

**Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados**  
Centro de Documentação e Informação  
Coordenação de Biblioteca  
<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



# **A DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS GOVERNAMENTAIS EM RELAÇÃO A MEIO AMBIENTE**

***SUELY M. V. G. DE ARAÚJO***

Consultora Legislativa da Área XI  
Meio Ambiente e Direito Ambiental, Organização Territorial,  
Desenvolvimento Urbano e Regional

**MARÇO/2005**

NOTA TÉCNICA

## SUMÁRIO

1. As competências comuns e a questão ambiental – comentários gerais.....	3
2. A regulação da cooperação intergovernamental por meio de lei complementar.....	6
3. A repartição de competências e o licenciamento ambiental .....	8
4. A repartição de competências e a fiscalização ambiental .....	11
5. Referências bibliográficas .....	13

© 2005 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados a autora e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de sua autora, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.



Câmara dos Deputados  
Praça 3 Poderes  
Consultoria Legislativa  
Anexo III - Térreo  
Brasília - DF

# A DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS GOVERNAMENTAIS EM RELAÇÃO A MEIO AMBIENTE

## 1. AS COMPETÊNCIAS COMUNS E A QUESTÃO AMBIENTAL – COMENTÁRIOS GERAIS

---

O Brasil adota um federalismo cooperativo, no qual a divisão de competências entre os entes federativos não impede o reconhecimento de campos de necessária atuação conjunta.

O art. 23 da Constituição Federal explicita as chamadas competências administrativas comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. O exercício dessas competências comuns deve pautar-se pela cooperação intergovernamental. Note-se que o referido dispositivo da Constituição, após enumerar as competências comuns, prevê em seu parágrafo único a edição de lei complementar para fixar "normas de cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional".

Entre as várias competências comuns presentes no art. 23 da Carta de 1988, incluem-se "proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas" (inciso VI) e "preservar as florestas, a fauna e a flora" (inciso VII). Assim, a atuação do Estado brasileiro na área ambiental, em razão de determinação expressa de nossa Carta Política, fundamenta-se em um sistema de responsabilidades compartilhadas entre os diferentes níveis de governo.

Registre-se que o art. 225 de nossa Carta Magna impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e proteger o meio ambiente ecologicamente equilibrado, para as presentes e futuras gerações. Dessa forma, o compartilhamento de responsabilidades envolve não só o governo, mas a sociedade como um todo.

A implementação das ações governamentais em meio ambiente derivadas das competências explicitadas pela Constituição ocorre hoje com base na Lei nº 6.938, de 1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), que instituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, integrado por órgãos e entidades federais, estaduais e municipais com atuação na área ambiental.

Alguns defendem, inclusive, que os dispositivos da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente que dizem respeito ao SISNAMA foram recepcionados com

*status* de lei complementar, combinando o parágrafo único do art. 23 com os incisos VI e VII do mesmo dispositivo da Carta de 1988. Posição nesse sentido foi sustentada junto ao Supremo Tribunal Federal, por exemplo, no âmbito das ADINs 2.422-1 e 2.451-5, propostas respectivamente pela Confederação Nacional da Indústria e pela Confederação Nacional do Transporte, ambas questionando a Lei nº 10.165, de 27.12.2000, que instituiu a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (TCFA).

A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente assim estrutura o SISNAMA:

- órgão superior - Conselho de Governo, com a função de assessorar o presidente da República na formulação da política nacional e das diretrizes nacionais para o meio ambiente e os recursos naturais;
- órgão consultivo e deliberativo - Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), cujo plenário engloba representantes do governo federal, dos governos estaduais e da sociedade, incluindo setor produtivo e organizações não-governamentais, e que tem a função de propor ao Conselho de Governo diretrizes de ações governamentais para o meio ambiente e estabelecer normas e padrões sobre qualidade ambiental, complementando a legislação editada em nível federal;
- órgão central - Ministério do Meio Ambiente (MMA), com a função de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;
- órgão executor - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), com a função de executar e fazer executar as políticas e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;
- órgãos seccionais - órgãos e entidades estaduais responsáveis pela execução de programas e projetos, assim como pelo controle e pela fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental;
- órgãos locais - os órgãos e entidades municipais responsáveis, em sua respectiva jurisdição, pelo controle e pela fiscalização de atividades capazes de provocar degradação ambiental.

Ocorre que, mesmo tendo sido instituído há mais de duas décadas, na prática o SISNAMA ainda não se encontra estruturado e articulado como um verdadeiro sistema nacional. São exemplos de problemas existentes, que vêm sendo apontados em encontros técnicos e outros eventos relacionados, direta ou indiretamente, a políticas públicas para o meio ambiente:

- centralização de atribuições no MMA/IBAMA;
- sobreposição e conflito nas atuações do MMA/IBAMA e dos órgãos seccionais (estaduais);
- indefinição do papel dos órgãos locais (municipais);
- indefinição do limite do poder normativo do CONAMA; e
- falta de diálogo com sistemas voltados a áreas específicas da gestão ambiental, como o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (SINGREH), que reúne os comitês de bacia e as agências de água.

Pelas diretrizes da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, o IBAMA deveria pautar sua atuação por um caráter supletivo em relação à atuação dos órgãos estaduais e municipais, especialmente no campo da fiscalização ambiental. Essas diretrizes, todavia, não são sempre observadas. Um exemplo histórico de centralização excessiva na esfera federal está na aplicação da Lei de Proteção à Fauna (Lei nº 5.197, de 1967). As disputas e os sombreamentos institucionais mais evidentes estão nos processos de licenciamento ambiental e na aplicação do Código Florestal (Lei nº 4.771, de 1965).

Em documento preparado pelo MMA para a primeira Conferência Nacional do Meio Ambiente, ocorrida no final de 2003, consta que, até então, haviam sido criadas instâncias municipais de meio ambiente em apenas 10% dos municípios brasileiros. Essa realidade demonstra a falta de capilaridade do SISNAMA e apresenta efeitos negativos evidentes na eficácia das ações de fiscalização ambiental.

As deficiências de articulação ocorrem até mesmo na esfera intra-organizacional. O IBAMA, criado em 1989, reuniu em suas competências uma gama de atribuições herdadas de diferentes agências (SEMA, IBDF SUDEPE e SUDHEVEA), e parece sofrer algumas distorções em seu funcionamento que refletem a permanência da divisão temática que existia entre as instituições que lhe deram origem.

Deve-se reconhecer que o aperfeiçoamento da cooperação entre os entes da Federação para o exercício da competência comum em termos de políticas públicas para o meio ambiente tem sido objeto de alguma atenção do Poder Executivo nos últimos

anos. No final da década de 90, o IBAMA começou a firmar convênios com os governos estaduais, intitulados "pactos federativos", direcionados basicamente à delimitação de campos de atuação para as esferas federal e estadual. Outra iniciativa foi a criação, pela Portaria MMA nº 189, de 25.05.2001, da Comissão Técnica Tripartite Nacional, composta por representantes do MMA, da Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (ABEMA) e da Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente (ANAMA), e voltada à discussão de temas relevantes para o fortalecimento da gestão solidária e compartilhada do meio ambiente. A agenda oficial dessa comissão inclui, entre outros temas, a regulamentação do art. 23 da Constituição Federal no que se refere às atribuições dos entes federativos para a gestão ambiental, a estratégia para articulação e qualificação do licenciamento ambiental; o desenvolvimento de um programa nacional de formação e capacitação de conselheiros e gestores estaduais e municipais, o desenvolvimento do Sistema Nacional de Informações Ambientais (SINIMA) e a supervisão da implantação e das atividades de comissões tripartites estaduais. Os efeitos concretos dessas iniciativas do Governo Federal, todavia, em princípio parecem ainda pouco significativos no sentido de assegurar uma atuação realmente integrada nas políticas públicas para o meio ambiente.

## **2. A REGULAÇÃO DA COOPERAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL POR MEIO DE LEI COMPLEMENTAR**

---

No âmbito do Poder Legislativo, os problemas existentes no SISNAMA geraram demandas de revisão da base jurídica do sistema e a apresentação, pelo Deputado Sarney Filho, ex-Ministro do Meio Ambiente, do Projeto de Lei Complementar nº 12, de 2003. Essa proposição legislativa, atualmente em análise pelas comissões técnicas da Câmara dos Deputados, pretende fixar normas para a cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios no que se refere às competências administrativas comuns na área ambiental, com base no art. 23, incisos VI e VII, e parágrafo único, da Constituição Federal, aqui já mencionados.

Em tese, o parágrafo único do art. 23 da Constituição pode gerar uma lei complementar única aplicável a todo o conjunto de competências comuns ou várias leis complementares específicas, direcionadas cada uma a um setor específico, como o meio ambiente. Entre outros motivos, por não haver precedente de lei complementar regulamentando esse dispositivo da Constituição, a proposta de uma lei aos moldes do PLP 12/2003, ou seja, incluindo delimitação de campos de atuação ou explicitando competências governamentais, tem gerado algum nível de impasse e polêmica.

Édis Milaré comenta a respeito:

*"A proteção do meio ambiente como um todo e, em particular, dos recursos naturais, explicitamente fauna e flora, bem como o controle de poluição, foram incluídos entre as matérias de competência comum.*

.....  
*A forma como as várias instâncias de poder, tendendo ao peculiar interesse, cuidarão das matérias enumeradas deverá ser objeto de lei complementar nacional (art. 23, parágrafo único). Enquanto isso não acontecer, a responsabilidade pela proteção do meio ambiente é comum e solidária."*

Leme Machado tem posição em relação à lei complementar que soa cautelosa ou mesmo reticente:

*"No art. 23, a Constituição Federal faz uma lista de atividades que devem merecer a atenção do Poder Público. O modo como cada entidade vai efetivamente atuar em cada matéria dependerá da organização administrativa de cada órgão público federal, estadual e municipal. O art. 23 merece ser colocado em prática em concordância com o art. 18 da mesma Constituição, que determina: 'A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição'.*

*A autonomia não significa desunião dos entes federados. Também não deve produzir conflito e dispersão de esforços.*

.....  
*As atribuições e obrigações dos Estados e Municípios só a Constituição Federal pode estabelecer. Leis infraconstitucionais não podem repartir ou atribuir competências, a não ser que a própria Constituição tenha previsto essa situação, (...).*

.....  
*A cooperação há de ter duas finalidades indeclináveis - o equilíbrio do desenvolvimento e o equilíbrio do bem-estar em âmbito nacional. Portanto, é uma das tarefas da lei complementar criar instrumentos que evitem que um Estado da Federação ou um Município possa descumprir a legislação ambiental ao atrair investimentos, praticando um desenvolvimento não sustentado.*

*O trabalho no meio ambiente já vem sendo feito conjuntamente pelos órgãos federais e estaduais com a formulação do SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente, (...).*

*Na normatização das ações administrativas, a lei complementar poderia prever uma troca permanente e sistemática da informação ambiental. (...)*

*A lei complementar, com base no art. 23, parágrafo único, da Constituição Federal, deve ter como fundamento a mútua ajuda dos entes federados. Dessa forma, essa lei não visa, e não pode visar, à diminuição da autonomia desses entes, despojando-os de prerrogativas e de iniciativas que constitucionalmente possuem, ainda que não as exerçam, por falta de meios ou de conscientização política. A lei complementar não pode, pois, especificar quais os*

---

<sup>1</sup> Milaré, Édis, **Direito do Ambiente**, p. 242.



*tipos de licenças ambientais a serem fornecidas pelos Estados e pelos Municípios. (...).<sup>2</sup>*

O Poder Executivo também se tem debruçado sobre o tema. Conforme já foi dito, a agenda oficial da Comissão Técnica Tripartite Nacional inclui, entre outros temas, a regulamentação do art. 23 da Constituição Federal no que se refere às atribuições dos entes federativos para a gestão ambiental. Segundo matéria publicada no Valor Econômico de 09.03.2000, o Ministério do Meio Ambiente, até o fim do primeiro semestre, pretende enviar ao Congresso um projeto de regulamentação do artigo 23 da Constituição, tratando, entre outros pontos, dos critérios utilizados para definir se um empreendimento deve ser licenciado por órgãos federais, estaduais ou municipais.

Deve-se ter em mente que a lei complementar em debate não pode ser encarada como geradora de uma nova repartição de competências entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios em relação à questão ambiental. Os seus defensores propõem-se a explicitar competências a partir de uma interpretação autêntica do Texto Constitucional, ou seja, emanada do próprio legislador, sobre quais matérias, no âmbito da competência comum, são de predominante interesse municipal, quais são de predominante interesse estadual e quais são de interesse nacional. Segundo Sarney Filho, “o que se faz necessário é um esforço de interpretação em relação ao leque das principais ações governamentais, e de pactuação técnica e política, que leve a uma definição de quais dessas ações se associam, de fato, a um interesse nacional e não predominantemente estadual ou municipal”<sup>3</sup>.

Deve-se entender, ainda, que muitas iniciativas governamentais em prol da proteção do meio ambiente, como a criação de unidades de conservação e a implementação de programas de educação ambiental, nunca poderão vir a ser entendidas como exclusivas de determinado ente da Federação. Os diferentes níveis de governo devem instituir suas próprias áreas protegidas, consoante as normas gerais constantes da Lei do SNUC, e implementar ações de educação ambiental, seguindo os princípios e as diretrizes da Lei da Política Nacional de Educação Ambiental. A lei complementar em debate não deve e não pode criar restrições nesse sentido.

### **3. A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS E O LICENCIAMENTO AMBIENTAL<sup>4</sup>**

Dispõe o art. 10 da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente:

<sup>2</sup> Paulo Affonso Leme Machado, **Direito Ambiental Brasileiro**, 7ª edição, pp. 48 a 55.

<sup>3</sup> Palestra proferida em 06.08.2004, no Fórum Amazônico de Meio Ambiente e Desenvolvimento Humano, realizado em Manaus (AM).

<sup>4</sup> Para uma análise mais detalhada do tema licenciamento ambiental, ver os estudos Licenciamento Ambiental e Legislação, de Suely M. V. G. de Araújo, e Legislação sobre Licenciamento Ambiental: Histórico, Controvérsias e Perspectivas, de Maurício Boratto Viana, disponíveis em <http://www.camara.gov.br> (publicações e estudos).

*Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.*

*§ 1º Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial do Estado, bem como em um periódico regional ou local de grande circulação.*

*§ 2º Nos casos e prazos previstos em resolução do CONAMA, o licenciamento de que trata este artigo dependerá de homologação da SEMA<sup>5</sup>.*

*§ 3º O órgão estadual do meio ambiente e a SEMA<sup>6</sup>, esta em caráter supletivo, poderão, se necessário e sem prejuízo das penalidades pecuniárias cabíveis, determinar a redução das atividades geradoras de poluição, para manter as emissões gasosas, os efluentes líquidos e os resíduos sólidos dentro das condições e limites estipulados no licenciamento concedido.*

*§ 4º Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA o licenciamento previsto no caput deste artigo, no caso de atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional.”*

Segundo essa lei, então, o licenciamento ambiental deve ser efetivado, em regra, perante o órgão ambiental estadual. Nos casos de empreendimentos com impacto potencial de âmbito nacional ou regional, o licenciamento compete ao IBAMA. Não há previsão de licenciamento ambiental efetivado perante o órgão ambiental municipal.

Em 1997, o CONAMA editou uma resolução ampla regulando o tema licenciamento ambiental, a Resolução 237, a qual, entre outros pontos:

- define os empreendimentos enquadrados no § 4º do art. 10 da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, ou seja, licenciados pelo IBAMA, a saber: 1) localizados ou desenvolvidos 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 do domínio da União; 2) localizados ou desenvolvidos em dois ou mais Estados; 3) cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados; 4) destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em

<sup>5</sup> Leia-se atualmente IBAMA.

<sup>6</sup> Idem nota anterior.

qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações; e 5) bases ou empreendimentos militares;

- define os empreendimentos licenciados pelo órgão ambiental estadual, a saber: 1) localizados ou desenvolvidos em mais de um Município ou em unidade de conservação de domínio estadual; 2) localizados ou desenvolvidos em Áreas de Preservação Permanente; 3) cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais de um ou mais Municípios; e 4) delegados pela União aos Estados, por instrumento legal ou convênio;
- prevê o licenciamento em nível municipal, para empreendimentos de impacto ambiental local.

O licenciamento ambiental municipal previsto por meio de resolução do CONAMA tem despertado polêmicas, uma vez que a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente não traz abertura nesse sentido. Mesmo sendo plenamente defensável que os Municípios têm prerrogativas em termos de licenciamento ambiental, diante das competências comuns de que tratam os incisos VI e VII do art. 23 de nossa Carta Política e da própria autonomia dos entes da Federação, parece que se impõe uma alteração expressa na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente. O CONAMA não tem poder para efetuar ajustes no conteúdo de uma lei.

Registre-se que o Poder Legislativo tem trabalhado em aperfeiçoamentos na legislação que regula o licenciamento ambiental já há alguns anos. O PL 710/1988, de autoria do Deputado Fabio Feldmann, originalmente abordava apenas o estudo prévio de impacto ambiental, mas, no curso de sua tramitação, teve seu escopo ampliado para regular o licenciamento ambiental. Nesta legislatura, devem ser mencionados principalmente o PL 3.729/2004, de autoria do Deputado Luciano Zica e outros, que “dispõe sobre o licenciamento ambiental, regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, e dá outras providências”, e o PL 3.957/2004, de autoria da Deputada Ann Pontes, que “dispõe sobre o licenciamento ambiental e dá outras providências”.

Alguns entendem que a delimitação de competências em relação a licenciamento ambiental deve ser objeto da lei complementar editada com base no parágrafo único do art. 23 da Constituição, aqui já comentada. O PLP 12/2003, de autoria do Deputado Sarney Filho, adota essa postura. Declaração ao Valor Econômico de Cláudio Langone, Secretário-Executivo do Ministério do Meio Ambiente, indica que o MMA vem inserindo o tema no debate sobre a futura lei complementar:

*“Até o fim do primeiro semestre, segundo Langone, o ministério quer enviar ao Congresso um projeto de regulamentação do artigo 23 da Constituição. Entre outros temas, esse artigo trata dos critérios utilizados para definir se um projeto deve ser submetido aos órgãos federais, estaduais ou municipais.”*

Dois critérios são levados em consideração: a extensão do impacto ambiental e o que os ambientalistas chamam de ‘nominalidade’ - ou seja, se empreendimentos econômicos que usam qualquer bem natural, como um rio, ficam apenas em uma cidade, cruzam várias regiões de um Estado ou mesmo mais de um Estado da federação. Pela proposta do governo, o princípio de ‘nominalidade’ cairá, dificultando a abertura de processos judiciais e esclarecendo quais obras e projetos são de ‘impacto local’.<sup>7</sup>

Outros defendem que legislação infraconstitucional alguma poderia delimitar ou explicitar competências. Leme Machado adota tal postura, inclusive considerando “inconstitucionais os arts. 4º, 5º, e 6º da Resolução 237/1997 do Conselho Nacional do Meio Ambiente, que interveio em matéria totalmente estranha à sua competência”<sup>8</sup>. Os referidos artigos da resolução são exatamente os que definem os empreendimentos sujeitos, respectivamente, a licenciamento perante o IBAMA, os órgãos ambientais estaduais e os órgãos ambientais municipais.

Mencione-se, por fim, que a já citada Resolução CONAMA 237/1997 impõe que o Estado e o Município, para exercerem suas competências licenciatórias, deverão ter implementados conselhos de meio ambiente, com caráter deliberativo e participação social e, ainda, possuir em seus quadros ou à sua disposição profissionais legalmente habilitados. Embora tal dispositivo possa ser objeto de algum questionamento do ponto de vista jurídico, diante da autonomia dos entes da Federação, reflete uma intenção meritória de procurar induzir uma melhor estruturação das esferas estaduais e municipais do SISNAMA. Principalmente no caso das prefeituras municipais, o quadro de recursos institucionais para fazer frente às tarefas atinentes ao licenciamento ambiental é absolutamente precário no País.

#### **4. A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS E A FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL**

---

Em relação à fiscalização ambiental, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente não define atribuições específicas para as diferentes esferas governamentais. O IBAMA, os órgãos seccionais (estaduais) e os órgãos locais (municipais) têm a tarefa conjunta de controle e fiscalização das atividades capazes de provocar a degradação ambiental.

---

<sup>7</sup> Valor Econômico de 09.03.2005.

<sup>8</sup> Paulo Affonso Leme Machado, obra citada, p. 49.

Em termos de delimitação de competências, a lei prevê, no § 1º de seu art. 11, que a fiscalização e o controle da aplicação de critérios, normas e padrões de qualidade ambiental serão exercidos pela IBAMA em caráter supletivo da atuação do órgão estadual e municipal competentes. Dessa forma, pode-se dizer que a descentralização de atribuições federais hoje propagada como necessária no âmbito do SISNAMA já tem previsão legal há bastante tempo.

A Lei nº 9.605, de 1998 (Lei de Crimes Ambientais), registre-se, não contém referência expressa ao critério de supletividade no controle e fiscalização, prevendo em seu art. 70:

*Art. 70 .....*

*§ 1º São autoridades competentes para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo os funcionários de órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, designados para as atividades de fiscalização, bem como os agentes das Capitânicas dos Portos, do Ministério da Marinha.*

*§ 2º Qualquer pessoa, constatando infração ambiental, poderá dirigir representação às autoridades relacionadas no parágrafo anterior, para efeito do exercício do seu poder de polícia.*

*§ 3º A autoridade ambiental que tiver conhecimento de infração ambiental é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante processo administrativo próprio, sob pena de co-responsabilidade.*

*.....*

Para evitar sobreposição especificamente em relação às multas, a mesma lei dispõe:

*Art. 76. O pagamento de multa imposta pelos Estados, Municípios, Distrito Federal ou Territórios substitui a multa federal na mesma hipótese de incidência.*

A fiscalização ambiental vai ser efetivada, em princípio, pelo ente da Federação responsável pelo licenciamento ambiental de cada empreendimento. Assim, em regra o IBAMA fiscaliza os empreendimentos potencialmente causadores de impacto ambiental de caráter nacional, os órgãos municipais os empreendimentos potencialmente causadores de impacto local e os órgãos estaduais os demais empreendimentos.

Essa divisão de responsabilidades é decorrência direta do princípio da predominância de interesse, que baliza a distribuição de competências estabelecida na Constituição Federal. Para a interpretação da competência de cada nível de governo, deve-se trabalhar com o conceito de predominância. Inserem-se na esfera municipal as questões caracterizadas como de interesse predominantemente local. Assim, por exemplo, no caso de

um aterro sanitário que atenda vários Municípios de uma região metropolitana, o interesse regional é predominante sobre o local. No caso de uma usina nuclear, predomina o interesse nacional.

Mas essa lógica não gera regra de caráter absoluto. O SISNAMA está estruturado de forma a que possa haver cooperação entre as esferas governamentais, bem como ocorrer atuação supletiva sempre que necessária à garantia do meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado. Essa característica do SISNAMA não esbarra em inconstitucionalidade, uma vez que o parágrafo único do art. 23 de nossa Carta Política prevê a cooperação no campo das competências comuns, e o seu art. 225 impõe ao Poder Público, de uma forma ampla, o dever de defender o meio ambiente e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Assim, por exemplo, um empreendimento licenciado pelo órgão ambiental estadual pode ser objeto de fiscalização pelo IBAMA. O poder de fiscalização pode ser exercido nesse caso em sua plenitude, e gerar a aplicação de multas e outras sanções administrativas pelo órgão federal. Logicamente, como todo ato administrativo deve ser devidamente fundamentado, o IBAMA, em meu entender, deve agir supletivamente se caracterizada a omissão do órgão estadual ou municipal, ou por solicitação desses órgãos.

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

- Araújo, Suely M. V. G. **Licenciamento Ambiental e Legislação**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002 (estudo técnico disponível em <http://www.camara.gov.br>).

- Boratto, Maurício Vianna. **Legislação sobre Licenciamento Ambiental: Histórico, Controvérsias e Perspectivas**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002 (estudo técnico disponível em <http://www.camara.gov.br>).

- Milaré, Édis. **Direito do Ambiente**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

- Machado, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**, 7ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.