



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE
CONSULTORIA JURÍDICA

305

PROCESSO: SMA nº696/2012 vols. I e II (acompanha
SMA nº225/2007 vols. I e II)
INTERESSADO: GABINETE DO SECRETÁRIO
ASSUNTO: 01.01.01.01 DELIBERAÇÃO CONSEMA DISPONDO
SOBRE DIRETRIZES PARA A DESCENTRALIZAÇÃO
DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

MEIO AMBIENTE. DELIBERAÇÃO NORMATIVA. CONSEMA. Licenciamento ambiental. Proposta de Deliberação Normativa apresentada pela Comissão Processante e de Normatização do CONSEMA, a ser submetida ao Plenário, objetivando definir a tipologia dos empreendimentos e atividades de impacto local. Ressalvas levantadas pela CETESB - Companhia Ambiental do Estado de São Paulo, com apresentação de nova proposta de deliberação. Competência outorgada ao Município para o licenciamento de obras e atividades de impacto local, consoante artigos 23 e 30 da Constituição Federal. Lei Complementar nº 140/2011. Tipologia de impacto local deve ser definida pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente - CONSEMA, levando-se em conta o porte, o potencial poluidor e a natureza da atividade. Obrigatoriedade de atuação supletiva do Estado no licenciamento que envolva impacto local, no caso de ausência de atendimento dos requisitos legais para que o Município exerça sua competência. Necessidade de adequação de ambas as propostas aos ditames legais. Viabilidade, com observações.

PARECER CJ/SMA Nº338/2014

1. Cuidam os autos de minuta de Deliberação Normativa a ser submetida ao Plenário do Conselho Estadual do Meio Ambiente - CONSEMA, decorrente de proposta aprovada por sua Comissão Processante e de Normatização, que objetiva definir a tipologia dos empreendimentos e atividades de impacto local, cujo

46



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE
CONSULTORIA JURÍDICA

306
P

Parecer CJ/SMA nº338/2014

licenciamento ambiental compete aos Municípios, em cumprimento ao que determina o artigo 9º, inciso XIV, a, da Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011 (fls.259/270).

2. Por solicitação do Secretário Executivo do CONSEMA, os autos foram encaminhados à Consultoria Jurídica da Secretaria de Estado do Meio Ambiente, para exame e parecer, consoante dispõe o artigo 54, § 2º, do Regimento Interno que regulamenta a atuação do referido Conselho, aprovado pela Deliberação CONSEMA nº 05/2010.

3. Preliminarmente ao exame da matéria pelo órgão consultivo da Pasta, tendo em vista a repercussão direta que a referida Deliberação Normativa acarretará para o exercício das ações de comando e controle afetas ao licenciamento ambiental de competência do Estado de São Paulo, de caráter residual em relação às competências da União e dos Municípios, nos termos do que estabelece a Lei Complementar nº 140/2011, foi solicitada a manifestação da CETESB - Companhia Ambiental do Estado de São Paulo acerca de tal proposta, por ser a entidade responsável pelo licenciamento estadual (fls.272/273).

4. As fls.276/288 encontra-se o Parecer PJ/CT/I nº284/2014 - PJ que, de forma conjunta, contempla o posicionamento das áreas técnicas de controle e de avaliação de impacto ambiental, bem como

6



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE
CONSULTORIA JURÍDICA

Parecer CJ/SMA nº338/2014

da área jurídica da CETESB. Em face de tais considerações, que apresentam ressalvas à proposta de Deliberação aprovada pela Comissão Processante e de Normatização do CONSEMA, foi ofertada a minuta de Deliberação Normativa, de fls.289/301, que contou com a aprovação das Diretorias de Avaliação de Impacto Ambiental e de Controle e Licenciamento Ambiental da entidade (fl.302).

5. Por determinação da d. Chefia de Gabinete da Pasta, os autos retornaram a esta Consultoria Jurídica, para exame e parecer, com a indicação da urgência que o caso requer.

Relatados. Opino.

6. A edição de uma Deliberação Normativa pelo CONSEMA, que estabeleça a tipologia para os empreendimentos e atividades de impacto local, a ser licenciados pelos Municípios do Estado de São Paulo, decorre expressamente do mandamento constante do artigo 9º, XIV, a, da Lei Complementar nº140/2011, matéria esta que enseja, para a análise de sua viabilidade jurídica, o exame do que dispõe o nosso ordenamento acerca das competências em matéria de licenciamento ambiental e seu respectivo procedimento.

7. Estabelece o artigo 23, incisos, III, VI e VII, da Constituição Federal, o quanto segue:



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE
CONSULTORIA JURÍDICA

Parecer CJ/SMA nº338/2014

Artigo 23 - É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

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;

(...)

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

(...)

8. Verifica-se, assim, que a Constituição Federal atribuiu a todos os entes federados a competência para adoção de medidas de comando e controle visando à proteção do meio ambiente. Para todas as ações de interesse comum, previstas no artigo 23 da Constituição, o parágrafo único do citado dispositivo constitucional determina a edição de leis complementares que fixarão normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

9. Na esfera infraconstitucional, a Lei federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1.981, que se encontra devidamente recepcionada pelo novo ordenamento constitucional, instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA e constituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, objetivando a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental.

10. De acordo com a mencionada Lei, a estrutura do SISNAMA é integrada por órgãos e entidades



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE
CONSULTORIA JURÍDICA

Parecer CJ/SMA nº 338/2014

da União, como órgão central e executor da Política Nacional do Meio Ambiente; dos Estados e do Distrito Federal, como órgãos seccionais; e dos Municípios, na qualidade de órgãos locais, todos com atribuições voltadas ao controle e à fiscalização do meio ambiente. Ao Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA foi conferida a competência para deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida.

11. Eis o teor do artigo 6º da Lei federal nº 6.938/81:

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:

I - órgão superior: o Conselho de Governo, com a função de assessorar o Presidente da República, na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais;

II - órgão consultivo e deliberativo: O Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama, com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida;

III - órgão central: a Secretaria do Meio do Meio Ambiente da Presidência da República, com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE
CONSULTORIA JURÍDICA

Parecer CJ/SMA nº338/2014

nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;

IV - órgão executor: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, com a finalidade de executar e fazer executar, como órgão federal, a política e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;

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.

(...)

12. Entre as ações de controle conferidas aos entes da Federação, merecem destaque a avaliação de impacto ambiental e o licenciamento, relevantes instrumentos para a implantação da Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA, consoante expressamente estabelece o artigo 9º, nos incisos III e IV, da Lei em comento.

13. De acordo com o artigo 10 da Lei federal nº 6.938/1981, com a redação dada pela Lei Complementar nº 140/2011, o prévio licenciamento ambiental constitui condição para a construção,



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE
CONSULTORIA JURÍDICA

Parecer CJ/SMA nº338/2014

instalação, ampliação e funcionamento de quaisquer estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais que, efetiva ou potencialmente, sejam poluidores ou possam acarretar, sob qualquer forma, degradação ambiental.

14. Com o intuito de bem ordenar a atuação dos entes federados no tocante ao exercício da competência comum afeta ao licenciamento ambiental, a Lei Complementar nº 140/2011 procedeu à sua repartição entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, objetivando, segundo o disposto em seu artigo 3º, entre outras ações: (i) 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; e (ii) garantir a uniformidade da política ambiental para todo País, respeitadas as peculiaridades regionais e locais.

15. Assim sendo, a Lei Complementar nº 140/2011, no artigo 7º, inciso XIV, cuidou do licenciamento a cargo da União; no artigo 8º, inciso XIV, do de responsabilidade dos Estados; no artigo 9º, inciso XIV, do licenciamento de competência municipal; e por fim, no artigo 10, das ações administrativas atribuídas ao Distrito Federal. Igualmente conferiu a cada um dos entes federativos a competência para o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos localizados em



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE
CONSULTORIA JURÍDICA

Parecer CJ/SMA nº338/2014

unidades de conservação por eles instituídas, excetuadas as Áreas de Proteção Ambiental - APAS.

16. Aos Estados pode-se afirmar que foi assegurada uma competência residual, eis que a Lei Complementar nº 140/2011 expressamente atribuiu a tais entes as competências que não tenham sido imputadas à União e aos Municípios.

17. No âmbito do Estado de São Paulo, por intermédio da Lei estadual nº118, de 29 de junho de 1973, alterada pela Lei estadual nº 13.542, de 08 de maio de 2009, que entrou em vigor no dia 7 de agosto de 2009, a atualmente denominada CETESB - Companhia Ambiental do Estado de São Paulo, entidade vinculada à Pasta do Meio Ambiente, recebeu delegação do Estado de São Paulo para atuar no controle e na fiscalização dos empreendimentos e atividades potencialmente poluidores, que utilizem recursos ambientais, bem como que sejam capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

18. Em face da norma acima referida, toda a atividade de licenciamento ambiental de competência do Estado de São Paulo passou a ser de responsabilidade da CETESB, assim como as autorizações ambientais, com exceção de determinadas autorizações relativas à fauna silvestre.

6



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE
CONSULTORIA JURÍDICA

Parecer CJ/SMA nº338/2014

19. No que concerne aos Municípios, com amparo nos artigos 23 e 30 da Constituição de 1988, o artigo 9º, inciso XIV, a, da Lei Complementar nº 140/2011, conferiu a tais entes o licenciamento de atividades e empreendimentos de potencial impacto local, "conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade."

20. Logo, a definição da competência para o licenciamento ambiental de impacto local, de responsabilidade dos Municípios, por expressa determinação da Lei Complementar nº 140/2011, será definida no âmbito do Estado de São Paulo pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente - CONSEMA.

21. Cumpre destacar que a competência normativa conferida ao CONSEMA pela Lei Complementar nº 140/2011 encontra pleno acolhimento pela Lei estadual nº 13.507, de 23 de abril de 2009, que dispõe acerca de suas atribuições e constituição. Tal Conselho, de caráter normativo, consultivo e recursal, consoante estabelece o artigo 2º, do diploma legal em questão, possui, entre outras atribuições, a de "estabelecer normas relativas à avaliação, ao controle, à manutenção, à recuperação e à melhoria da qualidade ambiental."

22. Em face da necessidade de harmonização das competências comuns afetas à tutela do meio ambiente entre os entes da Federação, a Lei Complementar nº 140/2011 tratou de indicar, no artigo 13,



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE
CONSULTORIA JURÍDICA

Parecer CJ/SMA nº338/2014

314

que os empreendimentos e atividades devem ser licenciados ou autorizados ambientalmente por um único ente, nos termos da divisão de competências por ela estabelecida, a fim de que não haja sobreposição ou mesmo conflito de atribuições. Contudo, é assegurada pelo § 1º, do referido dispositivo legal, a manifestação dos demais entes no processo de licenciamento ambiental, de modo não vinculante, uma vez observados os prazos e procedimentos do licenciamento.

23. Para a condução do licenciamento ambiental pelo ente federativo competente, a Lei Complementar nº 140/2011 impõe as seguintes condições:

- a) existência de Conselho de Meio Ambiente;
- b) existência de órgão ambiental capacitado para a análise dos impactos ambientais.

24. No que concerne às condições acima referidas, há que se destacar que permanecem em vigor os demais requisitos impostos pela Resolução CONAMA nº 237/97 para a condução do licenciamento ambiental, aplicável a todos os entes federativos, que se coadunam e complementam as exigências constantes da Lei Complementar em questão, no que diz respeito, especificamente, à obrigatoriedade de que o Conselho de Políticas Públicas: (i) possua caráter deliberativo e (ii) assegure a participação social de forma paritária.

2



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE
CONSULTORIA JURÍDICA

Parecer CJ/SMA nº338/2014

25. Até o estabelecimento da tipologia relacionada ao impacto local, cujo licenciamento compete ao Município, os processos de licenciamento serão conduzidos conforme a legislação em vigor, segundo dispõe expressamente o artigo 18, § 2º, da Lei Complementar nº 140/2011. Por consequência, a meu ver, até a edição da Deliberação Normativa do CONSEMA, mantêm-se em vigor as regras de competência fixadas pela Resolução CONAMA nº 237/97, que levam em conta a extensão dos impactos ambientais, a localização e a tipologia de empreendimentos e atividades potencialmente causadores de impacto ambiental local, eis que tal norma encontra pleno amparo na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, recepcionada pela Carta Constitucional, como já mencionado neste parecer.

26. Outra não parece ser a interpretação possível a esta disposição transitória prevista na Lei Complementar, de modo a se resguardar o equilíbrio federativo e a evitar a ocorrência de grave lesão à ordem pública. Nesse sentido, merece severas críticas a decisão proferida por maioria de votos pela 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente, do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em sede de Agravo de Instrumento¹, ao concluir que, até a edição da Deliberação Normativa do CONSEMA, compete exclusivamente à CETESB o licenciamento de todo e qualquer empreendimento ou atividade no âmbito do Município de São Paulo, assim como a expedição de

¹ Agravo de Instrumento nº0001766-74.2012.8.26.0000, nos autos de Ação Civil Pública, em que é Agravante a Prefeitura Municipal de São Paulo e Agravado o Ministério Público do Estado de São Paulo; Desembargador Relator: Zélia Maria Antunes Alves; julgamento em 05.12.2013.



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE
CONSULTORIA JURÍDICA

Parecer CJ/SMA nº338/2014

qualquer autorização ambiental, encontrando-se o ente municipal impedido de exercer a atribuição de proteção do meio ambiente que expressamente lhe foi conferida pela Constituição de 1988.

27. Tal entendimento, já atacado pelo Município de São Paulo, ao que se tem notícia, não apenas afronta os comandos constitucionais, como também colide de modo expresso com o que estabelece o § 2º, do artigo 18, da Lei Complementar nº 140/2011, que condiciona a aplicação de suas disposições somente a partir da edição da Deliberação dos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente.

28. A decisão da E. 1ª Câmara do Tribunal de Justiça, ao que se pode deduzir, eis que não apresenta de modo expresso o seu fundamento, imputa ao Estado toda a competência para o licenciamento ambiental que não esteja já delimitado como de atribuição da União, até que seja fixada a tipologia que levará à definição da competência dos Municípios, como se uma competência supletiva estivesse automaticamente instalada.

29. Assim, no que toca ao licenciamento, ao interpretar a "legislação vigente" como sendo as demais normas de competência já elencadas na própria Lei Complementar, a decisão em comento retira dos Estados somente algumas poucas competências da União que já estariam definidas no citado diploma legal, além das competências de todos os entes para o licenciamento de



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE
CONSULTORIA JURÍDICA

Parecer CJ/SMA nº338/2014

317
↑

atividades e empreendimentos em unidades de conservação por eles instituídas, com exceção das APAs. Teríamos, portanto, até a definição das demais tipologias a cargo não apenas dos Municípios, como também da própria União, consoante artigo 7º, inciso XIV, alínea h, do referido diploma legal, o licenciamento de todos os empreendimentos e atividades não abrangidos por estas poucas situações já definidas na Lei Complementar, ainda que de âmbito nacional ou local, como de responsabilidade do Estado.

30. Tal entendimento afronta de modo cabal as competências comuns asseguradas pela Constituição aos entes federativos e viola o disposto na própria Lei Complementar nº 140/2011, além de ensejar um perigoso e inadmissível desequilíbrio federativo, que jamais poderia ser suportado pela estrutura administrativa dos Estados, colocando em risco, assim, as próprias ações de comando e controle que a Lei Complementar busca resguardar de modo equilibrado e cooperativo para a tutela do meio ambiente. Permite, ainda, que o Estado venha a conduzir o licenciamento de empreendimentos e atividades que extrapolam o âmbito de sua competência constitucional.

31. Em face de todo o exposto, ao examinarmos as minutas de Deliberação Normativa a ser editada pelo CONSEMA, tanto a proposta por sua Comissão Processante e de Normatização, quanto a ofertada pela CETESB, constata-se a necessidade de adequação de suas

4



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE
CONSULTORIA JURÍDICA

Parecer CJ/SMA nº 338/2014

disposições ao que determina a Lei Complementar nº 140/2011.

32. Certamente, as questões de ordem técnica escapam ao exame deste órgão consultivo; contudo, a fixação do impacto local a partir de tipologia que leve em conta a natureza, o porte e o potencial poluidor dos empreendimentos e atividades cujo licenciamento compete aos Municípios não se apresenta plenamente presente nas propostas constantes dos autos.

33. Veja-se que o requisito atinente à localização dos empreendimentos e atividades no âmbito do Município e a condição de que os impactos diretos decorrentes de sua implantação não ultrapassem o respectivo território são elementos básicos e inerentes ao impacto local, a partir dos quais a Deliberação Normativa, para o estabelecimento da tipologia que fixará a competência municipal para o licenciamento, deverá levar em conta, obrigatoriamente, 3 (três) vertentes: (i) natureza, (ii) porte e (iii) potencial poluidor.

34. Assim, a Deliberação Normativa deverá classificar a natureza dos empreendimentos e das atividades potencialmente causadores de impacto ambiental local, dividindo-a, por exemplo, em industriais, não industriais e agropecuárias, ou qualquer outro critério técnico considerado pertinente.



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE
CONSULTORIA JURÍDICA

319
R

Parecer CJ/SMA nº338/2014

35. Quanto ao porte, a partir da respectiva natureza, deverá indicar algum critério que permita a sua diferenciação. Nesse sentido, embora a área abrangida pelo empreendimento e atividade possa ser adotada como critério para delimitação do porte respectivo, como constante das propostas de Deliberação Normativa da Comissão Processante e de Normatização do CONSEMA e da CETESB, verifica-se não ser viável o seu estabelecimento de forma única e estanque, como por elas fixado. Quando a Lei Complementar determina que o porte seja considerado para o estabelecimento da tipologia, certamente esta condição implica uma gradação, como pequeno, médio e alto, não se admitindo uma única linha de corte para tanto.

36. Por fim, o potencial impacto também deverá estar contemplado na minuta, seja por requisitos ou por categorias que indiquem a sua potencialidade, como baixo, médio, alto ou significativo, levando-se em conta, para tanto, critérios como os relacionados à geração de resíduos e efluentes; à geração de emissões; ao impacto em áreas especialmente protegidas, etc. Tal critério deverá igualmente estar associado à natureza e ao porte dos empreendimentos e atividades.

37. Amparada em tais classificações, a Deliberação deverá, ainda, indicar as condições para ser considerado atendido o requisito de órgão ambiental capacitado para que o Município possa exercer as ações de comando e controle de forma efetiva.

16



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE
CONSULTORIA JURÍDICA

Parecer CJ/SMA nº338/2014

Certamente caberá uma gradação razoável e pertinente para tal enquadramento, levando-se em conta a complexidade dos empreendimentos e atividades a serem licenciados, a partir de sua natureza, porte e respectivo potencial poluidor. Para tanto, a avaliação do porte do Município; do número de técnicos integrantes do quadro do órgão ambiental; sua qualificação e multidisciplinariedade; e a experiência na condução do licenciamento ambiental poderão ser requisitos a ser considerados a fim de se possibilitar que os Municípios possam exercer a respectiva competência nos limites de sua capacidade.

38. É muito importante que se tenha em mente que a Deliberação Normativa em questão não estará cuidando, em absoluto, de qualquer processo de descentralização do licenciamento ambiental. Não se trata, aqui, de delegação de competência do Estado para os Municípios, prevista no artigo 4º, incisos V e VI, da Lei Complementar nº 140/2011. Tal delegação poderá ser efetivada mediante convênio, apenas pelo Estado de São Paulo, por intermédio da Secretaria do Meio Ambiente, com a participação da CETESB, na qualidade de sua delegatária, que deverá responsabilizar-se pela fiscalização do cumprimento das ações eventualmente delegadas, em situações específicas em que se apresente conveniente e oportuna tal delegação.

39. A competência do CONSEMA limita-se, nos termos da atribuição que lhe foi outorgada pela Lei Complementar nº 140/2011, ao reconhecimento de uma



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE
CONSULTORIA JURÍDICA

321
T

Parecer CJ/SMA nº 338/2014

competência constitucionalmente conferida ao Município, de conduzir o licenciamento de empreendimentos e atividades desenvolvidos no âmbito do seu território, cujos impactos diretos não o extrapolem, à luz de uma tipologia prefixada, que leve em conta a natureza, o porte e o potencial poluidor.

40. Nesse sentido, uma vez que o Estado de São Paulo possui 645 Municípios, que apresentam uma realidade administrativa e financeira totalmente diversa, certamente a Deliberação Normativa deverá estabelecer a tipologia para a fixação do impacto local a ser licenciado pelos referidos entes, de modo a permitir que tal ação administrativa ocorra na totalidade para os Municípios plenamente capacitados, e de forma parcial e paulatina para os demais, até que atinjam os requisitos necessários.

41. Há que se destacar, que a Lei Complementar nº 140/2011 determina a instauração da competência supletiva dos entes federativos, nas hipóteses elencadas no artigo 15, abaixo transcritas:

- 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

8



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE
CONSULTORIA JURÍDICA

322
1

Parecer CJ/SMA nº338/2014

União deve desempenhar as ações administrativas até a sua criação em um daqueles entes federativos. (grifo nosso)

42. Assim, ao delimitar a tipologia do impacto local como um todo, mas repartindo-a em determinadas "faixas", a Deliberação Normativa permitirá que os Municípios atuem nos limites de sua respectiva capacidade, instaurando-se a competência supletiva do Estado para o licenciamento de impacto local, de modo provisório, como determina a Lei Complementar nº 140/2011, exclusivamente para as situações em que o ente municipal ainda não se encontre devidamente estruturado.

43. Tal procedimento permitirá, ainda, que a CETESB, na qualidade de responsável pelo licenciamento ambiental na esfera estadual, venha a celebrar convênio de cooperação técnica com os Municípios, tendo por objeto a sua capacitação para o pleno exercício do licenciamento objeto da Deliberação Normativa. Portanto, a previsão na Deliberação Normativa de uma manifestação expressa dos Municípios acerca de sua capacidade para o exercício da tipologia de impacto local é essencial, devendo ser assegurada a devida publicidade com o intuito de se resguardar a efetiva proteção do meio ambiente.

44. Igualmente relevante que se tenha em mente que tudo quanto não for previsto na Deliberação Normativa em questão, após a sua edição, será de

6



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE
CONSULTORIA JURÍDICA

323
R

Parecer CJ/SMA nº338/2014

Normativa em questão, após a sua edição, será de competência do Estado de São Paulo e deverá ser exercida pela CETESB, na qualidade de sua delegatária, excepcionadas as hipóteses de eventual delegação pelo Estado de São Paulo a determinado Município, conforme acima referido.

45. Quanto às autorizações ambientais, com todo respeito às considerações apresentadas pela CETESB, entendo que não devem integrar a referida Deliberação Normativa. Isto porque o artigo 9º, inciso XIV, a, da Lei Complementar nº 140/2011, outorgou aos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente a atribuição para fixação do impacto local a partir de tipologia aplicável apenas ao licenciamento de empreendimentos e atividades potencialmente poluidores. Não menciona as autorizações ambientais, não podendo o CONSEMA dispor acerca de tal atribuição, extrapolando a competência que lhe foi outorgada, sob pena de flagrante ilegalidade.

46. Importa ressaltar uma vez mais que, no âmbito do licenciamento ambiental, a Lei Complementar é clara, no artigo 13, caput, ao determinar que este seja levado a efeito por um único ente, que também será o responsável pela outorga das autorizações decorrentes da implantação do empreendimento ou atividade objeto do licenciamento, inclusive as relativas à supressão e ao manejo de vegetação, de florestas e de formações sucessoras, consoante artigos 13, § 2º; 7º, XV, b; 8º, XVI, c; e 9º, XV, b.

6



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE
CONSULTORIA JURÍDICA

324
1

Parecer CJ/SMA nº338/2014

47. Já as autorizações concedidas de modo isolado, ou seja, fora do âmbito do licenciamento ambiental, deverão seguir o disposto na legislação vigente, sendo imperioso destacar, que o artigo 11 da Lei Complementar nº 140/2011, dispõe que "a lei poderá estabelecer regras próprias para atribuições relativas à autorização de manejo e supressão de vegetação, considerada sua caracterização como vegetação primária ou secundária, em diferentes estágios de regeneração, assim como a existência de espécies da flora ou da fauna ameaçadas de extinção."

48. Assim, a título de exemplo, as regras relativas à autorização para manejo e supressão de vegetação objeto da Lei federal nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006, que cuida da proteção do Bioma Mata Atlântica, deverão ser observadas. Contudo, quando tal autorização estiver inserida no âmbito de um processo de licenciamento ambiental, a competência para sua concessão será do ente responsável pelo licenciamento ambiental. Trata-se de regra específica de competência, fixada pela Lei Complementar nº 140/2011, que não pode ser afastada. Em tal hipótese, considero aplicável unicamente a obrigatoriedade de eventual anuência de outro ente, cuja manifestação terá o caráter vinculante, excepcionando-se o previsto no § 1º, do artigo 13, da Lei Complementar em questão, em face da regra constante de seu artigo 11.

49. Em decorrência da complexidade da matéria, nada obsta que seja editada uma norma específica a respeito da questão, de modo a orientar a atuação do órgão ambiental estadual e que, por consequência, terá

4



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE
CONSULTORIA JURÍDICA

Parecer CJ/SMA nº 338/2014

325
T

repercussão na atuação do licenciamento de competência do Município. Assim, a previsão de dupla competência para o licenciamento ambiental, constante da proposta da CETESB, não há como prosperar frente ao que estabelece a Lei Complementar nº 140/2011.

50. Isto não significa que a Deliberação Normativa não possa levar em conta, para o estabelecimento das ações administrativas dos Municípios, eventuais regras ou condições de licenciamento porventura previstas em leis específicas, que tenham repercussão na competência dos entes referidos, como é a norma atinente à proteção dos mananciais, desde que não conflitem com o disposto pela Lei Complementar nº 140/2011.

51. Por fim, uma vez que o licenciamento ambiental é constituído por um procedimento complexo, cujo processo envolve a concessão de três licenças diversas - Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operação - entendo ser de extrema relevância o estabelecimento de uma regra a ser aplicada para os licenciamentos já protocolizados perante a CETESB e que, eventualmente, venham a ser enquadrados como de impacto local pela Deliberação Normativa. É de se considerar, em nome dos princípios da razoabilidade e da eficiência, a sua conclusão no âmbito da própria CETESB, assim como o fez o artigo 18 da Lei Complementar nº 140/2011 ao tratar de sua vigência.



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE
CONSULTORIA JURÍDICA


326
1

Parecer CJ/SMA nº 338/2014

52. Em face de todo exposto, verifica-se a necessidade de revisão e de harmonização das propostas constantes dos autos, a fim de que possa ser submetida à consideração do Plenário do CONSEMA uma minuta de Deliberação Normativa que atenda plenamente ao determinado pelo artigo 9º, inciso XIV, a, da Lei Complementar nº 140/2011. Para tanto, a participação efetiva da CETESB, na qualidade de órgão estadual responsável pelo licenciamento ambiental, é imperiosa.

É o parecer, proferido com a urgência solicitada, que proponho seja encaminhado à d. Chefia de Gabinete da Pasta.

CJ/SMA, aos 11 de abril de 2014.


Silvia Helena Nogueira Nascimento
Procuradora do Estado
Chefe da Consultoria Jurídica