

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
FACULDADE DE DIREITO**

**A INTERLOCUÇÃO DOS ÓRGÃOS AMBIENTAIS ESTADUAIS E MUNICIPAIS NO
EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA COMUM PARA REALIZAR
O LICENCIAMENTO AMBIENTAL: UMA ANÁLISE DA REGIÃO
METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO**

LARISSA TAVARES DA SILVA

**RIO DE JANEIRO
2019 / 1º Semestre**

LARISSA TAVARES DA SILVA

**A INTERLOCUÇÃO DOS ÓRGÃOS AMBIENTAIS ESTADUAIS E MUNICIPAIS NO
EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA COMUM PARA REALIZAR
O LICENCIAMENTO AMBIENTAL: UMA ANÁLISE DA REGIÃO
METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do **Professor Dr. Emiliano Rodrigues Brunet Depolli Paes**

RIO DE JANEIRO

2019 / 1º Semestre

CIP - Catalogação na Publicação

d586i da Silva, Larissa Tavares
A interlocução dos órgãos ambientais estaduais e municipais no exercício da competência administrativa comum para realizar o licenciamento ambiental: uma análise da região metropolitana do Rio de Janeiro / Larissa Tavares da Silva. -- Rio de Janeiro, 2019.
80 f.

Orientador: Emiliano Rodrigues Brunet Depolli Paes.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito, Bacharel em Direito, 2019.

1. Direito Ambiental. 2. Licenciamento Ambiental. 3. Competência Comum. 4. Região Metropolitana. 5. Rio de Janeiro. I. Rodrigues Brunet Depolli Paes, Emiliano, orient. II. Título.

LARISSA TAVARES DA SILVA

**A INTERLOCUÇÃO DOS ÓRGÃOS AMBIENTAIS ESTADUAIS E MUNICIPAIS NO
EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA COMUM PARA REALIZAR
O LICENCIAMENTO AMBIENTAL: UMA ANÁLISE DA REGIÃO
METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito de graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do **Professor Dr. Emiliano Rodrigues Brunet Depolli Paes**.

Data de aprovação: ____/____/____.

Banca Examinadora:

Orientador: Prof. Emiliano Rodrigues Brunet Depolli Paes

Membro da Banca

Membro da Banca

RIO DE JANEIRO

2019 / 1º Semestre

Aos meus pais e minha avó, pelo cuidado e apoio incondicionais em tudo que me proponho a fazer.

À turma noturna 2014/2, pelo suporte, parceria, generosidade e real senso de comunidade, sem os quais a trajetória acadêmica teria sido muito mais difícil.

AGRADECIMENTOS

Ingressei no curso de Direito por um acaso, com a única certeza de que algumas matérias que eu mais me identificava durante o ensino médio seriam parte da grade curricular, ou pelo menos instrumentais às habilidades de bacharel ou advogada.

Agradeço à Faculdade Nacional de Direito da UFRJ por ter feito eu me apaixonar pelo Direito e não querer mais sair. Obrigada, Nacional, pela grande qualidade das aulas, dos debates e dos eventos acadêmicos, que tanto se esforçam para aproximar o interior da Faculdade da vida real e da prática profissional.

Agradeço ao Dudu, DJ Residente do Órfãos, pelas grandes salvas na xerox. Agradeço também ao Luís da cantina, pelo café responsável por me acordar para as aulas das 07h30min da manhã.

À minha família, principalmente meus pais e minha avó, agradeço pelo apoio de sempre. Com incentivo e esforço, deles mesmos, para que eu tivesse a oportunidade de cursar uma universidade pública, uma das poucas na família.

Por isso também, agradeço à política de cotas, que fez com que não só o meu, mas muitos outros ingressos de estudantes pretos, pardos e indígenas fossem possíveis. Hoje olho ao redor, para o corpo discente da Nacional, e vejo uma quantidade muito maior de cotistas do que quando ingressei na Gloriosa.

Menção honrosa ao Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca, eterno CEFET, pelo grande crescimento pessoal que me proporcionou durante os três anos do ensino médio e técnico, em tempo integral, que eu não teria suportado sem os amigos que lá conheci e levarei para sempre comigo.

Agradeço muito às experiências profissionais que tive e pessoas incríveis que conheci durante os oito períodos de estágio, inicialmente na Defensoria Pública do Estado, passando pelo Ministério Público Federal, Veirano Advogados e, agora, Schmidt, Valois, Miranda, Ferreira & Agel Advogados.

Impossível também não agradecer aos amigos, antigos e mais recentes, sempre comigo na alegria e na tristeza. Minhas amigas de infância em Campo Grande, os amigos da Nacional e do 23º andar. Vocês sabem quem são.

RESUMO

O licenciamento ambiental foi previsto como instrumento cuja competência administrativa é comum a todos os entes federativos. Do ponto de vista da tutela ambiental, a competência comum é positiva, pois potencializa o controle de atividades potencial ou efetivamente poluidoras. Por outro lado, pode gerar insegurança jurídica com a falta de coordenação entre os entes, tumultuando as atividades produtivas, ou não utilizando os recursos públicos eficientemente. Para racionalizar a sistemática de competência licenciatória, foi aprovada a Lei Complementar nº 140/211, que torna os Estados figura central do processo de licenciamento, limitando a atuação da União e buscando fortalecer a cooperação entre Estados e Municípios. No entanto, muitos Municípios ainda não realizam o licenciamento de considerado impacto local, ou sequer possuem convênios com os Estados para cooperação técnica e trocas de *expertise*. Portanto, o objetivo deste trabalho foi analisar como é realizado o licenciamento ambiental no Estado do Rio de Janeiro, especificamente, na Região Metropolitana. Propôs-se, também, a apurar em que grau o Estado atua de forma conjunta com os Municípios, de forma supletiva ou subsidiária. Para tanto, foi realizada pesquisa bibliográfica, legislativa e nas páginas de internet do INEA. Também foram realizadas entrevistas, por telefone, com funcionários do órgão.

Palavras-chave: Direito Ambiental; Licenciamento Ambiental; Competência Comum; Região Metropolitana; Rio de Janeiro.

ABSTRACT

Environmental licensing was envisaged as an instrument whose administrative competence is common to all federative entities. From an environmental protection standpoint, common competence is positive, as it enhances the control of potential or effectively polluting activities. On the other hand, it can generate legal insecurity with the lack of coordination between entities, hampering productive activities, or not using the public resources efficiently. In order to rationalize the environmental licensing system, Complementary Law No. 140/211 was approved, making the States a central figure in the licensing process, limiting Union's activities and seeking to strengthen cooperation between States and Municipalities. However, many municipalities still do not carry out the licensing of considered local impact activities, or even have agreements with the States for technical cooperation and exchanges of expertise. Therefore, the objective of this work was to analyze how environmental licensing is carried out in the State of Rio de Janeiro, specifically in the Metropolitan Area. It was also proposed to determine the degree to which the State acts jointly with the Municipalities, in a supplementary or subsidiary manner. For this purpose, a bibliographic, legislative and webpage research was carried out. Telephone interviews were also conducted with workers from INEA.

Key words: Environmental Law; Environmental Licensing; Common Competence; Metropolitan Area; Rio de Janeiro.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Histograma do IDHM dos Municípios integrantes da região metropolitana do Rio de Janeiro.....	50
Gráfico 2 - Total de Municípios do Estado do Rio de Janeiro versus Municípios que realizam o licenciamento ambiental em 2015	54
Gráfico 3 – Total de Municípios do Estado do Rio de Janeiro <i>versus</i> Municípios que realizam o licenciamento ambiental em 2019	64
Gráfico 4 – Total de Municípios do Estado do Rio de Janeiro aptos a realizar o licenciamento ambiental em 2015, em comparação a 2019.....	65
Gráfico 5 – Total de Municípios do Estado do Rio de Janeiro aptos a realizar o licenciamento ambiental em 2019, em comparação aos Municípios da região metropolitana do Estado do Rio de Janeiro	65

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Municípios que integram a Região Metropolitana do Rio de Janeiro.....	27
Tabela 2 - IDHM dos Municípios integrantes da Região Metropolitana do Rio de Janeiro organizados por espacialidade e ordem decrescente	49
Tabela 3 – Nomenclatura e endereço eletrônico da Secretaria Estadual Ambiental do Estado do Rio de Janeiro	55
Tabela 4 – Nomenclatura e endereço eletrônico do órgão vinculado à Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Estado do Rio de Janeiro.....	55
Tabela 5 – Dados consolidados obtidos através de pesquisa independente sobre os Municípios da Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro que realizam licenciamento ambiental	57

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
<i>Apud</i>	Citado por
Art.	Artigo
Atlas Brasil	Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil
CTE/APP	Cadastro Técnico Estadual de atividades potencialmente poluidoras ou utilizadoras de recursos ambientais
CTF/APP	Cadastro Técnico Federal
CEIVAP	Comitê de Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul
CFRB/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
COMMA	Conselho Municipal de Meio Ambiente
CONEMA	Conselho Estadual de Meio Ambiente
Ed.	Edição, editor
e-SIC	Sistema Eletrônico de Informação do Cidadão do Estado do Rio de Janeiro
FEEMA	Fundação Estadual de Engenharia do Meio-Ambiente
FJP	Fundação João Pinheiro
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH Global	Índice de Desenvolvimento Humano Global
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IEF	Fundação Instituto Estadual de Florestas
<i>In:</i>	Em, no, contido em

INEA	Instituto Estadual do Ambiente do Rio de Janeiro
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LC 140	Lei Complementar n.º 140/2011
OEMA	Órgão Estadual de Meio Ambiente
P.	Página
Política Nacional de Meio Ambiente	Lei Federal nº 6.938/1981
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RMERJ	Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro
SEAs	Secretaria de Estado de Meio Ambiente
SEAS	Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Sustentabilidade do Estado do Rio de Janeiro
SERLA	Fundação Superintendência Estadual de Rios e Lagoas
Singreh	Sistema Nacional de Recursos Hídricos
SIMIMA	Sistema Municipal de Informação sobre o Meio Ambiente
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SEIMA	Sistema Estadual de Informações sobre Meio Ambiente
SLAM	Sistema de Licenciamento Ambiental
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STF	Supremo Tribunal Federal
TCFA	Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental
TCFARJ	Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental no Estado do Rio de Janeiro

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
1.1 Diálogo entre Direito e Políticas Públicas em matéria ambiental.....	15
1.2 Histórico da proteção jurídica do meio ambiente no Brasil.....	17
1.2.1 Fase da exploração desregrada/laissez-faire ambiental, do período colonial até a década de 1960.....	18
1.2.2 Fase fragmentária, da década de 1960 até a década de 1980.....	18
1.2.3 Fase holística, da década de 80 até os dias atuais	19
1.3 Lei Federal nº 6.938/81	19
1.4 A Constituição Federal de 1988.....	20
1.4.1 Ordem pública ambiental.....	20
1.4.2 Repartição de competências.....	21
1.5 Lei Complementar nº 140/2011	23
1.6 Critério de análise: Regiões Metropolitanas	26
2 OBJETIVOS	30
2.1 Objetivo geral	30
2.1 Objetivos Específicos	30
3 METODOLOGIA.....	31
3.1 Pesquisa bibliográfica	31
3.2 Pesquisa legislativa	31
3.3 Pesquisa nas páginas oficiais dos órgãos ambientais.....	32
4 REFERENCIAL TEÓRICO E LEGISLATIVO	33

4.1 Licenciamento ambiental	33
4.2 Organização federativa	36
4.3 Interlocução de competências	39
4.4 Competência municipal	43
4.5 Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro.....	46
4.6 Licenciamento ambiental no Estado do Rio de Janeiro.....	51
5 PESQUISA INDEPENDENTE	55
6 RESULTADOS	62
6.1 Analisar se o Estado analisado possui órgão ambiental capacitado, nos termos do art. 5º, parágrafo único, da LC 140	62
6.2 Determinar a proporção de Municípios do Estado com órgão ambiental considerado capacitado (art. 5º, parágrafo único, da LC 140) para exercer as ações administrativas de tutela ambiental.....	63
6.3 Avaliar se a União atua de forma supletiva ou subsidiária com o órgão ambiental estadual analisado	66
7 CONCLUSÃO.....	68
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	70
REFERÊNCIAS JURISPRUDENCIAIS	72
REFERÊNCIAS LEGISLATIVAS	75

1 INTRODUÇÃO

1.1 Diálogo entre Direito e Políticas Públicas em matéria ambiental

O Direito, como campo do saber cujo objeto de estudo é o *dever-ser*, tem por vocação fixar parâmetros de conduta – por meio de atos normativos primários e secundários – com base em ideais principiológicos, por ele previamente estabelecidos, objetivando a alteração de um estado de coisas.

Um dos mecanismos pelos quais se operam tais pretensas alterações passa pela elaboração de políticas públicas¹. Leal (2006, p. 161 apud SGARIONI; AZEREDO, 2011, p. 237), define o conceito de políticas públicas como:

“ação estratégica” de instituições ou pessoas de direito público, cujo objetivo e o alcance de fins previamente determinados por “finalidades, objetivos e princípios de natureza pública”, marcada por elevados níveis de racionalidade programática e “caracterizada por medidas organizacionais e de planejamento”.

Na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988² (“CFRB/88”), há menções indiretas à necessidade de elaboração de políticas públicas para a consecução de objetivos específicos, por exemplo, nas chamadas normas programáticas (COUTINHO, 2013)³. Segundo Mendes e Branco:

As normas programáticas impõem um dever político ao órgão com competência para satisfazer o seu comando, condicionam a atividade discricionária dos aplicadores do direito, servindo de norte teleológico para a atividade de interpretação e aplicação do direito. (2016, p. 70-71)

¹ O Direito cumpre diversos papéis quanto à elaboração de políticas públicas. Coutinho sistematiza 4 (quatro papéis): direito como objetivo (dimensão substantiva), direito como arranjo institucional (dimensão estruturante), direito como ferramenta (dimensão instrumental) e direito como vocalizador de demandas (dimensão participativa). (2013, p. 23). Sob este viés, o presente estudo explicita a dimensão estruturante do Direito, ao analisar responsabilidades e mecanismos de coordenação e articulação no licenciamento ambiental.

² BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Presidência da República**: Casa Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

³ Este seria um exemplo da dimensão substantiva do Direito, na qual a disciplina atua no âmbito do *dever-ser*, estabelecendo objetivos e ordem de prioridades a serem perseguidos pelas políticas públicas (COUTINHO, 2013, p. 23).

É dizer que, quando o constituinte estabelece no art. 3º que um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil é “garantir o desenvolvimento nacional” (inciso II), para tanto será necessário elaborar, estruturar, implementar e adequar políticas para cumprir com o referido comando constitucional.

Dessa forma, a elaboração e conseqüentemente implementação de políticas públicas está diretamente relacionada à efetividade das normas constitucionais, principalmente aquelas que não são dotadas de eficácia plena⁴, ou seja, dependem, em maior ou menor grau, de atuação complementar e coordenada dos poderes Legislativo e Executivo.

A CRFB/88, pela primeira vez no constitucionalismo brasileiro⁵, introduziu o direito fundamental ao “meio ambiente ecologicamente equilibrado” em seu art. 225, *in verbis*:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

A expressão “meio ambiente ecologicamente equilibrado”, no dispositivo acima transcrito, trata-se de conceito jurídico indeterminado. Significa dizer que o constituinte, ao não apresentar uma definição do termo, provocou – intencionalmente ou não - a abertura da norma, que demanda ações futuras que lhe preencham de substância e efetividade, tais como edição de atos normativos supervenientes, atos da administração pública, demandas no poder judiciário, dentre outras medidas.

⁴ De acordo com a tríplice característica das normas constitucionais elaborada por José Afonso da Silva, as normas constitucionais de eficácia plena são aquelas “que, desde a entrada em vigor da constituição, produzem todos os seus efeitos essenciais (ou têm a possibilidade de produzi-los)”. Por sua vez, as normas de eficácia contida são aquelas que, apesar de também incidirem imediatamente e produzirem (ou poderem produzir) todos os efeitos queridos, “preveem meios ou conceitos que permitem manter sua eficácia contida em certos limites, dadas certas circunstâncias”. Já as normas de eficácia limitada ou reduzida “são todas aquelas que não produzem, com a simples entrada em vigor, todos os seus efeitos essenciais, porque o legislador constituinte, por qualquer motivo, não estabeleceu, sobre a matéria, uma normatividade para isso bastante, deixando essa tarefa ao legislador ordinário ou a outro órgão do Estado” (1982, p. 82-84).

⁵ A CRFB/88 não foi a primeira constituição na América Latina a inserir a temática ambiental em sua concepção unitária (Equador e Peru, 1979; Chile e Guiana, 1980; Honduras, 1982; Panamá, 1983; Guatemala, 1985; Haiti e Nicarágua, 1987). Antes mesmo, foi inserida no continente europeu (Portugal, 1976; Espanha, 1978) (MACHADO, 2013).

Além disso, a ordem constitucional vigente dispõe de dispositivos esparsos que, expressamente, instituem a competência comum e concorrente entre os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) para legislar e/ou atuar administrativamente em questões de natureza ambiental⁶.

Nesse cenário, para que as políticas ambientais detenham o mínimo de efetividade, é necessária a cooperação entre os diferentes entes do Poder Público responsáveis por defendê-lo e preservá-lo, o que pressupõe o indissociável diálogo entre direito e políticas públicas.

1.2 Histórico da proteção jurídica do meio ambiente no Brasil

O direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito difuso. Significa dizer que é um direito de terceira geração, uma vez que seus titulares são pessoas indeterminadas, ligadas por circunstâncias de fato⁷. Nas palavras de Mendes e Branco

[...] os direitos chamados de terceira geração peculiarizam-se pela titularidade difusa ou coletiva, uma vez que são concebidos para a proteção não do homem isoladamente, mas de coletividades, de grupos. Tem-se, aqui, o direito à paz, ao

⁶ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; [...] IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; [...] XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios [...]. Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...] VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico [...]. Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; [...].

⁷ No Mandado de Segurança nº 22.164-0 SP, o Ministro Relator Celso de Mello, do Supremo Tribunal Federal já julgou sobre a construção doutrinária das três gerações de direitos fundamentais e da inserção do meio ambiente nos direitos de terceira geração, nos seguintes termos: “o direito à integridade do meio ambiente – típico direito de terceira geração – constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído, não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, à própria coletividade social. Enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) – que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais – realçam o princípio da liberdade e os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) – que se identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas – acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade. Considerações doutrinárias”. (grifos do autor).

desenvolvimento, à qualidade do meio ambiente, à conservação do patrimônio histórico e cultural. (2016, p. 135-136)

Antes da CRFB/88, a proteção jurídica do meio ambiente no Brasil foi marcada pela omissão, fragmentação, utilitarismo e antropocentrismo (BENJAMIN, 1999).

Com finalidade didática, Herman Benjamin (1999) divide a evolução legislativo-ambiental brasileira em três regimes, a saber:

1.2.1 Fase da exploração desregrada/laissez-faire ambiental, do período colonial até a década de 1960

Nesta fase, os objetivos eram a sobrevivência de alguns recursos naturais preciosos em fase de intensa exploração econômica (por exemplo, o pau-brasil), principalmente com vistas à conquista de novas fronteiras agrícolas, pecuárias e minerárias. A pouca regulação legislativa tangenciava o meio ambiente pela perspectiva da saúde, de forma que a omissão legislativa foi um traço preponderante.

1.2.2 Fase fragmentária, da década de 1960 até a década de 1980

Posteriormente, a preocupação econômica com o exaurimento de certas categorias de recursos naturais, sob a ótica utilitarista, fez com que o legislador impusesse controles legais às atividades exploratórias.

Benjamin destaca que, nesta fase, o legislador possuía uma visão reducionista, tanto do objeto – ao fatiar o meio ambiente, negando-o identidade jurídica própria – quanto do aparato legislativo. A característica reducionista pode ser observada na produção legislativa do período fragmentário⁸.

⁸ Destacam-se o Código Florestal de 1965; os Códigos de Caça, Pesca e Mineração de 1967 (o Código de Mineração, por exemplo, ainda está em vigor); a Lei da Responsabilidade por Danos Nucleares de 1977; a Lei do Zoneamento Industrial nas Áreas Críticas de Poluição de 1980; e a Lei de Agrotóxicos de 1989 (BENJAMIN, 1999).

1.2.3 Fase holística, da década de 80 até os dias atuais

A partir da Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei Federal nº 6.938/1981, inaugurou-se a fase holística. Ao contrário das duas fases anteriores, o meio ambiente passou a ser compreendido “[...] como sistema ecológico integrado (resguardam-se as partes a partir do todo), com autonomia valorativa (é, em si mesmo, bem jurídico) e com garantias de implementação (=facilitação do acesso à justiça)” (BENJAMIN, 1999, p.98). Uma das inovações foi a inserção, no ordenamento jurídico brasileiro, da responsabilidade civil objetiva para o dano ambiental.

Ademais, em 1998, foi aprovada a Lei dos Crimes contra o Meio Ambiente⁹, que fixou as responsabilidades administrativa e penal ambientais¹⁰, fechando a tríplice responsabilização ambiental.

1.3 Lei Federal nº 6.938/81

Conforme mencionado no item acima, a Lei Federal nº 6.938/81 (“Política Nacional do Meio Ambiente”) deu início à fase holística da proteção jurídica do meio ambiente no Brasil.

Além de princípios e objetivos, a Lei também incorporou o Estudo de Impacto Ambiental – antes mesmo da constitucionalização do princípio da precaução¹¹ -, a responsabilidade civil objetiva para o dano ambiental e a legitimação do Ministério Público para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente – posteriormente alargada pela Lei da Ação Civil Pública¹² para admitir mais legitimados (BENJAMIN, 1999).

⁹ Lei Federal nº 9.605/98.

¹⁰ Em 2008, o Decreto Federal nº 6.514/2008 regulamentou as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, bem como estabeleceu o processo administrativo federal para a apuração destas infrações.

¹¹ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: [...] IV – exigir, na forma da lei, para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental; [...]. (BRASIL, 1988).

¹² Lei Federal nº 7.347/1985.

Relevante salientar que, através da constituição do Sistema Nacional do Meio Ambiente (“SISNAMA”)¹³, houve a previsão legislativa de integração entre os entes federados para implementação da Política Nacional do Meio Ambiente, que viria, posteriormente, a ser revisitada pela repartição de competências tanto da CRFB/88, quanto pela Lei Complementar nº 140/2011 (“LC 140”), as quais serão abordadas adiante.

1.4 A Constituição Federal de 1988

1.4.1 Ordem pública ambiental

A constitucionalização do meio ambiente, pela CRFB/88, seguiu uma tendência mundial, principalmente a partir da década de 1970, com as novas constituições dos países que saíam de regimes ditatoriais, incluindo o Brasil (BENJAMIN, 1999).

Em uma visão sistemática, a CRFB/88 traz, de forma explícita e central, o Meio Ambiente no art. 225, Capítulo VI - capítulo próprio - dentro do Título VIII, que se refere à Ordem Social. Por sua vez, o art. 193, da disposição geral da ordem social, estabelece que “a ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais”.

É neste contexto que Benjamin conceitua essa sistemática como “ordem pública constitucionalizada” e “concepção holística e juridicamente autônoma” (2004, p. 5).

Não obstante o tratamento destacado do meio ambiente na ordem constitucional, o constituinte não relegou a proteção do meio ambiente a apenas um título da Constituição.

¹³ Art. 6º Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado: [...] V - Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental; VI - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições; § 1º - Os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaborarão normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA. § 2º Os Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, também poderão elaborar as normas mencionadas no parágrafo anterior. [...]. (BRASIL, 1981).

Conforme destacado por Benjamin

Na verdade, saímos do estágio da *miserabilidade ecológica constitucional*, própria das Constituições liberais anteriores, para um outro, que, de modo adequado, pode ser apelidado de *opulência ecológica constitucional*, pois o capítulo do meio ambiente nada mais é do que o ápice ou a face mais visível de um regime constitucional que, em vários pontos, dedica-se, direta ou indiretamente, à gestão dos recursos ambientais. (2004, p. 7, grifo do autor)

Dessa forma, é possível vislumbrar, por exemplo, os “instrumentos de implementação” de direitos e obrigações ambientais, previstos mediante a ação civil pública (art. 129, III, da CRFB/88), a ação popular (art. 5º, LXXIII, da CRFB/88), bem como a responsabilização administrativa, civil e penal (art. 225, § 3º, da CRFB/88) e a função socioambiental da propriedade (art. 186, II, da CRFB/88) (BENJAMIN, 2004). Ainda, de acordo com o autor:

Da autonomia jurídica do meio ambiente decorre um regime próprio de tutela, já não centrado nos componentes do meio ambiente como coisas; estruturado, ao revés, em um conjunto aberto de direitos e obrigações de *caráter relacional*, que, vimos, denominamos *ordem pública ambiental*, [...]. (BENJAMIN, 2004, p. 6, grifo do autor).

1.4.2 Repartição de competências

A CRFB/88 adota uma nova concepção de federalismo, em relação às suas antecessoras, (MACHADO, 2013) na repartição de competências legislativas e de implementação¹⁴, presentes nos arts. 23, 24 e 30.

A competência comum (art. 23, da CRFB/88) deve ser exercida pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios e, no que concerne ao Direito Ambiental, se refere, por exemplo, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em quaisquer de suas formas¹⁵.

¹⁴ Neste sentido, Benjamin, 1999.

¹⁵ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; VIII - fomentar a produção agropecuária e

Ainda que o dispositivo não mencione, de forma expressa, os poderes os quais deverão exercer as estabelecidas competências, pela técnica legislativa, a utilização do tempo imperativo do verbo (“zelar”, “cuidar”, “proteger”, “impedir”, “proporcionar”, “preservar”, dentre outros), denota que devem ser empreendidas ações, atuações positivas da Administração Pública, para o cumprimento do comando constitucional.

Por sua vez, a competência legislativa concorrente (art. 24) – já presente na Constituição de 1934 – deve ser exercida pela União, pelos Estados e pelo Distrito Federal. Na explicação de Paulo Affonso Leme Machado

A concorrência enseja a possibilidade de iniciativa na área da legislação ambiental para os Estados e para o Distrito Federal, se a União se mantiver inerte. A competência concorrente poderá exercer-se não só quanto à elaboração de leis, mas de decretos, resoluções e portarias. (2013, p. 145)

A competência concorrente legislativa da União é limitada no que tange à edição de normas gerais (art. 24, § 1º, da CRFB/88), enquanto os Estados – e por analogia, o Distrito Federal -, possuem competência legislativa suplementar (art. 23, § 2º, da CRFB/88). Há uma exceção, mediante a qual os Estados possuem competência legislativa plena, na hipótese de inexistência de lei federal sobre normas gerais (art. 23, § 3º, da CRFB/88). No entanto, a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário (art. 23, § 4º, da CRFB/88).

Quanto aos Municípios, ainda que se encontrem no rol de competências comuns do art. 23, não estão inseridos nas competências legislativas concorrentes do art. 24. Apesar disso, possuem sua competência fixada pelo art. 30, para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, inciso I, da CRFB/88) e para suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, inciso II, da CRFB/88).

Dos dispositivos de fixação de competência acima descritos, é possível observar a

organizar o abastecimento alimentar; IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito. (BRASIL, 1988).

grande presença de conceitos jurídicos indeterminados – tais como “normas gerais”, “assuntos de interesse local” e “no que couber” – e, conseqüentemente concluir que a baixa densidade normativa das referidas expressões causa insegurança jurídica na elaboração de atos normativos, sobreposição – em detrimento de cooperação e coordenação - de atos administrativos e estabelecimento de políticas entre os entes federados.

Assim, para preencher a densidade normativa, e de acordo com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 53/2006 no art. 23, parágrafo único¹⁶, foi editada a LC 140, comentada na sequência.

1.5 Lei Complementar nº 140/2011

A LC 140/2011 foi editada em um contexto de divergências doutrinárias, jurisprudenciais e, principalmente, práticas, no tocante ao exercício da competência administrativa comum para licenciar e fiscalizar, entre os órgãos ambientais federais, estaduais e municipais.

Com o intuito de “harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente”¹⁷, a LC 140 introduz o princípio da cooperação¹⁸ na gestão ambiental compartilhada, regulamentando, duas décadas depois, o parágrafo único do art. 23 da CRFB/88.

Importante salientar que, a concomitantemente à competência comum para a tutela ambiental, introduzida pela CRFB/88, são igualmente observáveis os princípios que regem a

¹⁶Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a 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. (BRASIL, 1988).

¹⁷Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no exercício da competência comum a que se refere esta Lei Complementar: [...] III - harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente; [...]. (BRASIL, 2011).

¹⁸Art. 1º Esta Lei Complementar fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora. (BRASIL, 2011).

Administração Pública, circunscritos no art. 37 da CRFB/88¹⁹. Significa destacar que a atuação administrativa dos entes federados, inclusive em matéria ambiental, deve ser, principalmente, eficiente, o que pressupõe coordenação, em detrimento de cumulatividade de atuações. Em igual sentido, Mukai, citado por Bezerra e Gomes, assevera que

é esse o objetivo mais importante a ser alcançado por essa Lei, pois, por erros palmares de interpretação da expressão ‘comum’, todos os entes federativos têm se comportado como se cada um deles possa atuar cumulativamente sobre qualquer degradação ambiental, seja local, regional ou nacional, o que é absolutamente inconstitucional.²⁰

Antes da LC 140/2011, havia verdadeira desvinculação entre as competências administrativas comuns de licenciar e fiscalizar, na medida em que se admitia que o mesmo empreendimento ou atividade poderia ser licenciado e/ou fiscalizado por mais de um órgão ambiental. Tal entendimento foi objeto de decisão do Superior Tribunal de Justiça (“STJ”), conforme abaixo:

PROCESSUAL CIVIL - ADMINISTRATIVO - AMBIENTAL - MULTA - CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES COMUNS - OMISSÃO DE ÓRGÃO ESTADUAL - POTENCIALIDADE DE DANO AMBIENTAL A BEM DA UNIÃO - FISCALIZAÇÃO DO IBAMA - POSSIBILIDADE. 1. Havendo omissão do órgão estadual na fiscalização, mesmo que outorgante da licença ambiental, pode o IBAMA exercer o seu poder de polícia administrativa, pois não há confundir competência para licenciar com competência para fiscalizar. 2. A contrariedade à norma pode ser anterior ou superveniente à outorga da licença, portanto a aplicação da sanção não está necessariamente vinculada à esfera do ente federal que a outorgou. 3. O pacto federativo atribuiu competência aos quatro entes da federação para proteger o meio ambiente através da fiscalização. 4. A competência constitucional para fiscalizar é comum aos órgãos do meio ambiente das diversas esferas da federação, inclusive o art. 76 da Lei Federal n. 9.605/98 prevê a possibilidade de atuação concomitante dos integrantes do SISNAMA. 5. Atividade desenvolvida com risco de dano ambiental a bem da União pode ser fiscalizada pelo IBAMA, ainda que a competência para licenciar seja de outro ente federado. Agravo regimental provido.²¹ (grifo nosso).

¹⁹Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, [...]. (BRASIL, 1988).

²⁰ MUKAI, 2012, p. 33 apud BEZERRA; GOMES, 2017, p. 1752.

²¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). Processual civil. Administrativo. Ambiental. Multa. Conflito de atribuições comuns. Omissão de órgão estadual. Potencialidade de dano ambiental a bem da União. Fiscalização do IBAMA. Possibilidade. Havendo omissão do órgão estadual na fiscalização, mesmo que outorgante da licença ambiental, pode o IBAMA exercer o seu poder de polícia administrativa, pois não há confundir competência para licenciar com competência para fiscalizar. A contrariedade à norma pode ser anterior ou superveniente à outorga da licença, portanto a aplicação da sanção não está necessariamente vinculada à esfera do ente federal que a outorgou. O pacto federativo atribuiu competência aos quatro entes da federação para proteger o meio ambiente através da fiscalização. A competência constitucional para fiscalizar é comum aos órgãos do meio ambiente das diversas esferas da federação, inclusive o art. 76 da Lei Federal n. 9.605/98 prevê a possibilidade de atuação concomitante dos integrantes do SISNAMA. Atividade desenvolvida

Visando dirimir a existência de múltiplos processos de licenciamento ambiental, que repercutem na insegurança jurídica da atividade licenciada, a LC 140 determinou que o licenciamento ambiental seja conduzido por um único ente federado²².

Outra inovação trazida pela LC 140 foi a fixação da predominância²³ do critério de competência espacial²⁴, em detrimento do critério do potencial de impacto ambiental, conforme a decisão do STJ acima transcrita, evidenciado no uso do vocábulo “localizado”, nos incisos referentes à competência administrativa para licenciar dos entes federados²⁵.

com risco de dano ambiental a bem da União pode ser fiscalizada pelo IBAMA, ainda que a competência para licenciar seja de outro ente federado. Agravo regimental provido. Agravo regimental no Recurso Especial nº 711.405 PR, Relator: Ministro Humberto Martins. Brasília, 28 de abril de 2009. Disponível em: <<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:superior.tribunal.justica.turma.2:acordao:resp:2009-04-28:711405-932011>>. Acesso em 06 mai. 2019.

²² Art. 13. Os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo, em conformidade com as atribuições estabelecidas nos termos desta Lei Complementar. § 1º Os demais entes federativos interessados podem manifestar-se ao órgão responsável pela licença ou autorização, de maneira não vinculante, respeitados os prazos e procedimentos do licenciamento ambiental. (BRASIL, 2011).

²³ A LC 140 também previu a fixação de competência por matéria, principalmente para exercício da competência da União.

²⁴ “Toda matéria local atrai a competência do Município; a microrregional fica com o Estado; e a supraestadual pede o concurso da União” (MILARÉ, 2015, p. 652).

²⁵ Art. 7º São ações administrativas da União: [...] XIV - promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades: a) localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; b) localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva; c) localizados ou desenvolvidos em terras indígenas; d) localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); e) localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados; f) de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo, aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas, conforme disposto na Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999; g) destinados a pesquisar, lavar, 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); ou h) que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento; [...]. Art. 8º São ações administrativas dos Estados: XIII - exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida aos Estados; [...]. XIV - promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, ressalvado o disposto nos arts. 7º e 9º; XV - promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pelo Estado, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); [...] Art. 9º São ações administrativas dos Municípios: [...]. XIV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover 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); [...]. Art. 10. São ações administrativas do Distrito Federal as previstas nos arts. 8º e 9º. (BRASIL, 2011).

Para tentar racionalizar as atuações dos entes federados, a LC 140 a dividiu em duas frentes: a atuação estatal supletiva e a atuação subsidiária²⁶. A atuação supletiva ocorre por substituição, quando um ente federado atua no lugar do ente com competência precípua fixada pela lei complementar. Por sua vez, a atuação subsidiária ocorre mediante auxílio, quando o ente federado originalmente detentor das atribuições definidas na lei complementar solicita auxílio a outro ente para o desempenho das atribuições decorrentes das competências comuns (GUERRA, 2015, p. 163).

Na seara do licenciamento ambiental, a LC 140 trouxe hipóteses bem definidas para a atuação da União. Quanto aos Municípios, a competência foi adstrita ao conceito jurídico indeterminado do impacto ambiental de âmbito local, o que abre margem para conflitos de competência. No entanto, a LC 140 busca se adiantar sobre este ponto atribuindo a definição da atuação municipal aos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente (“CONEMA”s). Aos Estados, por sua vez, coube a chamada competência residual, mediante a qual sua atuação se impõe nos casos que não sejam de competência da União ou do Município (GUERRA, 2015, p. 170).

1.6 Critério de análise: Regiões Metropolitanas

Como forma de organizar e delimitar o objeto de estudo, foi selecionado inicialmente o critério de Bacia Hidrográfica, especificamente, a Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, por ser um critério geográfico de comum utilização referencial.

Por esse critério, foi necessário analisar o *site* do Comitê de Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (“CEIVAP”)²⁷, criado pelo Decreto Federal nº 1.842/1996 e modificado pelo Decreto Federal nº 6.591/2008. O CEIVAP é um órgão colegiado deliberativo, que faz parte do Sistema Nacional de Recursos Hídricos (“Singreh”), criado pela Lei Federal nº 9.433/1997.

²⁶ Art. 2º Para os fins desta Lei Complementar, consideram-se: [...] II - atuação supletiva: ação do ente da Federação que se substitui ao ente federativo originariamente detentor das atribuições, nas hipóteses definidas nesta Lei Complementar; III - atuação subsidiária: ação do ente da Federação que visa a auxiliar no desempenho das atribuições decorrentes das competências comuns, quando solicitado pelo ente federativo originariamente detentor das atribuições definidas nesta Lei Complementar. (BRASIL, 2011).

²⁷ Disponível em: <<http://www.ceivap.org.br/index.php>>. Acesso em 06 mai. 2019.

De acordo com o *website* da CEIVAP²⁸, a Bacia do Rio Paraíba do Sul abrange 184 Municípios, dos quais 57 (cinquenta e sete) são localizados no Estado do Rio de Janeiro.

Dessa forma, houve necessidade de delimitação geográfica devido à grande quantidade de dados a ser analisada, principalmente no que se refere à relação Município-Estado, no âmbito do exercício da competência licenciadora ambiental.

Por esse motivo, posteriormente, foi escolhido o critério de Região Metropolitana, que reduziu a quantidade de Municípios para 95 (noventa e cinco), sendo 22 (vinte e dois) no Estado do Rio de Janeiro, conforme tabela abaixo:

Tabela 1 - Municípios que integram a Região Metropolitana do Rio de Janeiro²⁹

Belford Roxo
Cachoeiras de Macacu
Duque de Caxias
Guapimirim
Itaboraí
Itaguaí
Japeri
Magé
Maricá
Mesquita
Nilópolis
Niterói
Nova Iguaçu
Paracambi
Petrópolis
Queimados
Rio Bonito
Rio de Janeiro
São Gonçalo
São João de Meriti
Seropédica
Tanguá

²⁸ Disponível em: <<http://www.ceivap.org.br/dados-gerais.php>>. Acesso em 06 mai. 2019.

²⁹ Fonte: RIO DE JANEIRO (Estado). Lei Complementar nº 184, de 27 de dezembro de 2018. Dispõe sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sua composição, organização e gestão, define as funções públicas e serviços de interesse comum, cria a autoridade executiva da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e dá outras providências. Disponível em: <

As Regiões Metropolitanas são criadas mediante Lei Complementar Estadual, por imposição do art. 25, § 3º da CFRB/88³⁰. Assim, a Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro (“RMERJ”) foi recentemente modificada pela Lei Complementar Estadual nº 184/2018.

Outro argumento que favorece a adoção do critério da Região Metropolitana é a decisão do STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade (“ADI”) nº 1842 RJ, a qual declarou constitucional a criação de um colegiado, formado entre Municípios e Estado, para prestação de serviços públicos de interesse metropolitano, conforme abaixo:

Ação direta de inconstitucionalidade. Instituição de região metropolitana e competência para saneamento básico. Ação direta de inconstitucionalidade contra Lei Complementar n. 87/1997, Lei n. 2.869/1997 e Decreto n. 24.631/1998, todos do Estado do Rio de Janeiro, que instituem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e a Microrregião dos Lagos e transferem a titularidade do poder concedente para prestação de serviços públicos de interesse metropolitano ao Estado do Rio de Janeiro. [...] A instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões pode vincular a participação de Municípios limítrofes, com o objetivo de executar e planejar a função pública do saneamento básico, seja para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, seja para dar viabilidade econômica e técnica aos Municípios menos favorecidos. [...] Reconhecimento do poder concedente e da titularidade do serviço ao colegiado formado pelos Municípios e pelo estado federado. A participação dos entes nesse colegiado não necessita de ser paritária, desde que apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente. A participação de cada Município e do Estado deve ser estipulada em cada região metropolitana de acordo com suas particularidades, sem que se permita que um ente tenha predomínio absoluto. Ação julgada parcialmente procedente [...].³¹ (grifo nosso)

Foi neste cenário que, em 2018, foi aprovada pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro³² a Lei Complementar nº 184/2018, que, dentre outros temas, dispõe sobre a organização dos entes integrantes da Região Metropolitana para realizar o ordenamento territorial metropolitano sobre o uso do solo de forma integrada.

³⁰ Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. (...) § 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. (BRASIL, 1988).

³¹ BRASIL. Superior Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1842 RJ, Relator: Ministro Luiz Fux, Relator para Acórdão: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 06 de março de 2013. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1714588>>. Acesso em 05 mai. 2019.

³² As Leis Complementares Estaduais nº 1.139/2011 e nº 89/2006, dos Estados de São Paulo e Minas Gerais, respectivamente, possuem disposições análogas.

O ordenamento territorial dialoga diretamente com o licenciamento ambiental, uma vez que parte da análise realizada pelo órgão ambiental quando do processo administrativo engloba os critérios municipais de política urbana – macrozoneamento, parcelamento do solo urbano, uso e ocupação do solo, dentre outros -, mediante o qual determinadas atividades, de acordo com os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade/empreendimento, recebem concessão de licenças ambientais. No mesmo sentido, pontua Paulo Affonso de Leme Machado:

Como se vê da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, não só o licenciamento e a revisão do licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras são instrumentos dessa política (art. 9º, IV), como também o é o ‘zoneamento ambiental’ (art. 9º, II).

Andou bem o legislador em colocar o zoneamento ambiental antes do licenciamento, isto porque as regras para o uso do solo e do desenvolvimento de atividades em um espaço territorial merece ser previsto antes do licenciamento. (2013, p. 335).

Além dos argumentos acima aventados, o critério de Região Metropolitana também se mostra mais vantajoso por abranger a capital do Estado. Se optássemos pelo critério de Bacia Hidrográfica, o Município do Rio de Janeiro não seria analisado no presente estudo, o que não se justifica, dada a relevância interna do mesmo no cenário estadual, e externa, no cenário nacional.

Ademais, analisando o cenário interno estadual, é relevante analisar como os Municípios mais afastados das capitais se organizam administrativamente em comparação às mesmas, no que tange à cooperação com o OEMA.

No que se refere ao critério de escolha do Estado do Rio de Janeiro, foi selecionado por ser o domicílio da autora e por ser a localidade que concentra a maior parte de suas demandas cotidianas, mediante estágio profissional na área de Direito Ambiental.

2 OBJETIVOS

2.1 Objetivo geral

Analisar a aplicação da LC 140 entre os Municípios da RMERJ e o órgão ambiental executor de políticas ambientais no Estado do Rio de Janeiro, quanto ao cumprimento dos requisitos normativos objetivos para o exercício da competência comum de tutela do meio ambiente, a partir do instrumento administrativo do licenciamento ambiental.

2.1 Objetivos Específicos

- Analisar se o Estado do Rio de Janeiro possui órgão ambiental capacitado, nos termos do art. 5º, parágrafo único, da LC 140;
- Determinar a proporção de Municípios do Estado com órgão ambiental considerado capacitado (art. 5º, parágrafo único, da LC 140) para exercer as ações administrativas de tutela ambiental e;
- Avaliar se a União atua de forma supletiva ou subsidiária com os órgãos ambientais estaduais analisados.

3 METODOLOGIA

A metodologia de pesquisa idealizada com o intuito de atender aos objetivos do presente estudo consistiu em (i) pesquisa bibliográfica; (ii) pesquisa legislativa e (iii) pesquisa nas páginas oficiais dos órgãos ambientais. Devido à sua complementariedade, os três instrumentos foram utilizados e apresentados de forma conjunta (Capítulos 4, 5 e 6), com exceção da pesquisa nas páginas oficiais dos órgãos ambientais, que foi restringida aos Capítulos 5 e 6.

Os resultados da pesquisa serão apresentados no Capítulo 6, no qual cada um dos 3 (três) critérios dos Objetivos Específicos serão adereçados em subitem próprio.

3.1 Pesquisa bibliográfica

Inicialmente, foi realizada a pesquisa bibliográfica, que englobou referenciais teóricos e legislativos, bem como pesquisas empíricas relevantes ao objeto de estudo do presente trabalho.

Foram analisados os chamados manuais de Direito Ambiental, para substrato conceitual e histórico, bem como artigos científicos que perpassam pelos temas mais específicos de gestão metropolitana e licenciamento ambiental, com enfoque prioritário na RMERJ, de forma contextualizada com a o cenário nacional.

Também foram trabalhadas pesquisas empíricas de órgãos governamentais, para acesso e análise dos dados coletados que igualmente ajudaram a interpretar e contextualizar os resultados obtidos na pesquisa que realizada.

3.2 Pesquisa legislativa

Concomitantemente à pesquisa bibliográfica, e de forma complementar a esta, também foi realizada pesquisa na legislação nacional, de matéria direta ou indiretamente ambiental,

que dialogasse com os objetivos deste estudo. A legislação consultada está inteiramente disponibilizada *online*.

3.3 Pesquisa nas páginas oficiais dos órgãos ambientais

Com o intuito imediato de tentar adereçar os 3 (três) critérios levantados a partir da LC 140, já apresentados, também foi realizada pesquisa nos *websites* dos órgãos ambientais analisados, fossem federais, estaduais ou municipais.

4 REFERENCIAL TEÓRICO E LEGISLATIVO

Neste capítulo, será abordado o arcabouço federativo de proteção e preservação ao meio ambiente, com enfoque no instrumento do licenciamento ambiental. Para tanto, foi realizada uma análise da legislação brasileira atual, assim como da produção teórica sobre o tema.

4.1 Licenciamento ambiental

Para tratar de licenciamento ambiental, primeiramente é necessária uma breve exposição sobre a atuação administrativa positiva do Estado, mediante o exercício do seu poder de polícia.

A definição legal de poder de polícia está positivada no art. 78 do Código Tributário Nacional, conforme abaixo:

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (BRASIL, 1966).

Além disso, Carvalho Filho conceitua poder de polícia como “a prerrogativa de direito público que, calcada na lei, autoriza a Administração Pública a restringir o uso e o gozo da liberdade e da propriedade em favor do interesse da coletividade” (2016, p. 79).

É neste contexto de poder de polícia administrativa que o constituinte introduziu o chamado *poder de polícia ambiental*, no art. 225 da CRFB/88. Paulo Affonso Leme Machado conceitua o poder de polícia ambiental como

a atividade da Administração Pública que limita ou disciplina direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato em razão de interesse público concernente à saúde da população, à conservação dos ecossistemas, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas ou de outras atividades dependentes de concessão, autorização/permissão ou licença do

Poder Público de cujas atividades possam decorrer poluição ou agressão à natureza. (2013, p. 385).

Aqui, duas discussões se inserem. A primeira, referente aos atores legitimados para o exercício do poder de polícia ambiental, que se relaciona com a competência administrativa e será tratada nos itens seguintes. A segunda, abordada neste item, referente aos instrumentos mediante os quais é exercido o poder de polícia ambiental.

O Estado exerce seu dever-poder administrativo através de instrumentos de controle, que podem ser *prévios*, como o licenciamento ambiental, ou *sucessivos*, como a fiscalização e o sancionamento de atividades desconformes (MILARÉ, 2015).

Neste sentido, o licenciamento ambiental é um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, destinado à disciplina de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras³³.

O art. 2º, inciso I da LC 140 dispõe que o licenciamento ambiental é

o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental; [...]. (BRASIL, 2011)

No que tange ao Direito Administrativo, Di Pietro leciona que “licença é o ato administrativo unilateral e vinculado pelo qual a Administração faculta àquele que preencha os requisitos legais o exercício de uma atividade.” (2018, p. 309).

Da definição acima, apreende-se que a licença é 1) um ato administrativo, 2) unilateral e 3) vinculado. Significa dizer que a licença trata de direitos, logo, ao preencher os requisitos legais para sua concessão, nasce ao interessado o direito subjetivo para tanto, sem qualquer discricionariedade por parte da Administração Pública (MILARÉ, 2015).

No entanto, cabe salientar que o termo licença, quando no contexto de licenciamento ambiental, não é utilizado de forma técnica como no Direito Administrativo, o que, em

³³ Art. 9º - São Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: [...] IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; [...] (BRASIL, 1981).

verdade, faz com que a *licença ambiental* tenha natureza jurídica de *autorização* (MACHADO, 2013).

Isso porque, após o processo complexo de licenciamento, a licença ambiental não é concedida definitivamente, sendo passível de fiscalização, revisão e renovação. De acordo com a redação do art. 10, parágrafo único, da Política Nacional de Meio Ambiente:

Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial, bem como em periódico regional ou local de grande circulação, ou em meio eletrônico de comunicação mantido pelo órgão ambiental competente. (BRASIL, 1981).

Sob o mesmo ponto de vista, Fiorillo discorre sobre a natureza jurídica do licenciamento ambiental nos seguintes termos:

O licenciamento ambiental não é ato administrativo simples, mas sim um encadeamento de atos administrativos, o que lhe atribui a condição de procedimento administrativo. Além disso, importante frisar que a licença administrativa constitui ato vinculado, o que denuncia uma grande distinção em relação a licença ambiental, porquanto esta é, como regra, ato discricionário (2019, p. 224).

Milaré sumariza:

Em linguagem figurada, e, numa palavra, o *licenciamento* seria o todo, resultado de um processo molecularizado de ações; a *licença*, a parte atomizada, identificadora de cada etapa de que se compõe o primeiro – Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO). (2015, p. 790, grifos do autor).

Registre-se que há divergências doutrinárias no que concerne à natureza jurídica da licença ambiental ser efetivamente de licença ou de autorização³⁴. No entanto, não foi realizada uma análise mais aprofundada sobre a discussão, por não se tratar do objetivo central do presente estudo.

³⁴ Édis Milaré (2015), por exemplo, discorda da posição de Paulo Affonso de Leme Machado (2013), ao entender que as licenças ambientais seriam, sim, licenças no sentido técnico-jurídico do Direito Administrativo. Em posição ligeiramente diferente, Paulo de Bessa Antunes sustenta que: “A licença ambiental, *in casu*, não pode ser entendida como uma licença de Direito Administrativo. As licenças de DAdm [sic], uma vez concedidas, passam a integrar o patrimônio jurídico de seu titular como direito adquirido. Em tais circunstâncias, somente poderão ser revogadas pela infração às normas legais. [...]. A licença ambiental não pode ser reduzida à condição jurídica de simples autorização, pois os investimentos econômicos que se fazem necessários para a implantação de uma atividade utilizadora de recursos ambientais, em geral, são elevados. Por outro lado, a concessão de licenças com prazos fixos e determinados demonstra que o sentido de tais documentos é o de impedir a perenização de padrões que, sempre, são ultrapassados tecnologicamente. (2010, p. 153).

4.2 Organização federativa

Conforme mencionado nos títulos anteriores, a competência administrativa para a proteção e preservação do meio ambiente é comum a todos os entes federados. Para mais, o licenciamento ambiental foi situado como um dos instrumentos previstos pelo legislador para o exercício da referida competência. Assim, é importante entender como os entes federados exercem o licenciamento ambiental.

A LC 140 estabelece as *regras de comando*, que informam a realização do licenciamento ambiental para cada ente da federação, instituindo um *modelo de federalismo cooperativo ecológico*, com o objetivo de tornar efetiva a atuação dos órgãos de controle e diminuir conflitos de competências (MILARÉ, 2015). Dessa forma, seu art. 7º, inciso XIV, trata da competência licenciatória da União para empreendimentos e atividades

- a) localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe;
- b) localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva;
- c) localizados ou desenvolvidos em terras indígenas;
- d) localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);
- e) localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados;
- f) de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo, aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas, conforme disposto na Lei Complementar no 97, de 9 de junho de 1999;
- g) 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); ou
- h) que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento; [...]. (BRASIL, 2011).

Já o art. 8º da LC 140 dispõe que os Estados são responsáveis por

- XIV - promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, ressalvado o disposto nos arts. 7º e 9º;
- XV - promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pelo Estado, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); [...]. (BRASIL, 2011).

Os Municípios, por sua vez, têm sua competência licenciatória disciplinada pelo art. 9º, inciso XIV, o qual determina que, observadas as atribuições dos demais entes federativos previstos na LC 140, promoverão 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); [...]. (BRASIL, 2011).

Ao Distrito Federal, por fim, foram atribuídas as competências tanto dos Estados, quanto dos Municípios, no art. 10 da LC 140³⁵.

Da leitura dos dispositivos acima, é possível realizar uma análise sistematizada, conforme pontuado por Milaré:

Adiante-se, desde logo, que a diretriz básica a ser observada, conjuntamente com a tipologia legal, é a da competência espacial, derivada da amplitude dos impactos: toda matéria *local* atrai a competência licenciatória do Município (art. 9º, XIV, *a*); a *microrregional* fica com o Estado (art. 8º, XIV, da LC 140/2011 c/c art. 25, § 1º, da CF/1988); e a *supraestadual* clama pela interferência da União (art. 7º XIV, *e*, da LC 140/2011). (2015, p. 806, grifos do autor).

No mesmo sentido, porém na temática do licenciamento ambiental de empreendimentos de infraestrutura, pontuam Sant’Anna et al. a edição do Decreto Federal nº 8.437/2015, para regulamentar a LC 140:

A publicação do Dec. 8.437/2015 ilustra que mesmo após a publicação da LC 140/2011 ainda restaram pontos controversos demandando regulamentação. Ainda, vale destacar que o Dec. 8.437/2015 trata especificamente de grandes obras de infraestrutura, cujo licenciamento ambiental é abrangente e complexo. Entende o Poder Público, pelo que expressou por meio do referido Decreto, que tais obras devem ser licenciadas pelo órgão federal. Esse entendimento, oportuno destacar, vai ao encontro daquele já manifestado judicialmente pelo Ministério Público, no sentido de que o órgão Federal possui mais completa estrutura e corpo técnico, devendo estar a seu cargo o licenciamento ambiental de empreendimentos complexos, como no caso das instalações de infraestrutura em geral. (2016, p. 323).

³⁵ Art. 10. São ações administrativas do Distrito Federal as previstas nos arts. 8º e 9º. (BRASIL, 2011).

Não obstante a *competência espacial supraestadual* da União para os licenciamentos ambientais de atividades e empreendimentos no setor de infraestrutura, ainda que o processo de licenciamento ambiental seja único, e uma vez que os entes federativos são autônomos e a competência licenciatória é comum, mesmo com as regras de comando da LC 140, há previsão de manifestação *não vinculante* dos demais entes ao órgão responsável pelo processo de licenciamento, conforme o art. 13, caput e § 1º da LC 140³⁶.

Contrário à não vinculação da manifestação dos demais entes federados no processo de licenciamento é Paulo Affonso de Leme Machado:

Na instituição do licenciamento ambiental somente por um ente federativo, foi apontado o interesse em evitar-se a ‘sobreposição de atuação entre os entes federativos’. No federalismo podem existir interesses públicos de vários aspectos em que a simultaneidade do exame administrativo não leva, necessariamente, a um estado de conflito entre os entes federativos. O exame conjunto, não apenas opinativo, mas vinculante por diversos entes federativos pode propiciar o aporte de um maior e melhor conhecimento sobre o empreendimento a ser licenciado ou autorizado e a utilização de tecnologias não degradadoras do meio ambiente. (2013, p. 324).

Édis Milaré, por sua vez, acredita que a regra do art. 13, § 1º da LC 140 não incorre em prejuízo ao processo de licenciamento ambiental:

A bem ver, não se está a sustentar a possível exclusão de qualquer ente ou órgão do processo de licenciamento, mas de simples regra de comando, em ordem a evitar conflitos e a garantir uma eficaz gestão ambiental, certo que a competência comum deve ser exercida de forma harmônica, aglutinadora e cooperativa entre os diferentes níveis de governo. Quem não estiver no comando do processo, dele não está alijado, ante a regra do § 1.º do art. 13 da LC 140/2011, que abre as portas à interveniência de qualquer ente federativo interessado. Este o sentido do parágrafo único do art. 23 da CF/1998, ao estabelecer que Lei Complementar fixaria ‘normas para a cooperação’ entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. (2015, p. 806).

O autor continua, ao defender que a fixação de competência para conduzir o licenciamento ambiental se dê com base nos *impactos diretos* do empreendimento/atividade objeto do licenciamento:

³⁶ Art. 13. Os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo, em conformidade com as atribuições estabelecidas nos termos desta Lei Complementar. §1º Os demais entes federativos interessados podem manifestar-se ao órgão responsável pela licença ou autorização, de maneira não vinculante, respeitados os prazos e procedimentos do licenciamento ambiental. (BRASIL, 2011).

É dizer: mesmo com o regramento específico, o critério para a identificação do órgão habilitado para o licenciamento há que ser determinado pela análise conjunta com a abrangência dos impactos *diretos* que possam resultar do empreendimento ou atividade, consoante o espírito que já norteava a Res. Conama 237/1997 e agora incorporado pela LC 140/2011 (arts. 7.º, XIV *e*, 9.º, XIV, *a* e 8.º, XIV *c/c.* art. 25, § 1º, da CF/1988). Sim, apenas os impactos diretos, pois os indiretos podem alcançar proporções inimagináveis até mesmo a partir de uma tênue relação de causa e efeito entre o projeto a implantar-se e sua interação com o meio ambiente, capaz, portanto, de despertar o interesse da própria aldeia global. (2015, p. 806-807, grifos do autor).

4.3 Interlocução de competências

Uma vez norteadas as competências licenciatórias expressamente regulamentadas pela LC 140 e explicitadas acima, é necessário que se debruce também sobre o exercício da referida competência nos casos em que o ente definido como condutor do licenciamento não possuir os meios para, de forma satisfatória, realizar o comando constitucional e legal de proteger e preservar o meio ambiente.

Tratam-se, portanto, das atuações supletivas e subsidiárias, também disciplinadas pela LC 140, sem as quais eventual impossibilidade fática – seja por deficiência de gestão, falta de recursos econômicos, dentre outros motivos - das Administrações Públicas dos entes federados se traduziria em degradação ambiental, por ausência de controle prévio e sucessivo.

Assim, o art. 2º da LC 140 considera

II - atuação supletiva: ação do ente da Federação que se substitui ao ente federativo originariamente detentor das atribuições, nas hipóteses definidas nesta Lei Complementar;

III - atuação subsidiária: ação do ente da Federação que visa a auxiliar no desempenho das atribuições decorrentes das competências comuns, quando solicitado pelo ente federativo originariamente detentor das atribuições definidas nesta Lei Complementar. (BRASIL, 2011).

As hipóteses de atuação supletiva estão definidas pelos arts. 15 da LC 140:

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

I - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado ou no Distrito Federal, a União deve desempenhar as ações administrativas estaduais ou distritais até a sua criação;

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. (BRASIL, 2011).

Édis Milaré sistematiza a atuação supletiva em três hipóteses, quais sejam: omissão ou inércia do órgão competente por inobservância de prazos; iminência ou ocorrência de degradação da qualidade ambiental e; inexistência de órgão ambiental capacitado ou conselho do meio ambiente (2015, p. 824-825).

Aqui, a inexistência de órgão ambiental capacitado faz surgir um “‘dever’ legal de licenciar ou autorizar para os demais entes federativos nos casos previstos no art. 15. Não se trata, portanto, de uma atuação supletiva discricionária, mas vinculada”. (MACHADO, 2013, p. 327).

O autor ressalta que o uso da expressão “ou” no texto legal, ao contrário do comumente sentido de alternativa, parece ter sido utilizado pelo legislador no intuito de soma:

Não basta que o órgão ambiental e o conselho do meio ambiente tenham sido instituídos, de acordo com a legislação. É um pressuposto da Lei comentada que o órgão ambiental e o conselho do meio ambiente estejam implantados. Houve uma valorização da existência dos conselhos. Parece-me que o emprego da conjunção ‘ou’ não está significando alternativa, mas foi empregada no sentido de ligar, de adicionar. Os entes federativos para terem atribuição de licenciar ou autorizar ambientalmente necessitam ter os dois organismos administrativos funcionando e não só um deles. Não bastaria ter somente o conselho do meio ambiente ativo, pois esse colegiado, na maioria das vezes, não tem atribuição e capacidade para emitir licença ou autorização ambiental. (2013, p. 327).

Além da hipótese de inexistência de órgão ambiental capacitado, a LC 140 também prevê a atuação supletiva nos casos de inércia do órgão ambiental competente para o licenciamento, quando decorrido o prazo de licenciamento sem a emissão da licença

ambiental pelo órgão condutor do processo³⁷ e nos casos de iminência ou ocorrência de degradação da qualidade ambiental³⁸.

Some-se também às hipóteses de atuação supletiva e subsidiária a previsão de delegação entre os entes federados de ações administrativas a ele originalmente atribuídas, conforme o art. 5º da LC 140³⁹.

Neste ponto, relevante analisar o que o legislador entende como “órgão ambiental capacitado”, o que foi disciplinado pela LC 140 no art. 5º, parágrafo único, como “aquele que possui técnicos próprios ou em consórcio, devidamente habilitados e em número compatível com a demanda das ações administrativas a serem delegadas”. (BRASIL, 2011).

Paulo Affonso Machado ressalta que também deve ser observada a “existência de técnicos em número compatível para a emissão das licenças ou das autorizações ambientais, no prazo estabelecido pela regulamentação apropriada” (2013, p. 237-238), uma vez que pelo já mencionado art. 14, § 3º, a inércia do órgão ambiental condutor do processo de licenciamento ambiental em emitir a licença é hipótese de atuação supletiva por outro ente federado.

A atuação subsidiária, por sua vez, foi tratada pelo art. 16 da LC 140:

Art. 16. A ação administrativa subsidiária dos entes federativos dar-se-á por meio de apoio técnico, científico, administrativo ou financeiro, sem prejuízo de outras formas de cooperação.

Parágrafo único. A ação subsidiária deve ser solicitada pelo ente originariamente detentor da atribuição nos termos desta Lei Complementar. (BRASIL, 2011).

³⁷ Art. 14. Os órgãos licenciadores devem observar os prazos estabelecidos para tramitação dos processos de licenciamento. [...] § 3º O decurso dos prazos de licenciamento, sem a emissão da licença ambiental, não implica emissão tácita nem autoriza a prática de ato que dela dependa ou decorra, mas instaura a competência supletiva referida no art. 15. (BRASIL, 2011).

³⁸ Art. 17. [...] § 2º Nos casos de iminência ou ocorrência de degradação da qualidade ambiental, o ente federativo que tiver conhecimento do fato deverá determinar medidas para evitá-la, fazer cessá-la ou mitigá-la, comunicando imediatamente ao órgão competente para as providências cabíveis. (BRASIL, 2011).

³⁹ 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. (BRASIL, 2011).

Sobre a atuação subsidiária, Milaré pontua que “Neste caso, o órgão coadjutor apenas apoiará originalmente competente, o qual continuará como responsável pela condução do processo, já que não se está a falar, aqui, em delegação de atribuição”. (2015, p. 826).

Um exemplo de atuação subsidiária entre o Estado do Rio de Janeiro e a União é a Lei Estadual nº 5.438/2009⁴⁰, que instituiu o Cadastro Técnico Estadual de atividades potencialmente poluidoras ou utilizadoras de recursos ambientais (“CTE/APP”) e a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental no Estado do Rio de Janeiro (“TCFARJ”). Ambos os instrumentos já estavam previstos na legislação federal⁴¹, devidos ao IBAMA. A legislação estadual, então, estabeleceu que o CTE/APP seria integrado com o Cadastro Técnico Federal (“CTF/APP”) e que parte da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (“TCFA”) recolhida pelo IBAMA deveria ser repassada ao INEA, sem incorrer em custos adicionais ao empreendedor. Dessa forma, os órgãos federal e estadual se articulam na integração desses dados⁴².

Outro exemplo de atuação subsidiária, dessa vez entre o Estado do Rio de Janeiro e os Municípios, são os convênios firmados entre os dois entes federativos, para transferência do licenciamento ambiental de determinados empreendimentos e atividades. O Decreto Estadual nº 42.050/2009⁴³ dispõe e disciplina a possibilidade da celebração de tais convênios, assim como o Decreto Estadual nº 42.440/2010⁴⁴ e a Resolução INEA nº 12/2010⁴⁵.

Um último exemplo de atuação subsidiária, entre o Estado do Rio de Janeiro e o Município do Rio de Janeiro, é o convênio celebrado em 08 de janeiro de 2007, publicado no Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro em 09 de janeiro de 2007⁴⁶. Na Cláusula Primeira, foi estabelecido como competência do Município o “licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local bem como a correlata cooperação

⁴⁰ Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/f25edae7e64db53b032564fe005262ef/399567a649430947832575ad006675b1?OpenDocument>. Acesso em 18 jun. 2019.

⁴¹ Lei Federal nº 6.938/1981.

⁴² Art. 4º, III, da Lei Estadual nº 5.438/2009.

⁴³ Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=158555>. Acesso em 18 jun. 2019.

⁴⁴ Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=159040>. Acesso em 18 jun. 2019.

⁴⁵ Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=159432>. Acesso em 18 jun. 2019.

⁴⁶ Disponível em: <http://doweb.rio.rj.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/1603/#/p:6/e:1603>. Acesso em 18 jun. 2019.

técnica e administrativa entre os partícipes”. No instrumento foram fixadas obrigações recíprocas entre os entes federativos, como o encaminhamento de licenças, do cadastro georreferenciado das atividades licenciadas, orientações, cooperação técnica, dentre outras.

Além das normas gerais estabelecidas pela CRFB/88 e pela LC 140, cada ente federado possui suas próprias normas que disciplinam como se dará o licenciamento ambiental no âmbito de suas competências.

Assim, o licenciamento federal é regulamentado pela Portaria Interministerial nº 60/2015⁴⁷ e pela Instrução Normativa IBAMA nº 184/2008⁴⁸.

Da mesma forma, os Estados e o Distrito Federal possuem normas próprias, que definem as atividades passíveis de licenciamento ambiental, as etapas do licenciamento, procedimentos, prazos, dentre outras regulamentações.

O subitem seguinte abordará a exceção ao princípio constitucional da autonomia dos entes federativos aberta pelo art. 9º, inciso XIV, alínea a, da LC 140, mediante a qual as atividades e empreendimentos de impacto local, ou seja, de competência dos Municípios, serão determinados pelos CONEMAs, não pelos próprios Conselhos Municipais de Meio Ambiente (“COMMA”s).

4.4 Competência municipal

A competência municipal para o licenciamento ambiental, como adiantado, é determinada no art. 9º, inciso XIV e alíneas, da LC 140, para atividades ou empreendimentos

⁴⁷ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Portaria Interministerial nº 60, de 24 de março de 2015. Estabelece procedimentos administrativos que disciplinam a atuação dos órgãos e entidades da administração pública federal em processos de licenciamento ambiental de competência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama. Disponível em <http://www.lex.com.br/legis_26632223_portaria_interministerial_n_60_de_24_de_marco_de_2015.aspx>. Acesso em 18 jun. 2019.

⁴⁸ BRASIL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Instrução Normativa nº 184, de 17 de julho de 2008. Estabelece, no âmbito desta Autarquia, os procedimentos para o licenciamento ambiental federal. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=77517>>. Acesso em 18 jun. 2019.

que causem ou possam causar impacto ambiental local ou localizados em unidades de conservação instituída pelo Município, com exceção das Áreas de Proteção Ambiental.

É importante pontuar que a atribuição de competências aos Municípios advinda da CRFB/88 e, posteriormente, complementada pela LC 140, é na verdade uma tendência internacional. Tal tendência pode ser observada, por exemplo, na Carta Europeia de Autonomia Local e na denominada Agenda 21, elaborada pela Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, conhecida como ECO-92 (BOISSARD, 2014). De acordo com o autor

É necessário observar que há uma tendência internacional no que tange a potencializar a responsabilidade local no gerenciamento e fiscalização do meio ambiente. Tal assertiva decorre da ideia de que o Município e, na maioria dos casos, a esfera mais próxima do dano, devendo-se atribuir a este ente federativo a responsabilidade pela sua gestão. (p. 3)

Da leitura da LC 140, é nítida a intenção do legislador de conferir maior protagonismo ao Município na proteção ambiental, mediante a ampliação de suas competências, de licenciamento e fiscalização (BOISSARD, 2014). Para tanto, porém, é necessário que os Municípios equipem seus órgãos ambientais de forma que não só sejam capacitados nos termos da legislação complementar, mas que efetivamente sejam capazes de realizar a preservação ambiental a eles conferida de forma autônoma.

Boissard sugere que a realidade brasileira não é capaz de cumprir com os comandos normativos de preservação e proteção do meio ambiente:

A capacidade técnica de se emitir uma licença ambiental e de promover sua efetiva fiscalização é de suma valia para assegurar a preservação do meio ambiente, de sorte há uma necessidade de se ter funcionários bem preparados, uma instalação física para o devido trâmite do procedimento administrativo, verba pública destinada ao órgão, leis municipais acessórias, etc. Entretanto, isso não corresponde à realidade brasileira, na qual a maioria dos Municípios não detém capacidade político-administrativa para cumprir tais requisitos. (2014, p.7).

Por sua vez, Paulo Affonso Machado, ao abordar o tema do licenciamento ambiental e da eficiência, faz uma ressalva sobre a “desigualdade de capacitação relativa aos órgãos ambientais dos entes federativos”, pela qual

confiar a tarefa de licenciamento ambiental a Municípios desprovidos de pessoal e de laboratórios habilitados, em regiões, infelizmente ainda marginalizadas, é tornar ineficiente esse licenciamento, contribuindo para a degradação ambiental. (2013, p. 325).

Para além de desafios de ordem técnica, que interferem efetiva proteção do meio ambiente, os Municípios também enfrentam desafios de ordem político-econômica. Como observa Boissard

É notório ainda que, além da discussão da capacidade técnica questionável, os Municípios possuem uma estrutura política fragilizada, sendo que muitos estudiosos entendem que é nessa esfera federativa que a corrupção se dá de maneira mais intensa. Não é difícil perceber que recursos ambientais possuem também um viés econômico e, muitas vezes, a permissão ou não do exercício de uma atividade ou instalação de um empreendimento envolve grande volume de dinheiro. E, infelizmente, nosso país detém um histórico negativo, onde o poder financeiro gera influência direta em searas importantes como a ambiental (2014, p. 8).

No mesmo sentido, Attanasio Junior:

[...], ao invés de garantir um planejamento adequado, com a participação da sociedade e garantia do direito à cidade sustentável com moradia digna para todos, a atual prática do planejamento territorial urbano é guiada, fundamentalmente, por interesses privados, que concentram suas preocupações no retorno do investimento econômico em curto prazo, o que faz com que ações voltadas para o interesse público se restrinjam à promoção de eventuais benefícios imediatos do capital como geração de empregos e circulação de riquezas. As obras e sua localização são definidas de acordo com os interesses das grandes empreiteiras e o planejamento urbano passa a ser inspirado pela lógica da empresa privada. (2018, p. 158).

Quanto aos empreendimentos e atividades cuja competência licenciatória é conferida ao Município, o art. 7º, inciso XIV, alínea a, da LC 140 dispõe que

Art. 9º São ações administrativas dos Municípios:

[...] XIV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover 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; [...]. (BRASIL, 2011).

Há de se observar, no entanto, as discussões acerca da inconstitucionalidade do dispositivo⁴⁹. Isso porque não caberia aos Estados regulamentar quais seriam as competências dos Municípios. Dessa forma, é violada a autonomia dos entes federativos, insculpida nos arts. 2º, 18, *caput*, 23, VI e 170, parágrafo único, da CRFB/1988, pela delimitação de competência trazida por norma hierarquicamente inferior, qual seja, a LC 140. Sobre o tema, Milaré escreve que

A restrição constante da norma insculpida no art. 9.º, XIV, *a*, sujeitando o licenciamento municipal à observância de tipologia a ser definida pelos Conselhos Estaduais do Meio Ambiente, com autoridade, portanto, para definir o conceito de impacto local, por representar indisfarçável invasão de competência do Estado no Município, é absolutamente inconstitucional [...]. Ademais, remarque-se, à exaustão, que a competência municipal para o zelo do ambiente decorre também da competência exclusiva do Município para legislar sobre assuntos de interesse local [...]. (2015, p. 816)⁵⁰

Em que pese a discussão acerca da inconstitucionalidade da LC 140⁵¹, fato é que a norma está em vigor e os CONEMAs devem editar normas para definição das atividades de impacto local realizadas nos Municípios.

A seguir, será abordada a realização da governança metropolitana fluminense, bem como o arcabouço jurídico do licenciamento ambiental no Estado do Rio de Janeiro, bem como a interlocução do INEA com os órgãos ambientais municipais.

4.5 Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro

⁴⁹ A constitucionalidade da LC 140 é questionada no STF pela ADI nº 4757/DF, proposta pela Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Especialista em Meio Ambiente e PECMA – ASIBAMA NACIONAL, em 2012. Na ação, a Associação alega que a delimitação da cooperação dos entes federados teria fragilizado a proteção do meio ambiente e que houve também inconstitucionalidade formal, por suposto vício no processo legislativo. O processo está concluso à Relatora Ministra Rosa Weber desde 03/12/2018. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4224704>>. Acesso em 03 jun. 2019.

⁵⁰ No mesmo sentido, conforme citados por Milaré (2015, p. 816): “Talden Farias. *Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 190; Sylvio Toshio Mukai. *Licenças ambientais municipais. Incabível delegação de competência pelos Estados*. Em Fernando F. Rossi et al. (coord.). *Aspectos controversos do direito ambiental: tutela material e tutela processual*. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 327-337; Paulo Affonso Leme Machado. *Direito Ambiental Brasileiro*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 185-186; Toshio Mukai. A Lei Complementar 140, de 8 de dezembro de 2011, que fixa diretrizes para a cooperação entre os entes federativos em matéria ambiental. *Revista Síntese Direito Ambiental*. vol. 5, p. 63. São Paulo: IOB, 2011. t. p. 63”. (grifos do autor).

⁵¹ Para maior aprofundamento da discussão sobre a inconstitucionalidade da LC 140, ver BOISSARD, 2014, p. 9-14.

O Brasil vivenciou três ondas no que diz respeito à criação de regiões metropolitanas. A primeira onda, dos anos 1970 consistiu na criação das regiões metropolitanas por lei federal⁵², em um contexto de forte industrialização nacional e migrações do campo para a cidade. Esta onda foi marcada pela criação de órgãos centrais que seriam encarregados de tratar de uma série de temas considerados afetos à região (saneamento básico, uso do solo metropolitano, transportes e sistema viário, serviços de limpeza pública, dentre outros). Já a segunda onda foi iniciada com o processo de redemocratização e com a CRFB/88, passou a criação das regiões metropolitanas pelos Estados, cuja administração seria exercida por órgãos afetos a temas específicos de forma setORIZADA, no contexto da então forte tendência “municipalizante” no país. Por sua vez, a terceira onda, a partir dos anos 2000, se traduz em alterações espaciais nas quais ocorre uma ampliação das antigas metrópoles para o seu entorno, além do surgimento de novas matérias de interesse metropolitano, tais como mobilidade urbana, meio ambiente saudável, agendas mundiais, dentre outras. (CORREIA; FARIAS, 2015).

Há de se considerar o estímulo para a regionalização brasileira, considerando as dimensões do país, os processos históricos de ocupação do território, e as diferenças culturais, sociais e econômicas. Neste sentido, Resende destaca tais aspectos como relevantes para analisar as políticas públicas com enfoque regional (na esfera nacional):

Inicialmente, é válido ressaltar que a heterogeneidade regional brasileira é marcante e persistente ao longo de décadas. Shankar e Shah (2003), ao investigarem as disparidades dos PIBs per capita regionais para seis países de grandes dimensões territoriais no mundo, em 1997, concluíram que o Brasil apresentava a terceira maior desigualdade regional, ficando atrás da Rússia e da China. Barros (2011) salienta que a própria extensão territorial, em si, seria capaz de gerar heterogeneidades – como se verifica em outros países de grandes dimensões territoriais (por exemplo, Rússia, Canadá, China, Estados Unidos, Austrália e Índia). Entretanto, as diversidades na formação histórica, social e climática contribuíram fortemente para a formação de tais diferenças entre as regiões brasileiras. Nesse sentido, Diniz (2013) também afirma que a herança histórica, as características e as formas de ocupação do território brasileiro levaram a um forte desbalanceamento no seu ordenamento. (2014, p. 28).

A mesma desigualdade a nível regional nacional pode ser observada também na RMERJ. De acordo com Correia e Farias:

⁵² A Lei Federal nº 14/1973 criou as primeiras regiões metropolitanas brasileiras, com exceção do Rio de Janeiro, devido a sua condição jurídica diferenciada de Estado e capital do país. Com a fusão dos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara e com o Rio de Janeiro como capital do estado, em 1975, que foi criada a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, através da Lei Complementar 20/1974, cujos efeitos seriam produzidos em 15 de março de 1975 (CORREIA; FARIAS, 2015).

Fundada em 1975, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, hoje formada por Municípios que se localizam ao longo (e para o interior) do entorno da Baía de Guanabara [...] apresenta uma profunda desigualdade intrametropolitana, que faz conviver no espaço territorial de uma mesma unidade regional Municípios como a Capital, o Rio de Janeiro, Patrimônio Cultural da Humanidade (título que se concentra, em sua maioria, em sítios de países de Primeiro Mundo), com Japeri, afamada por ocupar uma das piores posições no ranking do menos [sic] desenvolvidos países africanos), sem que em relação a ambas se vislumbrem políticas públicas metropolitanas de cooperação, senão uma profunda distância, não espacial, mas econômica, social e cultural. (2015, p. 448-449).

Conforme mencionado pelos autores da obra citada acima, a pesquisa realizada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (“PNUD”), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (“IPEA”) e Fundação João Pinheiro (“FJP”), culminou no Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (“Atlas Brasil”)⁵³. O Atlas Brasil adaptou a metodologia do Índice de Desenvolvimento Humano Global (“IDH Global”), para calcular o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (“IDHM”) de todos os Municípios brasileiros à época do estudo, publicado em 2013⁵⁴. O estudo foi desenvolvido com base nos dados coletados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (“IBGE”), referentes aos dados extraídos dos Censos Demográficos dos anos de 1991, 2000 e 2010⁵⁵.

Para corroborar a afirmação de desigualdade no interior da RMERJ, a Tabela 2 abaixo⁵⁶ ilustra os IDHMs do Brasil, do Estado do Rio de Janeiro, da RMERJ e dos seus Municípios integrantes⁵⁷. O estudo considera os seguintes indicadores: (i) Muito alto (acima de 0,800);

⁵³ Na plataforma online do Atlas Brasil, é possível consultar toda a base de dados da pesquisa e suas atualizações, inclusive gerar automaticamente tabelas e gráficos com informações e indicadores personalizados para pesquisadores e quaisquer interessados. Disponível em < <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/>>. Acesso em 08 jun. 2019.

⁵⁴ “O IDHM brasileiro considera as mesmas três dimensões do IDH Global – longevidade, educação e renda, mas vai além: adequa a metodologia global ao contexto brasileiro e à disponibilidade de indicadores nacionais. Embora meçam os mesmos fenômenos, os indicadores levados em conta no IDHM são mais adequados para avaliar o desenvolvimento dos Municípios e regiões metropolitanas brasileiras. Assim, o IDHM – incluindo seus três componentes, IDHM Longevidade, IDHM Educação e IDHM Renda - conta um pouco da história dos Municípios, estados e regiões metropolitanas em três importantes dimensões do desenvolvimento humano durante duas décadas da história brasileira”. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/idhm/>. Acesso em 08 jun. 2019.

⁵⁵ Para maiores informações sobre a metodologia do estudo, conferir o documento completo (PNUD; IPEA; FJP, 2013).

⁵⁶ Tabela gerada automaticamente a partir do Portal Atlas Brasil. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/consulta/>>. Acesso em 09 jun. 2019.

⁵⁷ Importante ressaltar que, como o estudo foi desenvolvido com base em dados até 2010, e publicado no ano de 2013, não há menção ao Município de Petrópolis, incluído como integrante da RMERJ em 2018, pela já mencionada Lei Complementar Estadual nº 184/2018.

(ii) Alto (0,700 até 0,799); (iii) Médio (0,600 até 0,699); (iv) Baixo (0,500 até 0,599) e (v) Muito baixo (0,000 até 0,499).

Tabela 2 - IDHM dos Municípios integrantes da Região Metropolitana do Rio de Janeiro organizados por espacialidade e ordem decrescente

Espacialidade	IDHM 2010
Brasil	0,727
Rio de Janeiro (Estado)	0,799
Rio de Janeiro (RMERJ)	0,771
Niterói	0,837
Maricá	0,765
Rio de Janeiro	0,761
Nilópolis	0,753
São Gonçalo	0,739
Mesquita	0,737
Paracambi	0,72
São João de Meriti	0,719
Itaguaí	0,715
Nova Iguaçu	0,713
Seropédica	0,713
Duque de Caxias	0,711
Rio Bonito	0,71
Magé	0,709
Cachoeiras de Macacu	0,7
Guapimirim	0,698
Itaboraí	0,693
Belford Roxo	0,684
Queimados	0,68
Japeri	0,659
Tanguá	0,654

Fonte: IPEA, 2013.

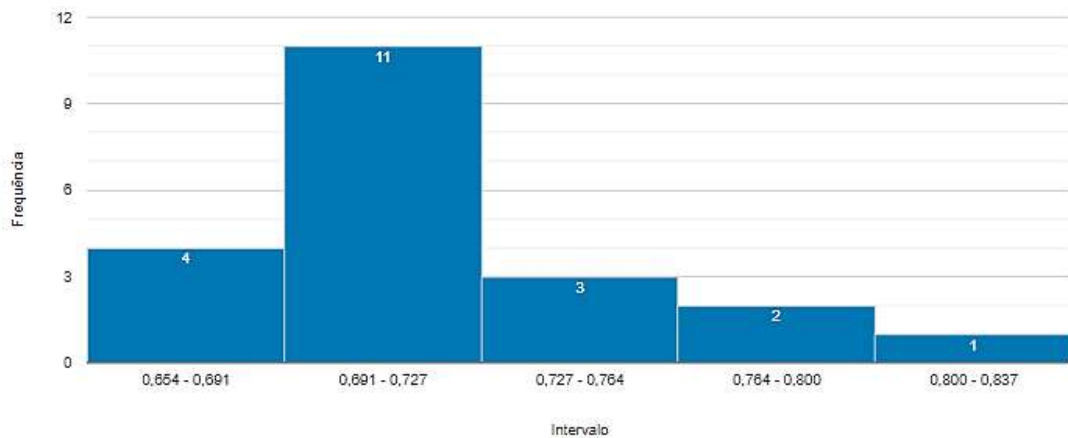
De acordo com a Tabela 2 acima, é possível observar na RMERJ coexistem Municípios de IDHM considerado Médio e Muito Alto. Também é possível calcular que a diferença entre

⁵⁸ Dados mais recentes da pesquisa contínua mostram que houve uma evolução do IDHM na RMERJ entre 2011 e 2014, passando de 0,771 em 2010 para 0,7995 em 2014. No entanto, os resultados dos valores por Município não foram auferidos “por limitações impostas pela característica amostral da pesquisa”, haja vista que não há nova pesquisa CENSO do IBGE desde 2010. Disponível em <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/data/rawData/RadarIDHM_Analise.pdf>. Acesso em 09 jun. 2019.

o Município com IDHM mais elevado (Niterói), em relação ao Município com IDHM mais baixo (Tanguá), é de 0,183 pontos, uma diferença significativa.

De forma mais bem ilustrada, o Gráfico 1 abaixo⁵⁹ demonstra os Municípios da RMERJ agrupados por classificações de IDHM semelhantes.

Gráfico 1 - Histograma do IDHM dos Municípios integrantes da região metropolitana do Rio de Janeiro



Média	Mediana	Variância	Desvio Padrão
0,719	0,713	0,001	0,031

Fonte: IPEA, 2013.

Com disparidades regionais e intraregionais tão latentes, iniciativas e instrumentos de gestão compartilhados podem ser benéficos às municipalidades que possuem índices de desenvolvimento, como o IDHM, inferiores aos de outros Municípios próximos. Dialogando com esta problemática, um dos instrumentos legais mais recentes é a Lei Federal nº 13.089/2015 (“Estatuto da Metrópole”), que visa regulamentar a governança metropolitana interfederativa. Sobre o projeto de governança metropolitana no Brasil:

O contexto de fortalecimento da democracia, de ampliação das funções do Estado, bem como do aumento da complexidade sociopolítica, demandou o retorno da intervenção federal/estatal e a reformulação das políticas públicas, estruturadas em diversas dimensões: organização, planejamento, execução e controle. Ao mesmo tempo, a própria ordem constitucional foi se alterando, prevendo novos mecanismos de integração federativa, com vistas ao atendimento mais adequado das funções públicas. O Estatuto da Metrópole representa o ponto alto desse processo. O escopo do Estatuto da Metrópole foi estabelecer: i) as diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das FPICs em RMs e em aglomerações urbanas

⁵⁹ Tabela gerada automaticamente a partir do Portal Atlas Brasil. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/consulta/>>. Acesso em 09 jun. 2019.

instituídas pelos estados; ii) as normas gerais sobre o PDUI e outros instrumentos de governança interfederativa; e iii) os critérios para o apoio da União às ações que envolvam governança interfederativa no desenvolvimento urbano.

O Estatuto da Metrópole foi editado em 2015, e, como visto, pretendeu esta belexer parâmetros para a criação, o funcionamento e a gestão das RMs no Brasil. Antes de sua edição, porém, já estavam em curso dois julgamentos paradigmáticos sobre o tema metropolitano no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF): as ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs) nos 1.842/RJ e 2.077/BA. Após a apresentação dos importantes instrumentos legais do contexto metropolitano, Marcela Oliveira concluiu “que o vazio institucional existente na temática, tão lembrado pelos pesquisadores da área, foi de certa forma suprido; hoje as maiores dificuldades estão no processo de construção da governança nas instâncias. (IPEA, 2019)

É sobre o “processo de construção da governança nas instâncias” que o presente trabalho se debruçará, sob o recorte da interlocução dos órgãos ambientais dos Municípios da RMERJ com o órgão ambiental do Estado do Rio de Janeiro.

4.6 Licenciamento ambiental no Estado do Rio de Janeiro

Atualmente, o principal instrumento legal que disciplina o processo de licenciamento ambiental no estado do Rio de Janeiro é o Decreto Estadual nº 44.820/2014, que dispõe sobre o Sistema de Licenciamento Ambiental (“SLAM”). O Anexo I do SLAM traz as atividades/empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental, enquadrados em classes, de acordo com seu porte e potencial poluidor⁶⁰.

Além do SLAM, outra importante norma vigente é a Resolução CONEMA nº 42/2012, que define o Portal do Licenciamento como parte integrante do Sistema Estadual de Informações sobre Meio Ambiente (“SEIMA”)⁶¹. Adicionalmente, estabelece uma série de normas direcionadas aos Municípios, com vistas a alimentar o SEIMA, bem como manter e organizar o Sistema Municipal de Informação sobre o Meio Ambiente (“SIMIMA”), de forma integrada ao SEIMA. Os Municípios que ainda não integraram seus sistemas devem

⁶⁰ Art. 23. Os empreendimentos e atividades sujeitos ao licenciamento ambiental são enquadrados em classes, de acordo com seu porte e potencial poluidor, as quais determinam a magnitude do impacto ambiental. (RIO DE JANEIRO, 2014).

⁶¹ O Portal do Licenciamento foi estabelecido originalmente como uma página dentro do *website* do INEA. O *website*, no entanto, foi substituído por um aplicativo de celular disponível para *download* nos sistemas operacionais Android e iOS. Disponível em <http://www.inea.rj.gov.br/Portal/Agendas/LicenciamentoAmbienta/licenciamento-ambiental/Onde-e-como-licenciar/index.htm&lang=>>. Acesso em 10 jun. 2019.

encaminhar ao órgão ambiental estadual cópia de todas as licenças municipais concedidas, para que este consolide as informações no SEIMA. (RIO DE JANEIRO, 2012).

A Resolução CONEMA também estabeleceu os empreendimentos/atividades de impacto ambiental local – ou seja, licenciados pelos Municípios -, bem como regulamentou a formação da equipe técnica que o órgão ambiental municipal deve possuir para que seja considerado como órgão ambiental capacitado. Por conseguinte, a insuficiência de equipe técnica habilitada é causa de instauração da competência supletiva do Estado:

Art. 4º. O Município exercerá as ações administrativas decorrentes da competência comum prevista no art. 23, incisos III, VI e VII da Constituição da República, nos termos da Lei Complementar nº 140/2011, e com base no estabelecido nos Capítulos I e II desta Resolução por meio de órgão ambiental capacitado e conselho de meio ambiente.

Parágrafo Único- A inexistência de órgão ambiental capacitado ou de conselho municipal de meio ambiente ativo dará ensejo à instauração da competência supletiva do Estado para o desempenho das ações administrativas municipais até a sua criação e pleno funcionamento. (RIO DE JANEIRO, 2012).

Para além das normas mencionadas, desde 2009 vigorava no Estado do Rio de Janeiro o Decreto Estadual nº 42.050/2009, alterado pelo Decreto Estadual nº 42.440/2010 disciplina a celebração de convênios entre o Estado do Rio de Janeiro e os Municípios, com a finalidade de descentralizar o licenciamento ambiental. O Decreto regulamenta as hipóteses de “transferência da atividade de licenciamento ambiental em casos específicos e determinados nos quais o impacto ambiental seja local e o empreendimento classificado como de insignificante, baixo e médio potencial poluidor” (art. 1º, *caput*, do Decreto Estadual nº 42.050/2009).

O Decreto de 2009 apresenta, em seu art. 12º, as condições para a realização do licenciamento ambiental pelo Município. São elas:

- I - possua corpo técnico especializado, integrante do quadro funcional próprio, para a realização da fiscalização e do licenciamento ambiental;
- II - tenha implantado e em funcionamento o Conselho Municipal de Meio Ambiente, instância normativa, colegiada, consultiva e deliberativa de gestão ambiental, com representação da sociedade civil organizada;
- III - possua legislação própria disciplinando o licenciamento ambiental municipal e as sanções administrativas pelo seu descumprimento;
- IV - possua Plano Diretor, se possuir população superior a 20.000 (vinte mil) habitantes;

- V - possua lei de diretrizes urbanas, se a população for igual ou inferior a 20.000 (vinte mil) habitantes;
 VI - tenha implantado o Fundo Municipal do Meio Ambiente.

A superveniência da LC 140 fez com que os convênios anteriormente firmados entre os Municípios e os órgãos ambientais estaduais perdessem o objeto, considerando que com o advento da Lei Complementar os Municípios possuem autonomia para realizar o licenciamento ambiental, desde que possuam órgão ambiental capacitado.

Logo, para realizarem o licenciamento ambiental municipal, os Municípios precisam comprovar perante o órgão ambiental estadual – que realiza supletivamente o licenciamento ambiental das atividades de impacto local, ante a inexistência de órgão ambiental municipal capacitado – que cumprem com os requisitos legais para tanto.

O órgão ambiental executor das políticas estaduais do meio ambiente, dos recursos hídricos e florestais, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, é o Instituto Estadual do Ambiente (“INEA”), criado pela Lei Estadual nº 5.101/2007. De acordo com a referida lei:

Art. 2º – Fica criado o Instituto Estadual do Ambiente – INEA, entidade integrante da Administração Pública Estadual Indireta, submetida a regime autárquico especial e vinculada à Secretaria de Estado do Ambiente, com a função de executar as políticas estaduais do meio ambiente, de recursos hídricos e de recursos florestais adotadas pelos Poderes Executivo e Legislativo, com sede na Capital do Estado. (RIO DE JANEIRO, 2007).

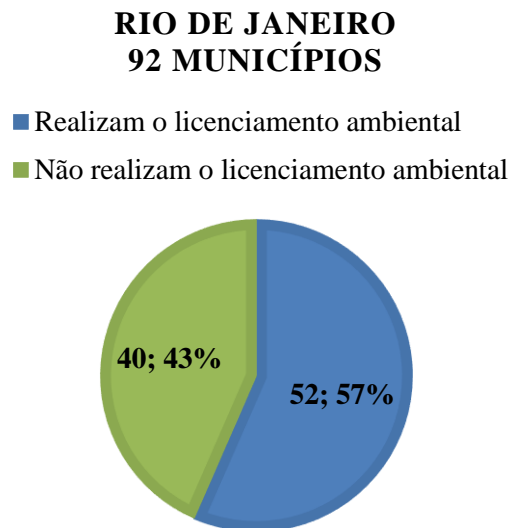
Com a criação do INEA, foram excluídas a Fundação Estadual de Engenharia do Meio-Ambiente (“FEEMA”), a Fundação Superintendência Estadual de Rios e Lagoas (“SERLA”) e a Fundação Instituto Estadual de Florestas (“IEF”), cujas atribuições e patrimônio passaram a integrar a nova autarquia⁶².

Na RMERJ, a Gerência de Atendimento do INEA é responsável para orientar empreendedores sobre os procedimentos de obtenção de licenças ambientais, assim como cabe à GA a entrega das licenças ambientais concedidas pelo órgão estadual ambiental. Fora da RMERJ, as referidas atribuições são conferidas às Superintendências Regionais do INEA (BRASIL, Ministério do Meio Ambiente. 2016).

⁶² Art. 4º, § 1, incisos II, III e IV, da Lei Estadual nº 5.101/2007.

O IBGE, por meio da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil dos Municípios Brasileiros 2015⁶³, realizou um levantamento sobre a Gestão Ambiental nos Municípios brasileiros. O Gráfico 2 abaixo, com base em dados de 2015, ilustra que dos 92 (noventa e dois) Municípios do Estado do Rio de Janeiro, somente 52 (cinquenta e dois) realizavam licenciamento ambiental, aproximadamente 57% (cinquenta e sete por cento) do total.

Gráfico 2 - Total de Municípios do Estado do Rio de Janeiro versus Municípios que realizam o licenciamento ambiental em 2015



Fonte: IBGE, 2015. Gráfico elaborado pela autora.

Para a consecução dos objetivos do presente estudo, no entanto, foi necessária a realização de um levantamento de dados independentes, uma vez que (i) o Perfil dos Municípios Brasileiros do IBGE está desatualizado (dados de 2015) e (ii) o recorte metodológico foi realizado em todos os Municípios do Estado do Rio de Janeiro, sem nenhuma menção nominal⁶⁴, enquanto que o objeto deste estudo são os Municípios da RMERJ. A metodologia da pesquisa independente será apresentada no próximo capítulo.

⁶³ Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2015/default_xls.shtm>. Acesso em 10 jun. 2019.

⁶⁴ O que impossibilita apurar quais são os Municípios da RMERJ que realizam ou deixam de realizar o licenciamento ambiental.

5 PESQUISA INDEPENDENTE

As Secretarias Estaduais de Meio Ambiente (“SEAs”) assumem diferentes nomenclaturas, a depender da estrutura atual de cada governo estadual. Com as eleições para o Governo do Estado ocorridas em 2018 e a nova gestão iniciada em 2019, a SEA do Estado do Rio de Janeiro passou a se chamar Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Sustentabilidade (“SEAS”).

Em função da mudança de gestão política, o *website* da SEAS estava indisponível por motivo de reformulação até a data de fechamento do presente estudo, enquanto o *website* do INEA também sofreu alterações, porém estava no ar.

Tabela 3 – Nomenclatura e endereço eletrônico da Secretaria Estadual Ambiental do Estado do Rio de Janeiro

Estado	SEA	Endereço eletrônico
Rio de Janeiro	Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEAS)	http://www.rj.gov.br/web/sea ⁶⁵

Dessa forma, a pesquisa em página oficial foi inicialmente realizada no *site* do órgão vinculado às SEAS, o INEA:

Tabela 4 – Nomenclatura e endereço eletrônico do órgão vinculado à Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Estado do Rio de Janeiro

Estado	Autarquia	Objetivo⁶⁶	Endereço eletrônico
Rio de Janeiro	INEA	Executar as políticas estaduais do meio ambiente, de recursos hídricos e de recursos florestais adotadas pelos Poderes Executivo e Legislativo do Estado	http://www.inea.rj.gov.br/

A pesquisa na página do INEA não resultou em uma lista de Municípios que realizam

⁶⁵ Em manutenção, portanto, não disponível até a data de fechamento do presente estudo.

⁶⁶ Retirados do *website* do INEA.

licenciamento ambiental, ao contrário do que acontece com outros órgãos ambientais estaduais⁶⁷.

Logo, para ter acesso a tal informação, foram realizados concomitantemente 5 (cinco) procedimentos: (i) solicitação da informação através do Sistema Eletrônico de Informação do Cidadão (“e-SIC”) do Estado do Rio de Janeiro⁶⁸; (ii) pesquisa pelos atos normativos que ratificam o exercício da competência licenciatória ambiental pelos Municípios; (iii) contato telefônico com o INEA⁶⁹; (iv) pesquisa nos *websites* dos 22 (vinte e dois) Municípios da RMERJ pela informação da execução do licenciamento ambiental e (v) na hipótese de não haver disponibilidade de dados municipais *online*, tentativa de contato telefônico com os mesmos.

Em relação ao primeiro procedimento, foi formulada a solicitação, sob o protocolo nº 5406, em 10 de junho de 2019, no Serviço Eletrônico de Informações ao Cidadão do Estado do Rio de Janeiro⁷⁰ (“e-SIC.RJ”). Na solicitação, foi formulada a seguinte pergunta:

Poderia ser disponibilizada uma lista com os Municípios aptos a realizar o licenciamento ambiental no Estado do Rio de Janeiro (e o instrumento/norma de referência), de acordo com a Resolução CONEMA 42/2012?

A resposta foi obtida, no mesmo dia, através do sistema e-SIC.RJ, com a restrição, para os fins do presente estudo, dos Municípios que fazem parte da RMERJ⁷¹. De acordo com a resposta à solicitação, a lista disponibilizada estava atualizada até junho de 2019.

⁶⁷ No Estado de São Paulo, por exemplo, há uma lista de Municípios aptos a realizar o licenciamento ambiental de fácil localização no *website* do órgão ambiental estadual. Disponível em: <<https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/consema/licenciamento-ambiental-municipal/>>. Acesso em 10 jun. 2019.

⁶⁸ Disponível em: <<http://www.esicrj.rj.gov.br/>>. Acesso em 10 jun. 2019.

⁶⁹ Os telefones foram obtidos na Seção “Fale com o INEA”. Disponível em: <<http://www.inea.rj.gov.br/institucional/fale-com-o-inea/>>. Acesso em 10 jun. 2019.

⁷⁰ Disponível em: <<http://www.esicrj.rj.gov.br/>>. Acesso em 10 jun. 2019.

⁷¹ Considerando o escopo da solicitação formulada, o sistema e-SIC.RJ retornou com 57 (cinquenta e sete) Municípios aptos a realizar o licenciamento ambiental em todo o Estado do Rio de Janeiro. Além dos 22 (vinte e dois) Municípios integrantes da RMERJ, os demais Municípios são: Angra dos Reis, Aperibé, Araruama, Areal, Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Barra do Piraí, Barra Mansa, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Casimiro de Abreu, Iguaba Grande, Macaé, Mangaratiba, Mendes, Miracema, Nova Friburgo, Paraíba do Sul, Paraty, Paty dos Alferes, Piraí, Porto Real, Resende, Rio Claro, Rio das Ostras, São José de Ubá, São Pedro da Aldeia, Saquarema, Silva Jardim, Teresópolis, Três Rios, Valença, Vassouras, Volta Redonda, Miguel Pereira, e Sapucaia.

No entanto, ainda que na pergunta formulada expressamente fossem solicitados, além da lista, os instrumentos e/ou normas de referência que consubstanciassem o exercício dos respectivos licenciamentos ambientais municipais, a resposta formulada no mesmo dia (10/06/2019) apenas apresentou a lista de Municípios.

Portanto, foi formulada nova solicitação, sob o protocolo nº 5476, em 16 de junho de 2019, no sistema e-SIC.RJ. A nova solicitação foi encaminhada conforme abaixo:

Gostaria de acesso aos convênios firmados entre os Municípios do Estado do Rio de Janeiro e a Secretaria de Meio Ambiente Estadual (ou INEA) para realizar licenciamento ambiental municipal, ou, os dispositivos legais que formalizaram tais convênios, para consulta. Obrigada.

Concomitantemente, em virtude da resposta parcial do portal e-SIC.RJ, foram realizados os procedimentos dos itens (ii) e (iv), quais sejam, a pesquisa pelos atos normativos municipais sobre licenciamento ambiental e a pesquisa nos sites oficiais dos Municípios sobre informações acerca do licenciamento ambiental municipal.

Os resultados obtidos culminaram na elaboração da Tabela 5 abaixo, que relaciona: (i) os Municípios da RMERJ; (ii) o exercício do licenciamento ambiental pelos referidos Municípios; (iii) a fonte da informação acerca do mencionado exercício; (iv) as normas jurídicas de referência para o licenciamento ambiental nos Municípios e (v) a fonte das informações sobre as normas jurídicas obtidas.

Tabela 5 – Dados consolidados obtidos através de pesquisa independente sobre os Municípios da Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro que realizam licenciamento ambiental

Município	Realiza licenciamento ambiental? (Sim/Não)	Fonte	Normas Jurídicas de referência	Fonte
Belford Roxo	Sim	e-SIC.RJ	Lei Complementar Municipal nº 208/2017	Página na rede social Facebook da Prefeitura

				Municipal de Belford Roxo ⁷²
Cachoeiras de Macacu	Sim	e-SIC.RJ	Lei Municipal nº 1.842/2010	Portal da Câmara Municipal ⁷³
Duque de Caxias	Sim	e-SIC.RJ	Lei Municipal nº 2.022/2006	Biblioteca da Secretaria Municipal de Educação ⁷⁴
Guapimirim	Sim	e-SIC.RJ	Leis Complementares Municipais nº 002/2004 e 012/2013, Decretos nº 748/2007 e 837/2009	Portal da Transparência Municipal ⁷⁵
Itaboraí	Sim	e-SIC.RJ	Lei Municipal nº 2.176/2010	Legis Itaboraí ⁷⁶
Itaguaí	Sim	e-SIC.RJ	Lei Orgânica Municipal de Itaguaí/1990, Lei Municipal nº 2.392/2003	Portal da Câmara Municipal ⁷⁷
Japeri	Não	e-SIC.RJ	Lei Complementar Municipal nº 234/2017	Diário Oficial do Município ⁷⁸
Magé	Sim	e-SIC.RJ	Lei Orgânica Municipal de Magé	Portal da Prefeitura Municipal ⁷⁹
Maricá	Sim	e-SIC.RJ	Lei Orgânica	Portal da

72

Disponível

em:

<<https://www.facebook.com/PrefeituradeBelfordRoxo/photos/a.479937325445501/1199200410185852/?type=1&theater>>. Acesso em 17 jun. 2019.

⁷³ Disponível em: <<https://www.cachoeirasdemacacu.rj.leg.br/legislacao/lei1842.pdf>>. Acesso em 16 jun. 2019.

74

Disponível

em:

<http://smeduquedecaxias.rj.gov.br/nead/Biblioteca/Leis/Leis%20Municipais/leis%20dc/2006/12%20DEZEMBRO/2022%20-%20Pol%C3%ADtica%20Municipal%20de%20Prote%C3%A7%C3%A3o.%20conserva%C3%A7%C3%A3o%20e%20Melhoria%20do%20Meio%20Ambiente_Page_01.pdf>. Acesso em 16 jun. 2019.

⁷⁵ Disponíveis em: <<http://guapimirim.rj.gov.br/transparencia/legislacao-municipal/>>. Acesso em 17 jun. 2019.

⁷⁶ Site não oficial. Disponível em: <<https://www.legislaitaborai.com.br/>>. Acesso em 17 jun. 2019.

⁷⁷ Disponíveis em: <<http://cpdoc.camaraitaguai.rj.gov.br/>>. Acesso em 17 jun. 2019.

⁷⁸ Disponível em: <<http://www.japeri.rj.gov.br/blogdatransparencia/diario-oficial/pdfs/24-04-2017/2017-04-24.pdf>>. Acesso em 17 jun. 2019.

79

Disponível

em:

<<http://mage.rj.gov.br/leis/Lei%20001%20de%201990%20-%20LEI%20ORG%C3%82NICA%20DO%20MUNIC%C3%8DPIO.pdf>>. Acesso em 17 jun. 2019.

			Municipal de Maricá	Prefeitura de Municipal ⁸⁰
Mesquita	Sim	e-SIC.RJ	Lei Municipal nº 473/2008	Portal Leis Municipais ⁸¹
Nilópolis	Sim	e-SIC.RJ	Lei Municipal nº 6.340/2011	Portal Passei Direto ⁸²
Niterói	Sim	e-SIC.RJ	Lei Municipal nº 2.602/2008	Portal da Secretaria Municipal de Meio Ambiente ⁸³
Nova Iguaçu	Sim	e-SIC.RJ	Lei Municipal nº 3129/2000, regulamentada pelo Decreto nº 10.640/2016	Portal da Secretaria Municipal de Meio Ambiente ⁸⁴
Paracambi	Sim	e-SIC.RJ	Lei Municipal nº 1.039/2012	Portal Ecozone ⁸⁵
Petrópolis	Sim	e-SIC.RJ	Lei Municipal nº 6.495/2007	Portal Leis Municipais ⁸⁶
Queimados	Sim	e-SIC.RJ	Lei Municipal nº 950/09/2009	Portal da Câmara Municipal ⁸⁷
Rio Bonito	Sim	e-SIC.RJ	Lei nº 1.557/2008, Decreto nº 239/2014	Portal da Prefeitura Municipal ⁸⁸
Rio de Janeiro	Sim	e-SIC.RJ	Decreto Municipal nº 4.077/2015	Portal da Secretaria Municipal de Meio Ambiente ⁸⁹

⁸⁰ Disponível em: <<http://www.marica.rj.gov.br/leis/>>. Acesso em 17 jun. 2019.

⁸¹ Site não oficial. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rj/m/mesquita/lei-ordinaria/2008/48/473/lei-ordinaria-n-473-2008-cria-o-sistema-de-licenciamento-e-controle-ambiental-municipal-silcam-e-da-outras-providencias>>. Acesso em 17 jun. 2019.

⁸² Site não oficial. Disponível em: <<https://www.passeidireto.com/arquivo/44396492/lei-6340-2011-sistema-municipal-de-licenciamento-ambiental-simlam-1>>. Acesso em 17 jun. 2019.

⁸³ Disponível em: <<https://www.smarhs.niteroi.rj.gov.br/licenciamento>>. Acesso em 17 jun. 2019.

⁸⁴ Disponíveis em: <<http://www.novaiguacu.rj.gov.br/semadetur/legislacao-do-meio-ambiente/>>. Acesso em 16 jun. 2019.

⁸⁵ Site não oficial. Disponível em: <<https://ecozone.files.wordpress.com/2014/07/lei-municipal-1-039-12-cc3b3digo-ambiental.pdf>>. Acesso em 18 jun. 2019.

⁸⁶ Site não oficial. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/scjfd>>. Acesso em 18 jun. 2019.

⁸⁷ Disponível em: <https://www.queimados.rj.leg.br/leis/legislacao-municipal/copy_of_leis-ordinarias/leis-2009/lei-950-09-licenciamento-ambiental.pdf>. Acesso em 18 jun. 2019.

⁸⁸ Disponíveis em: <<http://www.riobonito.rj.gov.br/legislacao/pasta-de-leis-da-pmr/b/>>. Acesso em 18 jun. 2019.

⁸⁹ Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/5121839/4185202/DEC4072208102015SLAMRio.pdf>>. Acesso em 17 jun. 2019.

São Gonçalo	Sim	e-SIC.RJ	Lei Municipal nº 016/2001	Portal Leis Municipais ⁹⁰
São João de Meriti	Sim	e-SIC.RJ	Lei Municipal nº 1.756/2010	Portal da Prefeitura Municipal ⁹¹
Seropédica	Sim	e-SIC.RJ	Lei Municipal nº 490/2013	Portal da Transparência Municipal ⁹²
Tanguá	Sim	e-SIC.RJ	Lei Municipal nº 532/2006, Decreto Municipal nº 1.091/2006	Portal da Prefeitura Municipal ⁹³ e telefone ⁹⁴

Fonte: Tabela elaborada pela autora.

Analisando a Tabela 5 acima, conclui-se que: (i) dos 22 (vinte e dois) Municípios da RMERJ, apenas o Município de Japeri não está apto a realizar o licenciamento ambiental municipal; (ii) dos 22 (vinte e dois) Municípios da RMERJ, 14 (quatorze) possuem legislação ambiental anterior à LC 140 e; (iii) os portais oficiais das Prefeituras Municipais, Câmaras Municipais ou Portais da Transparência Municipais não dispõem de ferramentas de acesso à informação adequadas, razão pela qual em 6 (seis) dos Municípios analisados não foi possível obter a legislação procurada nos portais oficiais.

O procedimento do item (iii), qual seja, contato telefônico com o INEA, foi realizado no dia 19 de junho de 2019, entrevista não estruturada com a Superintendência Geral das Regionais (“Supger”)⁹⁵. Ao telefone, informou-se que, mesmo os Municípios aptos a realizar o licenciamento ambiental, não estão aptos a licenciar empreendimentos e atividades de todos os níveis de impacto (baixo, médio e alto). Foram oferecidos os exemplos dos Municípios de Belford Roxo, que somente licencia atividades de baixo impacto ambiental e de Itaguaí, que licencia atividades de baixo e médio impacto ambiental.

⁹⁰ Site não oficial. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/bkgsr>>. Acesso em 18 jun. 2019.

⁹¹ Disponível em: <<http://www.meriti.rj.gov.br/wp-content/uploads/2017/05/Anexo-VI-Lei-Municipal-1756-10.pdf>>. Acesso em 18 jun. 2019.

⁹² Disponível em: <http://transparencia.seropedica.rj.gov.br/sistema_leis/admin/uploads_pdf/lei-490-2013-cria-o-sistema-de-controle-e-licenciamento-ambiental-municipal-de-seropedica-siclam.pdf>. Acesso em 18 jun. 2019.

⁹³ Disponível em: <<https://tangua.rj.gov.br/home/wp-content/uploads/2018/09/LEI-0532-2006.pdf>>. Acesso em 18 jun. 2019.

⁹⁴ Telefone da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Praças, Parques e Jardins: +55 (21) 3749-1105.

⁹⁵ Contato realizado em 19 de junho de 2019. Contatos: +55 (21) 2334-9668 ou finais 9663 e 9669.

Perguntou-se também sobre o Município de Japeri, uma vez que, dos Municípios da RMERJ, é o único que não está apto a realizar o licenciamento ambiental. Confirmou-se que, nas hipóteses em que os Municípios não estão aptos a realizar o licenciamento, por força da LC 140 e da Resolução CONEMA nº 42/2012, instaura-se a atuação supletiva do órgão estadual ambiental, pelo que os licenciamentos ambientais locais de Japeri são realizados pelo INEA.

Por fim, ressalte-se que até o fechamento do presente estudo, a solicitação formulada pelo portal e-SIC.RJ sob o protocolo nº 5476, não havia sido respondida.

6 RESULTADOS

Neste capítulo serão apresentados os resultados obtidos a partir das pesquisas bibliográfica, legislativa e nas páginas oficiais dos órgãos ambientais, de modo a tentar responder os 3 (três) critérios objetivos extraídos da LC 140, que serão individualmente analisados nos subitens a seguir.

6.1 Analisar se o Estado analisado possui órgão ambiental capacitado, nos termos do art. 5º, parágrafo único, da LC 140

O art. 5º, da LC 140 dispõe sobre delegação de execução de ações administrativas mediante convênios, que podem ser celebrados entre os entes federativos. Neste sentido, o parágrafo único do mesmo artigo estabelece os critérios para que um órgão ambiental seja considerado capacitado e destinatário de delegação.

Além disso, o art. 4º, parágrafo único, da Resolução CONEMA nº 42/2012 estabelece que:

a inexistência de órgão ambiental capacitado ou de conselho municipal de meio ambiente ativo dará ensejo à instauração da competência supletiva do Estado para o desempenho das ações administrativas municipais até a sua criação e pleno funcionamento.

Logo, verificou-se que a legislação não regulamentou o que seria considerado como órgão ambiental capacitado no que tange aos órgãos ambientais estaduais, ou mesmo ao órgão ambiental federal, em contraponto à regulamentação referente aos critérios objetivos estabelecidos pelo Estado do Rio de Janeiro, aptos a conferir a capacidade dos órgãos ambientais municipais⁹⁶.

Em sentido similar à regulamentação estadual sobre os órgãos ambientais municipais, o Capítulo 4, subitem 4.6, pontuou a Lei Estadual nº 5.101/2007, que dispõe sobre a criação do INEA. A referida lei, em seus anexos, estabeleceu os cargos criados para o INEA, em

⁹⁶ Neste sentido, ver Resolução INEA nº 12/2010 e Resolução CONEMA nº 42/2012.

conjunto com seus quantitativos e descrição de atribuições, totalizando 245 cargos, dentre engenheiros, geógrafos, arquitetos, geólogos, tecnólogos, advogados, veterinários, químicos, biólogos, dentre outros profissionais.

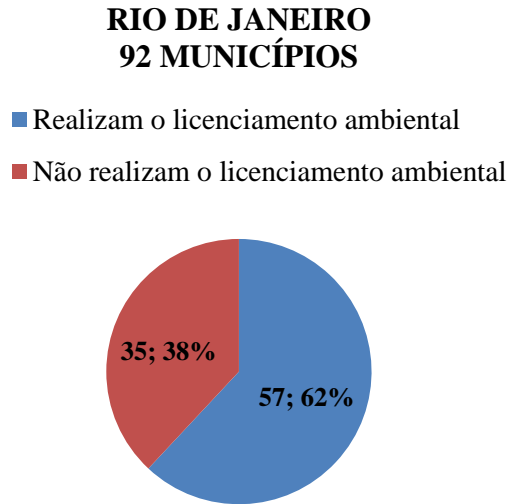
Considerando a norma em comento e o longo histórico de licenciamentos ambientais realizados pelo órgão ambiental estadual, antes mesmo da criação do INEA, bem como as ações de cooperação com o órgão ambiental federal e coordenação com os órgãos ambientais municipais, conclui-se que o Estado do Rio de Janeiro possui órgão ambiental capacitado para realizar o licenciamento ambiental.

6.2 Determinar a proporção de Municípios do Estado com órgão ambiental considerado capacitado (art. 5º, parágrafo único, da LC 140) para exercer as ações administrativas de tutela ambiental

No Capítulo 4, subitem 4.6, apresentou-se a Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil dos Municípios Brasileiros 2015, realizada pelo IBGE, cujos resultados demonstravam que “dos 92 (noventa e dois) Municípios do Estado do Rio de Janeiro, somente 52 (cinquenta e dois) realizavam licenciamento ambiental, aproximadamente 57% (cinquenta e sete por cento) do total” (pág. 52). O Gráfico 2 (p. 58) ilustrou a proporção.

Por sua vez, pelo Capítulo 5, demonstrou-se, através de consulta ao e-SIC.RJ, que em junho de 2019, o número de Municípios que realizam o licenciamento ambiental subiu para 57 (cinquenta e sete), um aumento de, aproximadamente 9,61% (nove sessenta e um por cento). Atualmente, 62% (sessenta e dois por cento) dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro realizam o licenciamento ambiental. O Gráfico 3 abaixo ilustra as proporções atualizadas:

Gráfico 3 – Total de Municípios do Estado do Rio de Janeiro *versus* Municípios que realizam o licenciamento ambiental em 2019

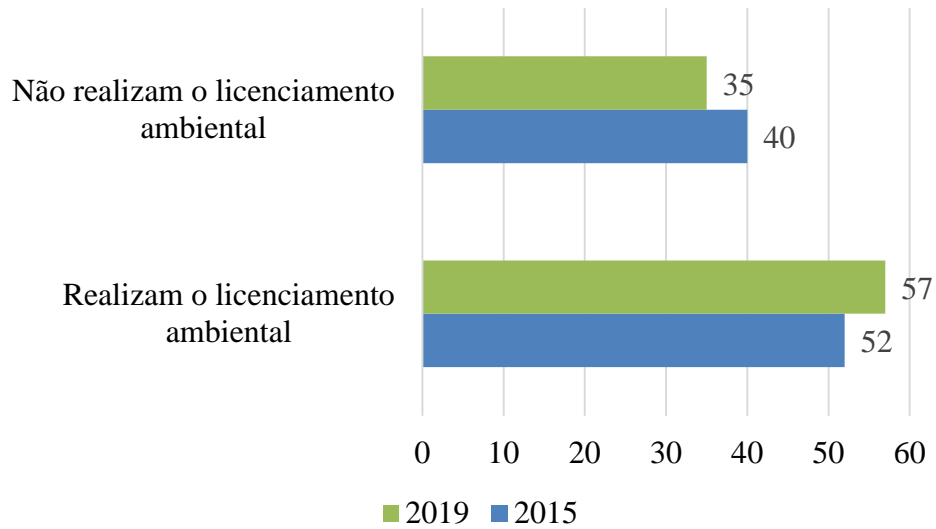


Fonte: e-SIC.RJ, 2019. Gráfico elaborado pela autora.

Além disso, através do recorte dos Municípios integrantes da RMERJ, não englobado pela pesquisa do IBGE⁹⁷, apontou-se que, dos 57 (cinquenta e sete) Municípios que realizam o licenciamento ambiental, 21 (vinte e um) são Municípios da RMERJ, um total de, aproximadamente, 36,84% (trinta e seis vírgula oitenta e quatro por cento) com a exceção do Município de Japeri. As proporções são ilustradas pelos Gráficos 4 e 5, abaixo:

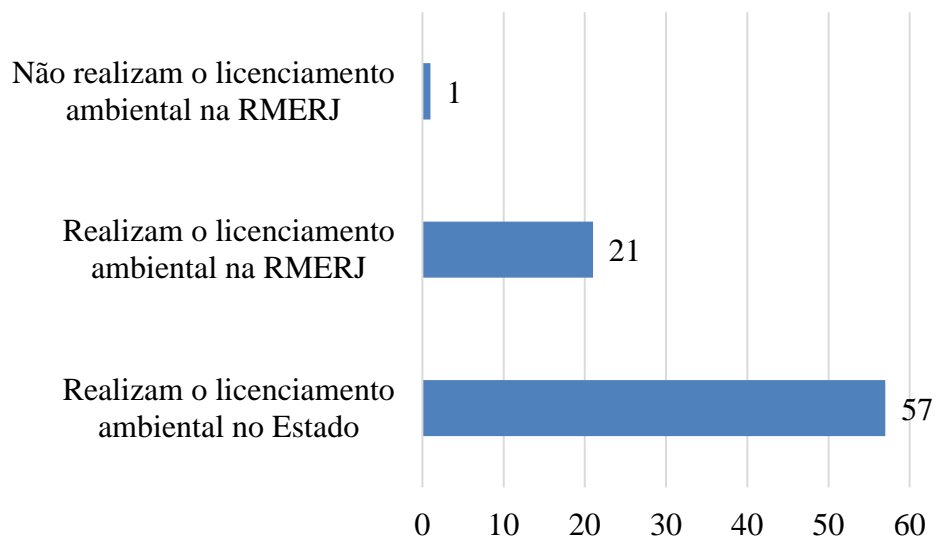
⁹⁷ Como mencionado no Capítulo 4, a pesquisa IBGE analisa os Municípios do Estado do Rio de Janeiro como um todo, não detalhando nominalmente os Municípios que efetivamente realizam ou deixam de realizar o licenciamento ambiental municipal. Em virtude disso, não era possível determinar quais Municípios integrantes da RMERJ realizavam ou não realizavam o licenciamento ambiental à época da referida pesquisa.

Gráfico 4 – Total de Municípios do Estado do Rio de Janeiro aptos a realizar o licenciamento ambiental em 2015, em comparação a 2019



Fontes: IBGE, 2015; e-SIC.RJ, 2019. Gráfico elaborado pela autora.

Gráfico 5 – Total de Municípios do Estado do Rio de Janeiro aptos a realizar o licenciamento ambiental em 2019, em comparação aos Municípios da região metropolitana do Estado do Rio de Janeiro



Fonte: e-SIC.RJ, 2019. Gráfico elaborado pela autora.

Portanto, constatou-se que: (i) a proporção de Municípios do Estado do Rio de Janeiro aptos a realizar o licenciamento ambiental municipal aumentou de 2015 a 2019, em,

aproximadamente, 9,61% (nove vírgula sessenta e um por cento); (ii) em junho de 2019, 21 (vinte e um) dos 22 (vinte e dois) Municípios integrantes da RMERJ estavam aptos a realizar o licenciamento ambiental, com exceção do Município de Japeri, o que instaura a competência supletiva do órgão ambiental estadual, nos termos do art. 15, inciso II, da LC 140.

Ressalte-se que o Município de Japeri é o Município com segundo menor IDHM da RMERJ⁹⁸, atrás apenas para Tanguá, na última posição. Além disso, em relação ao item (ii), importante notar que, ainda que 22 (vinte e dois) Municípios integrantes da RMERJ estejam aptos a realizar o licenciamento ambiental, não significa dizer que estão aptos a licenciar empreendimentos ou atividades de todos os níveis de impacto ambiental (baixo, médio e alto), conforme entrevista telefônica com o INEA⁹⁹. Logo, mesmo o Município que esteja apto a realizar o licenciamento ambiental possui uma parcela dos licenciamentos ambientais municipais realizados supletivamente pelo INEA.

6.3 Avaliar se a União atua de forma supletiva ou subsidiária com o órgão ambiental estadual analisado

O art. 15 da LC 140, que disciplina as hipóteses de atuação supletiva nas ações administrativas de licenciamento, somente a prevê quando da inexistência de órgão ambiental capacitado.

No subtítulo 6.1, demonstrou-se que o Estado do Rio de Janeiro possui órgão ambiental capacitado para realizar o licenciamento ambiental, que é o INEA.

Em igual sentido, a Décima Terceira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, na Apelação Cível nº 0077532-23.2015.8.19.0001, desproveu recurso do INEA no qual um dos pedidos era o reconhecimento da atuação supletiva da União, nos termos do art. 14, § 3º, da LC 140. De acordo com a juíza sentenciante: “oportuno se torna dizer que é inaplicável o art. 14, §3º da Lei Complementar nº 140/2011, porquanto não

⁹⁸ Capítulo 4, subitem 4.5.

⁹⁹ Página 65.

inexiste ‘órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente’ (art. 15 da Lei Complementar nº 140/2011)”¹⁰⁰.

Logo, não há que se falar, em termos genéricos, em atuação supletiva da União no Estado do Rio de Janeiro, no tocante à execução do licenciamento ambiental.

Em relação à atuação subsidiária da União no Estado do Rio de Janeiro, o subitem 1.5, Capítulo 1, do presente estudo introduziu o art. 16, da LC 140, de acordo com o qual “a ação administrativa subsidiária dos entes federativos dar-se-á por meio de apoio técnico, científico, administrativo ou financeiro, sem prejuízo de outras formas de cooperação”.

Ademais, o subitem 4.6, Capítulo 4, apresentou três exemplos de atuação subsidiária: entre o Estado do Rio de Janeiro e a União, entre o Estado do Rio de Janeiro e os Municípios e entre o Estado do Rio de Janeiro e o Município do Rio de Janeiro. Neste cenário, a cooperação ocorre mediante convênios, acordos de cooperação técnica, dentre outros instrumentos, que versam sobre alguma atividade ou conjuntos de atividades específicos nos quais os entes federados atuam de forma conjunta.

Por conseguinte, constatou-se que a União atua de forma subsidiária com o órgão ambiental do Estado do Rio de Janeiro.

¹⁰⁰ RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça do Estado (Décima Terceira Câmara Cível). Apelação Cível nº 0077532-23.2015.8.19.0001. Rio de Janeiro, 14 de março de 2018. Disponível em: <<http://www1.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?UZIP=1&GEDID=0004369CF0C1A6CDF9C8F1B5E17B5AF5BD56C5075A4A5506>>. Acesso em 18 jun. 2019.

7 CONCLUSÃO

A preservação e proteção do meio ambiente passaram por vários estágios ao longo da formação do Estado brasileiro até a CRFB/88, que trouxe o “direito ao meio ambiente equilibrado” como um direito transindividual. Além disso, instaurou a competência comum entre os entes federativos para legislar e atuar administrativamente em matéria ambiental.

A LC 140, em 2011, regulamentou as disposições constitucionais sobre a repartição de competências em matéria ambiental, realçando o caráter cooperativo entre os entes federativos, buscando evitar a sobreposição de recursos financeiros, técnicos e humanos, para garantir uma maior efetividade, principalmente nas ações administrativas de fiscalização e controle de atividades potencial ou efetivamente poluidoras e utilizadores de recursos ambientais. Neste cenário, os Estados ocupam uma posição de competência residual, atuando nos casos que não competem à União, tampouco aos Municípios.

Um dos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente, o qual faz parte do controle e subsidia a fiscalização ambiental, é o licenciamento. O licenciamento ambiental é realizado por todos os entes federativos, nas ocasiões de sua competência, de acordo com a LC 140.

A partir do foco no licenciamento ambiental, analisou-se de que forma tal instrumento é utilizado no Estado do Rio de Janeiro, mais especificamente na RMERJ. Estabeleceram-se três eixos que orientaram a pesquisa: (i) a atuação dos Estados como órgão ambiental capacitado; (ii) a proporção de Municípios que realizam o licenciamento ambiental e; (iii) a atuação subsidiária ou supletiva da União no Estado.

Para tanto, realizou-se pesquisa bibliográfica, legislativa e nas páginas dos órgãos ambientais, além de pesquisa em Portais da Transparência, Câmaras Municipais e Assembleia Legislativa do Estado.

Sob o enfoque da Região Metropolitana, a partir da análise dos dados apresentados e levantados, concluiu-se que as desigualdades intrametropolitanas podem impactar diretamente no planejamento e implementação de políticas públicas, assim como, por analogia, na

cooperação entre os órgãos ambientais com atribuição em matéria ambiental, que perpassa por todos os níveis federativos e que, para sua efetividade, depende de interlocução entre as unidades de gestão.

Tal afirmação é consubstanciada pelo exemplo do Município de Japeri, que ostenta o segundo menor IDHM da RMERJ e é o único Município da Região que não está apto a realizar o licenciamento ambiental municipal. Outro dado no mesmo sentido é o de que não são todos os Municípios aptos a realizar o licenciamento ambiental que estão aptos a licenciar empreendimentos e atividades de todos os níveis de impacto (baixo, médio e alto).

Ademais, constatou-se que de 2010 a 2019, 5 (cinco) novos Municípios do Estado do Rio de Janeiro passaram a realizar o licenciamento ambiental, subindo de 57 (cinquenta e sete) para 62% (sessenta e dois por cento) a porcentagem de Municípios aptos a realizar o licenciamento no Estado. Dos 57 (cinquenta e sete), 21 (vinte e um) estão inseridos na RMERJ, de um total de 22 (vinte e dois), ou seja, à exceção de Japeri, quase todos os Municípios da RMERJ realizam o licenciamento ambiental.

Dessa forma, 8 (oito) anos após a promulgação da LC 140, a maioria dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro, não inseridos na RMERJ, não realizam o licenciamento ambiental. As explicações para tal panorama merecem estudo específico, uma vez que tal cenário revela grande disparidade de recursos humanos, técnicos e, por conseguinte, financeiros, entre os Municípios integrantes da RMERJ e os demais Municípios do Estado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 12. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. ISBN 978-85-375-0616-5.

ATTANASIO JUNIOR, Mario Roberto. **Direito ambiental e a teoria crítica da escola de Frankfurt**. Curitiba: Juruá, 2018. ISBN 978-85-362-8244-2.

BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos e. Introdução ao Direito Ambiental Brasileiro. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGDir./UFRGS**, Porto Alegre, v. 2, n. 5, ago. 2014. ISSN 2317-8558. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/ppgdir/article/view/49540>>. Acesso em: 04 maio 2019.

_____. O meio ambiente na Constituição Federal de 1988. In: **Informativo Jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva**, v. 19, n. 1, Brasília: Superior Tribunal de Justiça, p. 37-80, jan./jun. 2008. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/8643>> Acesso em: 5 mai. 2019.

BEZERRA, Luiz Gustavo Escorcio; GOMES, Gedham Medeiros. Lei Complementar nº 140/11 e fiscalização ambiental: o delineamento do princípio do licenciador sancionador primário. **Revista de Direito da Cidade**. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2017, vol. 09, n. 04. ISSN 2317-7721. p. 1738-1765. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/29016>>. Acesso em 05 mai. 2019.

BOISSARD, Leonardo Santos. **Competência do Município no licenciamento ambiental e a Lei Complementar nº 140/2011**. Revista do Curso de Direito da UNIFACS, Salvador, v.?, p. ?, n. 173, nov. 2014. Disponível em: <<https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/3363>>. Acesso em 03 jun. 2019.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Procedimentos de Licenciamento Ambiental do Brasil**. MORAES, Maria Mônica Guedes de; AMORIM, Camila Costa de. BELMONT, Marco Aurélio; VILLANUEVA, Pablo Ramosandrade (Orgs.). Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2016. Disponível em: <<http://pnla.mma.gov.br/images/2018/08/VERS%C3%83O-FINAL-E-BOOK-Procedimentos-do-Licenciamento-Ambiental-WEB.pdf>>. Acesso em 10 jun. 2019.

CORREIA, Arícia Fernandes; FARIAS, Talden. Governança Metropolitana: desafio para a gestão pública fluminense. **Revista de Direito Ambiental**. LECEY, Eladio; CAPPELLI, Sílvia (Coords.). São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 20, vol. 78, abr./jun. 2015. ISSN: 1413-1439. Disponível em: <https://www.academia.edu/28076506/Governan%C3%A7a_Metropolitana_Desafio_para_a_Gest%C3%A3o_P%C3%BAblica_Fluminense>. Acesso em 08 jun. 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 30. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Atlas, 2016. ISBN: 978-85-970-0401-4.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. O direito nas políticas públicas. In: **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Universidade do Estado de São Paulo, 2013. Disponível em: <http://www.fd.unb.br/images/Pos-Graduacao/Processo_Seletivo/Processo_Seletivo_2016/Prova_de_Conteudo/14_05_12_150_direito_nas_politicas_publicas_FINAL.pdf>. Acesso em 09 jun. 2019.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 19. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. ISBN 978-85-53605-02-6.

GUERRA, Sidney. **A competência ambiental à luz da Lei Complementar n. 140 de 08 de dezembro de 2011**. Revista Jurídica (Curitiba). Curitiba: Centro Universitário Curitiba, 2015. v. 4, n. 41. e-ISSN: 2316-753X. p. 155-175. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/1391>>. Acesso em 06 mai. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de Informações Básicas Municipais - Perfil dos Municípios Brasileiros 2015**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2016. Disponível em: <<https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2015/>>. Acesso em 10 jun. 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Política metropolitana: governança, instrumentos e planejamento metropolitanos: II Seminário e Oficina**. MARGUTI, Bárbara Oliveira; TAVARES, Sara Rebello (Coords.). Brasília: IPEA, 2019. 58 p.: il., fots. color. ISBN: 978-85-7811-349-0. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/190408_capa_livro_politica_metropolitana_governanca.pdf>. Acesso em 08 jun. 2019.

_____. **Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise de seus impactos regionais**. RESENDE, Guilherme Mendes (Ed.). Rio de Janeiro: IPEA, 2014. v. 1: il., mapas. ISBN 978-85-7811-222-6. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_avaliacao_politicas_1.pdf>. Acesso em 10 jun. 2019.

_____. **RADAR IHM: Análises dos Resultados para Brasil (2011 a 2015)**. [2016?]. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/data/rawData/RadarIDHM_Analise.pdf>. Acesso em 09 jun. 2019.

INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE. **Descentralização do licenciamento ambiental no Estado do Rio de Janeiro**. PEREZ; Ilma et al. (Orgs.). 2. ed. Rio de Janeiro: INEA, 2013. ISSN 2178-4353. Disponível em: <<http://www.inea.rj.gov.br/cs/groups/public/documents/document/zwew/mde1/~edisp/inea0015423.pdf>>. Acesso em 10 jun. 2019.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 21. ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Malheiros, 2013. ISBN 978-85-392-0155-6.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; **Curso de direito constitucional**. 11. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2016. ISBN: 9788547203672.

MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente**. 10. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. ISBN 978-85-203-6115-3.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 31. ed. rev. atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense. 2018. ISBN 978-85.309-7956-0.

SANT'ANNA, Luiz Fernando Henry et al. A necessária sistematização da interlocução entre os órgãos públicos no âmbito dos processos de licenciamento ambiental das obras de infraestrutura. In: MILARÉ, Édís (Coord.) et al. **Infraestrutura no direito do ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2016. p. 315-346. ISBN 978-85-203-6366-9.

SGARIONI, Márcio Frezza; AZEREDO, Renato Luís Bordin de. **Normas constitucionais programáticas e discricionabilidade administrativa em matéria de políticas públicas do meio ambiente**. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.6, n.1. 235. 255 p. 2011. ISSN 1980-7791. Disponível em: <<https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rdp/article/view/6085>>. Acesso em 04 mai. 2019.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 2. Ed. São Paulo: Malheiros. 1982. ISBN 85-7420-045-X.

SUL; Comitê de Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do (CEIVAP). **Página da internet**. Disponível em: <<http://www.ceivap.org.br/dados-gerais.php>>. Acesso em 06 mai. 2019.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro: Atlas do desenvolvimento humano no Brasil**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ed.). Brasília: PNUD, Ipea, FJP, 2013. 96 p. ISBN: 978-85-7811-171-7. Disponível em: <http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/130729_AtlasPNUD_2013.pdf>. Acesso em 08 jun. 2019.

REFERÊNCIAS JURISPRUDENCIAIS

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). Processual civil. Administrativo. Ambiental. Multa. Conflito de atribuições comuns. Omissão de órgão estadual. Potencialidade de dano ambiental a bem da União. Fiscalização do IBAMA. Possibilidade. Havendo omissão do órgão estadual na fiscalização, mesmo que outorgante da licença ambiental, pode o IBAMA exercer o seu poder de polícia administrativa, pois não há confundir competência para licenciar com competência para fiscalizar. A contrariedade à norma pode ser anterior ou superveniente à outorga da licença, portanto a aplicação da sanção não está necessariamente vinculada à esfera do ente federal que a outorgou. O pacto federativo atribuiu competência aos quatro entes da federação para proteger o meio ambiente através da fiscalização. A

competência constitucional para fiscalizar é comum aos órgãos do meio ambiente das diversas esferas da federação, inclusive o art. 76 da Lei Federal n. 9.605/98 prevê a possibilidade de atuação concomitante dos integrantes do SISNAMA. Atividade desenvolvida com risco de dano ambiental a bem da União pode ser fiscalizada pelo IBAMA, ainda que a competência para licenciar seja de outro ente federado. Agravo regimental provido. Agravo regimental no Recurso Especial nº 711.405 PR, Relator: Ministro Humberto Martins. Brasília, 28 de abril de 2009. Disponível em:

<<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:superior.tribunal.justica;turma.2:acordao;resp:2009-04-28;711405-932011>>. Acesso em 06 mai. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Direito administrativo e outras matérias de direito público. Meio Ambiente. Controle de Constitucionalidade. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4757 DF. Requerente: Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Especialista em Meio Ambiente e PECMA (ASIBAMA Nacional). Interessado: Presidente da República. Concluso para julgamento. Disponível em:

<<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4224704>>. Acesso em 03 jun. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Ação direta de inconstitucionalidade. Instituição de região metropolitana e competência para saneamento básico. Ação direta de inconstitucionalidade contra Lei Complementar n. 87/1997, Lei n. 2.869/1997 e Decreto n. 24.631/1998, todos do Estado do Rio de Janeiro, que instituem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e a Microrregião dos Lagos e transferem a titularidade do poder concedente para prestação de serviços públicos de interesse metropolitano ao Estado do Rio de Janeiro. 2. Preliminares de inépcia da inicial e prejuízo. Rejeitada a preliminar de inépcia da inicial e acolhido parcialmente o prejuízo em relação aos arts. 1º, caput e § 1º; 2º, caput; 4º, caput e incisos I a VII; 11, caput e incisos I a VI; e 12 da LC 87/1997/RJ, porquanto alterados substancialmente. 3. Autonomia municipal e integração metropolitana. A Constituição Federal conferiu ênfase à autonomia municipal ao mencionar os municípios como integrantes do sistema federativo (art. 1º da CF/1988) e ao fixá-la junto com os estados e o Distrito Federal (art. 18 da CF/1988). A essência da autonomia municipal contém primordialmente (i) autoadministração, que implica capacidade decisória quanto aos interesses locais, sem delegação ou aprovação hierárquica; e (ii) autogoverno, que determina a eleição do chefe do Poder Executivo e dos representantes no Legislativo. O interesse comum e a compulsoriedade da integração metropolitana não são incompatíveis com a autonomia municipal. O mencionado interesse comum não é comum apenas aos municípios envolvidos, mas ao Estado e aos municípios do agrupamento urbano. O caráter compulsório da participação deles em regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas já foi acolhido pelo Pleno do STF (ADI 1841/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 20.9.2002; ADI 796/ES, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 17.12.1999). O interesse comum inclui funções públicas e serviços que atendam a mais de um município, assim como os que, restritos ao território de um deles, sejam de algum modo dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados de funções públicas, bem como serviços supramunicipais. 4. Aglomerações urbanas e saneamento básico. O art. 23, IX, da Constituição Federal conferiu competência comum à União, aos estados e aos municípios para promover a melhoria das condições de saneamento básico. Nada obstante a competência municipal do poder concedente do serviço público de saneamento básico, o alto custo e o monopólio natural do serviço, além da existência de várias etapas – como captação, tratamento, adução, reserva, distribuição de água e o recolhimento, condução e disposição final de esgoto – que comumente ultrapassam os limites territoriais de um município, indicam

a existência de interesse comum do serviço de saneamento básico. A função pública do saneamento básico frequentemente extrapola o interesse local e passa a ter natureza de interesse comum no caso de instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos do art. 25, § 3º, da Constituição Federal. Para o adequado atendimento do interesse comum, a integração municipal do serviço de saneamento básico pode ocorrer tanto voluntariamente, por meio de gestão associada, empregando convênios de cooperação ou consórcios públicos, consoante o arts. 3º, II, e 24 da Lei Federal 11.445/2007 e o art. 241 da Constituição Federal, como compulsoriamente, nos termos em que prevista na lei complementar estadual que institui as aglomerações urbanas. A instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões pode vincular a participação de municípios limítrofes, com o objetivo de executar e planejar a função pública do saneamento básico, seja para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, seja para dar viabilidade econômica e técnica aos municípios menos favorecidos. Repita-se que este caráter compulsório da integração metropolitana não esvazia a autonomia municipal. 5. Inconstitucionalidade da transferência ao estado-membro do poder concedente de funções e serviços públicos de interesse comum. O estabelecimento de região metropolitana não significa simples transferência de competências para o estado. O interesse comum é muito mais que a soma de cada interesse local envolvido, pois a má condução da função de saneamento básico por apenas um município pode colocar em risco todo o esforço do conjunto, além das consequências para a saúde pública de toda a região. O parâmetro para aferição da constitucionalidade reside no respeito à divisão de responsabilidades entre municípios e estado. É necessário evitar que o poder decisório e o poder concedente se concentrem nas mãos de um único ente para preservação do autogoverno e da autoadministração dos municípios. Reconhecimento do poder concedente e da titularidade do serviço ao colegiado formado pelos municípios e pelo estado federado. A participação dos entes nesse colegiado não necessita de ser paritária, desde que apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente. A participação de cada Município e do Estado deve ser estipulada em cada região metropolitana de acordo com suas particularidades, sem que se permita que um ente tenha predomínio absoluto. Ação julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade da expressão “a ser submetido à Assembleia Legislativa” constante do art. 5º, I; e do § 2º do art. 4º; do parágrafo único do art. 5º; dos incisos I, II, IV e V do art. 6º; do art. 7º; do art. 10; e do § 2º do art. 11 da Lei Complementar n. 87/1997 do Estado do Rio de Janeiro, bem como dos arts. 11 a 21 da Lei n. 2.869/1997 do Estado do Rio de Janeiro. 6. Modulação de efeitos da declaração de inconstitucionalidade. Em razão da necessidade de continuidade da prestação da função de saneamento básico, há excepcional interesse social para vigência excepcional das leis impugnadas, nos termos do art. 27 da Lei n. 9868/1998, pelo prazo de 24 meses, a contar da data de conclusão do julgamento, lapso temporal razoável dentro do qual o legislador estadual deverá reapreciar o tema, constituindo modelo de prestação de saneamento básico nas áreas de integração metropolitana, dirigido por órgão colegiado com participação dos municípios pertinentes e do próprio Estado do Rio de Janeiro, sem que haja concentração do poder decisório nas mãos de qualquer ente. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1842 RJ, Relator: Ministro Luiz Fux, Relator para Acórdão: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 06 de março de 2013. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1714588>>. Acesso em 05 mai. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Reforma Agrária. Imóvel rural situado no Pantanal Mato-grossense. Desapropriação-sanção (CF, art. 184). Possibilidade. Falta de notificação pessoal e prévia do proprietário rural quanto à realização da vistoria (Lei nº

8.629/93, art. 2º, § 2º). Ofensa ao postulado do due process of law (CF, art. 5º, LIV). Nulidade radical da declaração expropriatória. Mandado de segurança deferido. Mandado de Segurança nº 22.164-0 SP. Impetrante: Antônio de Andrade Ribeiro Junqueira. Impetrado: Presidente da República. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 30 de outubro de 1995. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85691>>. Acesso em 5 mai. 2019.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça do Estado (Décima Terceira Câmara Cível). Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público visando à regularização de todos os processos administrativos sob responsabilidade do INEA, com data anterior a 10/01/2007, relativos ao licenciamento e fiscalização ambiental dos postos de revenda de combustíveis e lubrificantes. Estado do Rio de Janeiro e INEA no polo passivo. Sentença de parcial procedência em relação ao INEA e de improcedência em relação ao Estado. Apelo interposto pelo INEA, reiterando a preliminar de ilegitimidade ativa. Recurso também interposto pelo Ministério Público, em busca da condenação solidária do Estado. A Ação Civil Pública é instrumento apropriado à proteção dos interesses coletivos e difusos, encontrando-se correta a legitimidade ativa do Ministério Público, em se tratando de interesse público indisponível e difuso. Logo, se impõe o afastamento da preliminar suscitada pelo INEA. No tocante ao mérito recursal, resta evidente, a inércia do INEA na conclusão dos licenciamentos, configurando violação aos princípios da razoável duração do processo e do meio ambiente equilibrado, destacando-se o fato de que o próprio INEA admitiu a existência de 94 (noventa e quatro) processos administrativos de licenciamento ambiental de postos revendedores de combustíveis cujo início se deu antes de 10/01/2007, ou seja, há mais de dez anos. Manifesta e inequívoca morosidade na conclusão dos processos de licenciamento ambiental dos postos revendedores de combustíveis, que sem dúvida alguma, estimula sobremaneira, o funcionamento irregular dos mesmos, podendo acarretar em sérios prejuízos ao meio ambiente, aos consumidores, à incolumidade pública e à segurança pública. Decisum que não desafia reparo quanto à improcedência do pedido de condenação solidária do Estado. Prestígio integral da sentença. Desprovimento dos apelos. Apelação Cível nº 0077532-23.2015.8.19.0001. Apelante 1: Instituto Estadual do Ambiente (réu). Apelante 2: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (autor). Apelado: os mesmos. Relatora: Desembargadora Sirley Abreu Biondi. Rio de Janeiro, 14 de março de 2018. Disponível em: <<http://www1.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?UZIP=1&GEDID=0004369CF0C1A6CDF9C8F1B5E17B5AF5BD56C5075A4A5506>>. Acesso em 18 jun. 2019.

REFERÊNCIAS LEGISLATIVAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Presidência da República**: Casa Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

BRASIL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Instrução Normativa nº 184, de 17 de julho de 2008. Estabelece, no âmbito desta Autarquia, os procedimentos para o licenciamento ambiental federal. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=77517>>. Acesso em 18 jun. 2019.

BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do *caput* e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Presidência da República:** Casa Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm>.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Presidência da República:** Casa Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm>.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Presidência da República:** Casa Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm>.

BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Presidência da República:** Casa Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm>.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Portaria Interministerial nº 60, de 24 de março de 2015. Estabelece procedimentos administrativos que disciplinam a atuação dos órgãos e entidades da administração pública federal em processos de licenciamento ambiental de competência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama. Disponível em <http://www.lex.com.br/legis_26632223_portaria_interministerial_n_60_de_24_de_marco_d_e_2015.aspx>. Acesso em 18 jun. 2019.

CACHOEIRAS DE MACACÚ (Município). Lei nº 1.842, de 27 de dezembro de 2010. Dispõe sobre o Sistema Municipal de Licenciamento e de Fiscalização Ambiental, cria a Taxa de Licenciamento Ambiental Municipal e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.cachoeirasdemacacu.rj.leg.br/legislacao/lei1842.pdf>>. Acesso em 16 jun. 2019.

CONSELHO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE (Rio de Janeiro). Resolução nº 42, de 17 de agosto de 2012. Dispõe sobre as atividades que causam ou possam causar impacto ambiental local, fixa normas gerais de cooperação federativa nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais Notáveis, à proteção do meio ambiente e ao combate à poluição em qualquer de suas formas, conforme previsto na lei complementar nº 140/2011, e dá outras providências. Disponível em: <http://download.rj.gov.br/documentos/10112/1052411/DLFE53946.pdf/Res_CONEMA_42_12.pdf>.

DUQUE DE CAXIAS (Município). Lei nº 2.022, de 30 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a Política Municipal de proteção, conservação e melhoria do meio ambiente, seus fins e

mecanismo de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <http://smeduquedecaxias.rj.gov.br/nead/Biblioteca/Leis/Leis%20Municipais/leis%20dc/2006/12%20DEZEMBRO/2022%20-%20Pol%C3%ADtica%20Municipal%20de%20Prote%C3%A7%C3%A3o,%20conserva%C3%A7%C3%A3o%20e%20Melhoria%20do%20Meio%20Ambiente_Page_01.pdf>. Acesso em 16 jun. 2019.

GUAPIMIRIM (Município). Lei Complementar nº 002, de 28 de junho de 2004. Dispõe sobre o Código Municipal de Meio Ambiente e dá outras providências. Disponível em: <<http://guapimirim.rj.gov.br/transparencia/legislacao-municipal/>>. Acesso em 17 jun. 2019.

INSTITUTO DO MEIO AMBIENTE (Rio de Janeiro). Resolução nº 12, de 08 de junho de 2010. Dispõe sobre os empreendimentos e atividades cujo licenciamento ambiental pode ser transferido aos municípios, por meio de Convênio, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=159432>>. Acesso em 18 jun. 2019.

ITABORAÍ (Município). Lei nº 2.176, de 28 de dezembro de 2010. Dispõe sobre a política ambiental do município de Itaboraí, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.legislaitaborai.com.br/>>. Acesso em 17 jun. 2019.

ITAGUAÍ (Município). Lei nº 2.392, de 09 de dezembro de 2003. Institui o Código Municipal de Meio Ambiente. <<http://cpdoc.camaraitaguai.rj.gov.br/>>. Acesso em 17 jun. 2019.

ITAGUAÍ (Município). Lei Orgânica Municipal de Itaguaí, de 02 de agosto de 1990. Disponível em: <<http://cpdoc.camaraitaguai.rj.gov.br/>>. Acesso em 17 jun. 2019.

JAPERI (Município). Lei Complementar nº 234, de 20 de abril de 2017. Dispõe sobre o Sistema de Controle e Licenciamento Ambiental Municipal de Japeri – SICLAM, revoga a Lei Complementar nº 178/2014, institui a Taxa de Serviços Ambientais e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.japeri.rj.gov.br/blogdatransparencia/diario-oficial/pdfs/24-04-2017/2017-04-24.pdf>>. Acesso em 17 jun. 2019.

MAGÉ (Município). Lei Orgânica Municipal de Magé, de 05 de abril de 1990. Disponível em: <<http://mage.rj.gov.br/leis/Lei%20001%20de%201990%20-%20LEI%20ORG%C3%82NICA%20DO%20MUNIC%C3%8DPIO.pdf>>. Acesso em 17 jun. 2019.

MARICÁ (Município). Lei Orgânica Municipal de Maricá, de 05 de abril de 1990. Disponível em: <<http://www.marica.rj.gov.br/leis/>>. Acesso em 17 jun. 2019.

MESQUITA (Município). Lei nº 473, de 02 de setembro de 2008. Cria o Sistema de Licenciamento e Controle Ambiental Municipal - SILCAM e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rj/m/mesquita/lei-ordinaria/2008/48/473/lei-ordinaria-n-473-2008-cria-o-sistema-de-licenciamento-e-controle-ambiental-municipal-silcam-e-da-outras-providencias>>. Acesso em 17 jun. 2019.

NILÓPOLIS (Município). Lei Ordinária nº 6.340, de 10 de novembro de 2011. Institui o Sistema Municipal de Licenciamento Ambiental – SIMLAM e estabelece infrações e sanções administrativas. Disponível em: <<https://www.passeidireto.com/arquivo/44396492/lei-6340-2011-sistema-municipal-de-licenciamento-ambiental-simlam-1>>. Acesso em 17 jun. 2019.

NITERÓI (Município). Lei nº 2.602, de 14 de outubro de 2008. Institui o Código Municipal Ambiental de Niterói e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.smarhs.niteroi.rj.gov.br/licenciamento>>. Acesso em 17 jun. 2019.

NOVA IGUAÇU (Município). Decreto nº 10.640, de 12 de janeiro de 2016. Revoga o Decreto n. 7.565, de 10 de novembro de 2006, regulamenta o Sistema Municipal de Licenciamento Ambiental – SIMULA, criado pela Lei n. 3.129, de 10 de novembro de 2000. Disponível em: <<http://www.novaiaguacu.rj.gov.br/semadetur/legislacao-do-meio-ambiente/>>. Acesso em 16 jun. 2019.

NOVA IGUAÇU (Município). Lei nº 3.129, de 10 de novembro de 2000. Institui o Código de Meio Ambiente da Cidade de Nova Iguaçu e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.novaiaguacu.rj.gov.br/semadetur/legislacao-do-meio-ambiente/>>. Acesso em 16 jun. 2019.

PARACAMBI (Município). Lei nº 1.039, de 25 de setembro de 2012. Institui o Código de Meio Ambiente de Paracambi e dispõe sobre o Sistema Municipal de Meio Ambiente (SISMMA). Disponível em: <<https://ecozone.files.wordpress.com/2014/07/lei-municipal-1-039-12-cc3b3digo-ambiental.pdf>>. Acesso em 18 jun. 2019.

PETRÓPOLIS (Município). Lei nº 6.495, de 06 de dezembro de 2007. Dispõe sobre critérios e procedimentos destinados à atividade de licenciamento ambiental no Município de Petrópolis e estabelece a Taxa de Licenciamento Ambiental e dá outras providências. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/scjfd>>. Acesso em 18 jun. 2019.

QUEIMADOS (Município). Lei nº 950, de 03 de agosto de 2009. Cria o Sistema de Controle e Licenciamento Ambiental Municipal de Queimados – SICLAM e dá outras providências. Disponível em: <https://www.queimados.rj.leg.br/leis/legislacao-municipal/copy_of_leis-ordinarias/leis-2009/lei-950-09-licenciamento-ambiental.pdf>. Acesso em 18 jun. 2019.

RIO BONITO (Município). Decreto nº 239, de 08 de outubro de 2014. Regulamenta a concessão, alteração e baixa de licenças municipais para o exercício de atividades, define as atividades de alto risco no Município de Rio Bonito e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.riobonito.rj.gov.br/legislacao/pasta-de-leis-da-pmrb/>>. Acesso em 18 jun. 2019.

RIO BONITO (Município). Lei nº 1.557, de 30 de junho de 2008. Institui o Código Ambiental no Município de Rio Bonito e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.riobonito.rj.gov.br/legislacao/pasta-de-leis-da-pmrb/>>. Acesso em 18 jun. 2019.

RIO DE JANEIRO (Estado). Convênio que entre si celebram o Estado do Rio de Janeiro, por meio da Secretaria de Estado do Ambiente e o Município do Rio de Janeiro, objetivando a cooperação nas áreas de fiscalização e licenciamento ambientais. **Diário Oficial [do] Estado**

do Rio de Janeiro, Poder Executivo, Rio de Janeiro, ano XX, n. 198, 9 jan. 2007. p. 6-7. Disponível em: <<http://doweb.rio.rj.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/1603/#/p:6/e:1603>>. Acesso em 18 jun. 2019.

RIO DE JANEIRO (Estado). Decreto nº 42.050, de 25 de agosto de 2009. Disciplina o Procedimento de Descentralização do Licenciamento Ambiental Mediante a Celebração de Convênios com os Municípios do Estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências. **LegisWeb**. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=158555>>.

RIO DE JANEIRO (Estado). Decreto nº 42.440, de 30 de abril de 2010. Altera o Decreto nº 42.050, de 25 de setembro de 2009, que disciplina o procedimento de descentralização do licenciamento ambiental mediante a celebração de convênios com os Municípios do Estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=159040>>.

RIO DE JANEIRO (Estado). Decreto nº 44.820, de 02 de junho de 2014. Dispõe sobre o Sistema de Licenciamento Ambiental - SLAM e dá outras providências. **LegisWeb**. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=270983>>.

RIO DE JANEIRO (Estado). Lei nº 5.101, de 04 de outubro de 2007. Dispõe sobre a criação do instituto estadual do ambiente - INEA e sobre outras providências para maior eficiência na execução das políticas estaduais de meio ambiente, de recursos hídricos e florestais. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/674aaff783d4df6b8325736e005c4dab?OpenDocument>>.

RIO DE JANEIRO (Estado). Lei nº 5.438, de 17 de abril de 2009. Institui o Cadastro Técnico Estadual de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais e a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental no Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/f25edae7e64db53b032564fe005262ef/399567a649430947832575ad006675b1?OpenDocument>>.

RIO DE JANEIRO (Estado). Lei Complementar nº 184, de 27 de dezembro de 2018. Dispõe sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sua composição, organização e gestão, define as funções públicas e serviços de interesse comum, cria a autoridade executiva da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.asp?id=52&url=L2NvbnRsZWkubnNmL2E5OWUzMTdhOWNmZWMzODMwMzI1Njg2MjAwNzFmNWQyLzE4NjVIMmM1NjVIMWU1NDc4MzI1ODNkMTAwNWRhOTImP09wZW5Eb2N1bWVudA==>. Acesso em 07 mai. 2019.

RIO DE JANEIRO (Município). Decreto nº 40722, de 8 de outubro de 2015. Regulamenta procedimentos destinados ao Sistema Licenciamento Ambiental Municipal - SLAM Rio e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/5121839/4185202/DEC4072208102015SLAMRio.pdf>>. Acesso em 17 jun. 2019.

SÃO GONÇALO (Município). Lei nº 16, de 09 de julho de 2001. Dispõe sobre a Política Ambiental do Município de São Gonçalo. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/bkgsr>>. Acesso em 18 jun. 2019.

SÃO JOÃO DE MERITI (Município). Lei nº 1.756, de 14 de dezembro de 2010. Dispõe sobre os procedimentos de licenciamento, controle e fiscalização ambiental de atividades e empreendimentos de impacto local, considerados efetiva ou potencialmente poluidores e/ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental no Município de São João de Meriti. Disponível em: <<http://www.meriti.rj.gov.br/wp-content/uploads/2017/05/Anexo-VI-Lei-Municipal-1756-10.pdf>>. Acesso em 18 jun. 2019.

SEROPÉDICA (Município). Lei nº 490, de novembro de 2013. Cria o Sistema de Controle e Licenciamento Ambiental Municipal de Seropédica – SICLAM e dá outras providências. Disponível em: <http://transparencia.seropedica.rj.gov.br/sistema_leis/admin/uploads_pdf/lei-490-2013-cria-o-sistema-de-controle-e-licenciamento-ambiental-municipal-de-seropedica-siclam.pdf>. Acesso em 18 jun. 2019.

PREFEITURA DE BELFORD ROXO. Aprovado novo Código Ambiental Municipal. **Facebook**, Rio de Janeiro, 5 jun. 2017. Disponível em: <<https://www.facebook.com/PrefeituradeBelfordRoxo/photos/a.479937325445501/1199200410185852/?type=1&theater>>. Acesso em 17 jun. 2019.

TANGUÁ (Município). Lei nº 0532, de 26 de abril de 2006. Institui o Código Ambiental do Município de Tanguá e dá outras providências. Disponível em: <<https://tangua.rj.gov.br/home/wp-content/uploads/2018/09/LEI-0532-2006.pdf>>. Acesso em 18 jun. 2019.