os Estados e o Distrito Federal possuíssem atribuição para fazer o licenciamento e os Municípios não. Outrossim, não seria razoável que os entes locais se vissem privados exatamente daquele instrumento apontado como o mais proeminente da Política Nacional do Meio Ambiente.

Mais do que à competência licenciatória das municipalidades, a dúvida agora diz respeito à abrangência e aos limites dessa competência, haja vista a insegurança trazida pela alínea “a” do inciso XIV do art. 9º da Lei Complementar nº 140/11. É sabido que a atuação do ente local deve se limitar às atividades de interesse local predominante, dado que esse é o critério constitucional. Ocorre que a ideia de atividade de interesse local é um conceito jurídico indeterminado, que deve ser preenchido de acordo com o assunto em discussão.

Embora tenha definido o conceito de impacto regional na Resolução nº 237/97, o CONAMA nunca definiu impacto local. No Direito Ambiental brasileiro a regra sempre foi a vinculação entre o âmbito do interesse em jogo e a localização da atividade poluidora ou do seu impacto ambiental.

A maioria dos casos de licenciamento realizados sob a égide da Lei n. 6.938/81 e da Resolução n. 237/97 do CONAMA procurou seguir o parâmetro da



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS E MEIO AMBIENTE - ANAMMA

 (61) 9.9824-8305

 imprensa@anamma.org.br

extensão geográfica do impacto ambiental direto, ficando sob a responsabilidade estadual a atividade cujo ultrapasasse os limites da municipalidade. Como isso gerava insegurança jurídica, já que muitas vezes o impacto ambiental direto só podia ser identificado no curso do licenciamento, a Lei Complementar nº 140/11 procurou trabalhar com o parâmetro da localização ou do desenvolvimento da atividade, haja vista as alíneas *a*, *b*, *c*, *d* e *e* do inciso XIV do art. 7º, o inciso XV do art. 8º e a alínea *b* do art. 9º. Porém, embora a regra da nova lei seja esse critério, urge dizer que no caso das competências licenciatórias gerais dos Estados e dos Municípios não há referência direta a essa ou a nenhum outro critério, face o que dispõem o inciso XIV do art. 8º e a alínea *a* do inciso XIV do art. 9º.

Faz-se necessário, então, saber qual seria o critério a ser adotado para a delimitação da competência licenciatória local, se o do impacto ambiental direto ou o da localização e desenvolvimento da atividade. Cumpre observar que este critério amplia o número de atividades sob a tutela municipal, ao passo que aquele diminui, posto que leva em conta os reflexos imediatos em outras municipalidades.

Por uma questão de simetria constitucional e de respeito ao Pacto Federativo, não se pode admitir que sejam adotados parâmetros diferentes em relação aos entes federativos. Se uma atividade cuja localização ultrapasse o



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS E MEIO AMBIENTE - ANAMMA

 (61) 9.9824-8305

 imprensa@anamma.org.br

limite de um Estado é de responsabilidade federal, consoante ordenam as alíneas *a* e *e* do inciso XIV do art. 7º, é razoável que que uma atividade cuja localização ou desenvolvimento ultrapasse o limite de um Município seja de responsabilidade estadual, bem como a atividade que se restringe à jurisdição local fique mesmo a cargo do Município. Logo, o critério da localização/desenvolvimento, que é aplicado como regra geral licenciatória à União, deverá também ser aplicado também aos Estados e Municípios.

Isso implica dizer que em regra o interesse local se fará presente para fins de licenciamento ambiental quando a atividade estiver localizada e for desenvolvida unicamente no território daquele município. Nada impede, no entanto, a participação dos outros entes federativos, nos termos do § 1º do art. 13, de maneira não vinculante.

Dessa forma, sustentamos que a competência local para concessão de licenças e autorizações ambientais é a regra e não a exceção, como historicamente vem sendo reprisado nas normas afetas ao tema, dado o protagonismo do município na gestão territorial imposto pela Carta Magna em seus arts. 30, 182 e 225.

Nesse toar, a competência para o exercício do poder de polícia local deve ser estimulada, jamais restringida!



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS E MEIO AMBIENTE - ANAMMA

(61) 9.9824-8305

imprensa@anamma.org.br

IV – Do Pedido

Isto posto, a ANAMMA, respeitosamente, em face da relevância da matéria submetida ao controle concentrado de constitucionalidade e da indiscutível representatividade que possui, requer o acolhimento das razões desses memoriais para julgar PROCEDENTE a Ação Direta de Inconstitucionalidade, para declarar a inconstitucionalidade da alínea “a”, do art. 9º, da Lei Complementar n.º 140, de 04 de maio de 2011.

Termos em que se pede acolhimento,

Brasília, 24 de novembro de 2022.

Andréa Cristina de O. Struchel
Diretora Jurídica da ANAMMA
OAB SP 161758

Talden Farias

Assessor Jurídico da ANAMMA
OAB PB 10635 e OAB PE 10689-A

Luís Marcelo Marcondes Pinto
Estagiário em Direito da ANAMMA
Diretor de Relações Internacionais da ANAMMA
CPF 295.952.068-81