

REFLEXÕES SOBRE A LEI COMPLEMENTAR 140/2011: COOPERAÇÃO DOS ENTES FEDERATIVOS EM PROL DE UM AMBIENTE EQUILIBRADO¹

Carlos Sérgio Gurgel da Silva²

Sumário: 1. Introdução; 2. Lei Complementar nº 140/2011 e a concretização do princípio da cooperação; 3. Considerações sobre a Federação no Brasil; 4. Competências administrativas em matéria de proteção ao meio ambiente; 5. Instrumentos de cooperação entre os entes da federação em matéria ambiental; 6. Ações de Cooperação; 7. Conclusão; 8. Referências Bibliográficas.

1. INTRODUÇÃO



presente artigo tem como finalidade realizar uma breve análise da tão esperada Lei Complementar a que fazia menção o parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal de 1988, desde seu texto original, que dispõe que Leis Complementares fixarão normas para cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista e equilíbrio do

¹ Artigo publicado como capítulo de livro da obra: ELALI, Andre; ZARANZA, Evandro; SANTOS, Kallina Flôr dos. Direito corporativo: temas atuais. 10 anos André Elali Advogados. São Paulo: Quartier Latin, 2013.

² Doutor em Direito (Ciências Jurídica Políticas) pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Especialista em Direitos Fundamentais e Tutela Coletiva pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Norte, Professor Adjunto IV (efetivo) da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, onde atua também como Coordenador do Curso de Direito no Campus de Natal (2018-2020), Conselheiro Estadual na Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional do Rio Grande do Norte, Advogado Ambiental e Geógrafo.

desenvolvimento e do bem-estar de âmbito nacional.

Este referido parágrafo único havia permanecido durante 23 (vinte e três) anos e 1(um) mês sem regulamentação, o que culminou com inúmeros questionamentos perante as cortes brasileiras sobre de quem era a competência para a realização de determinados licenciamentos ambientais de obras ou atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadora de degradação ambiental. O motivo da confusão era a interpretação que se fazia do artigo 23 da Constituição, que dispõe ser de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, entre outros, a proteção do meio ambiente e o combate à poluição em qualquer de suas formas (inciso VI).

A lei em comento veio então suprir uma lacuna que há muito tempo se esperava ver preenchida, representando um grande avanço no que toca a efetivação de uma maior e mais eficiente cooperação entre os entes da federação com vistas à defesa do meio ambiente.

Na análise proposta parte-se da questão das competências administrativas em matéria de proteção do meio ambiente assentadas na Constituição brasileira de 1988 e melhor esclarecidas na Lei nº 6.938/1981, que estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA). Na sequência serão analisados os instrumentos e ações de cooperação propostos pela Lei Complementar nº 140/2011 para elevar o *status* de proteção dos bens ambientais brasileiros.

Pretende-se ainda realizar uma reflexão crítica sobre as inovações trazidas por esta nova lei complementar e sua capacidade de realização no mundo fático, levando em consideração aspectos tais como infra-estrutura para controle e fiscalização ambiental, capacidade financeira, viabilidade técnica, e capacitação técnica dos profissionais que operam o sistema.

Bem delimitados aos objetivos a que se pretende realizar neste estudo, passa-se a expor na sequência a primeira das abordagens referidas, tratando-se de considerações sobre as

competências administrativas (comuns) entre os entes da federação e quais suas principais vantagens e desvantagens no sistema, antes e depois da Lei Complementar nº 140/2011 que iremos estudar.

2. LEI COMPLEMENTAR 140/2011 E A CONCRETIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA COOPERAÇÃO

Destacam os doutrinadores que para um determinado ramo do direito ser considerado autônomo deve este ser regido por princípios próprios que o oriente e lhe dê forma. No caso do direito ambiental, entre os vários princípios que lhe dão forma resta considerado o princípio da cooperação, que consiste na ideia de que os entes da federação e ainda, outros estados soberanos, devem cooperar uns com os outros, visando à promoção e defesa do meio ambiente como meio fundamental à realização do direito a uma vida digna.

Neste sentido, uma lei complementar como esta em análise, que dispõe de forma articulada sobre a criação de uma infraestrutura de cooperação que proporcione a melhoria no sistema de gestão ambiental pública, vem atuar como agente concretizador do princípio da cooperação, sem dúvida um dos mais relevantes do direito ambiental.

Segundo Maria Luiz Machado Granziera, cooperar é agir conjuntamente. É somar esforços. A cooperação surge como uma palavra chave quando há um inimigo a combater, seja a pobreza, seja a poluição, a seca, ou ainda, a reconstrução de um Estado ou região em período de pós-guerra. Na luta contra a poluição e a degradação do meio ambiente, e considerando que, por sua natureza, os recursos não se submetem necessariamente a fronteiras políticas, cabe aos Estados que os compartilham atuar de forma coordenada, mesmo no que se refere às ações internas, para evitar a ocorrência de danos, assim como para

racionalizar as medidas de proteção que se fizerem necessárias³.

Esta mesma autora dispõe ainda que a Constituição Federal em seu artigo 225 estabelece implicitamente a cooperação à medida que impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e proteger o meio ambiente para as futuras e presentes gerações. O Poder Público é formado por inúmeros órgãos e entidades, sendo que o SISNAMA agrupa aqueles com atribuições voltadas à proteção ambiental e que devem funcionar em permanente cooperação⁴.

Versando sobre a ideia deste princípio, Clarissa Ferreira Macedo D’Isep recorda que a contribuição jurídica para a criação da metodologia de sistema de gestão ambiental holístico que se pretende não é pequena. Certo é que o lastro jurídico que o fundamenta está presente em nosso ordenamento jurídico. Para identifica-lo, é necessário que se dê alcance e sentido às disposições das normas, que vão desde os critérios de competência ambiental à aplicação dos princípios da teoria geral do direito e de direito ambiental até a hierarquia das leis etc., porque o próprio direito já se revela em um sistema integrado, dotado de caráter unitário, isto é, um todo uno e indivisível⁵.

Continuando em sua reflexão, esta mesma doutrinadora explica que a cultura do planejamento e capacidade de harmonizar variáveis tão complexas como as ambientais, de aferir resultados e reestruturá-los, de compor interesses, de destinar usos e de controlar a sistemática e variáveis externas requer soma de esforços das diferentes ciências e atores sociais – públicos e privados – mediante a adoção da gestão compartilhada para que o

³ GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito ambiental*. São Paulo: Atlas, 2009, pág. 58.

⁴ GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito ambiental*. São Paulo: Atlas, 2009, pág. 60.

⁵ D’ISEP, Clarissa Ferreira Macedo. Políticas públicas ambientais: da definição à busca de um sistema integrado de gestão ambiental. In: D’ISEP, Clarissa Ferreira Macedo; JÚNIOR, Nelson Nery; MEDAUAR, Odete. *Políticas públicas ambientais: estudos em homenagem ao prof. Michel Prieur*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009, pág. 169.

pacto socioambiental se consagre como o Estado gestor-ambiental e surja o efetivo Estado Democrático de Direito Ambiental. É o direito da escassez da raridade e do equilíbrio da relação do homem com o seu meio que clama por um regime jurídico próprio de forma a propiciar as condições de vida digna e ambiente saudável⁶.

Diante das considerações que trouxemos a debate percebe-se que o princípio da cooperação faz-se imprescindível na tarefa de realizar uma gestão compartilhada entre os entes federados de modo que as políticas públicas ambientais de todos estes entes, que prosseguem as determinações do artigo 23 da Constituição Federal, sejam realizadas de forma plena, conjunta, e equilibrada.

2. CONSIDERAÇÕES SOBRE A FEDERAÇÃO NO BRASIL

A Constituição Federal do Brasil, de 1988, incorporou uma repartição de competências concorrentes, primando por uma participação conjunta de todos os entes federativos. Essa repartição, segundo recorda Terence Dornelles Trennepohl tem por fonte um federalismo de equilíbrio, nitidamente inspirada na Lei Fundamental Alemã de 1949. Assim, resumidamente, segundo este mesmo autor, pode-se dizer que à União cabe estabelecer normas gerais, aos Estados e ao Distrito Federal, normas suplementares, e aos Municípios, competências para seus interesses locais.⁷

Na época do Brasil colônia, o Estado brasileiro era unitário. Com aquele modelo de Estado percebeu-se que o controle

⁶ D'ISEP, Clarissa Ferreira Macedo. Políticas públicas ambientais: da definição à busca de um sistema integrado de gestão ambiental. In: D'ISEP, Clarissa Ferreira Macedo; JÚNIOR, Nelson Nery; MEDAUAR, Odete. *Políticas públicas ambientais: estudos em homenagem ao prof. Michel Prieur*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009, pág. 170.

⁷ TRENNEPOHL, Terence Dornelles. *Incentivos fiscais no direito ambiental*. São Paulo: Editora Saraiva, 2008, pág. 58.

de suas políticas sobre um vasto território tornava inviável qualquer tipo de administração. Notou-se então que a vocação do país era para a concretização de um modelo federativo, onde apenas a União detinha a soberania, e os Estados detinham autonomia administrativa e financeira para direcionar os rumos de seu próprio desenvolvimento, sempre tendo em vista o cumprimento dos deveres e princípios constitucionais.

Tomando como base o modelo clássico de federalismo norte-americano, o qual influenciou diretamente a instituição da federação brasileira, percebe-se que sua peculiaridade maior é a coordenação plural de ordens jurídicas num mesmo território, cada qual no seu respectivo âmbito de incidência, sem invasão de ambos os lados⁸. A lógica que se impõe é, portanto, é a de uma descentralização administrativa, o que deve ocorrer com vistas a uma repartição de competências que, uma vez concretizadas, ajudam na construção de um quadro geral de efetividade do Estado federal.

Terence Dornelles Trennepohl resume bem a lógica do federalismo ao ressaltar sua principal característica é a existência harmíniosa de ordens jurídicas parciais convivendo num mesmo espaço territorial⁹.

A principal novidade instituída pela Constituição de 1988 foi a consagração dos municípios como entes autônomos da federação, dotados de competências específicas, alargando-se desta forma o pacto federativo.

Sobre esta inovação, Paulo Bonavides aduz que convém assinalar o significado decisivo, inédito e inovador que assume o art. 18 da Constituição vigente. Este artigo inseriu o município na organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, fazendo com que ele, ao lado do Distrito Federal, viesse a formar aquela terceira esfera de autonomia, cuja presença,

⁸ TRENNEPOHL, Terence Dornelles. *Incentivos fiscais no direito ambiental*. São Paulo: Editora Saraiva, 2008, pág. 60.

⁹ TRENNEPOHL, Terence Dornelles. *Incentivos fiscais no direito ambiental*. São Paulo: Editora Saraiva, 2008, pág. 61.

nos termos em que se situou, altera radicalmente a tradição dual do federalismo brasileiro, acrescido agora de nova dimensão básica¹⁰.

Discorrendo sobre este tema, Jorge Miranda explicita que o Estado federal ou federação assenta numa estrutura de sobreposição, a qual recobre os poderes políticos locais (isto é, os estados federados), de modo a cada cidadão ficar simultaneamente sujeito a duas Constituições – a federal e a do Estado federado a que pertence – e ser destinatário de atos provenientes de dois aparelhos de órgãos legislativos, governativos e jurisdicionais. Assenta também uma estrutura de participação, em que o poder político central surge como resultante da agregação dos poderes políticos locais, independentemente do modo de formação: donde a terminologia clássica de Estado de Estados¹¹.

Sobre a característica dos Municípios no Brasil, este mesmo professor assevera que esta é uma situação particularíssima, uma vez que se articulam federalismo em nível de Estados e regionalismo político em nível de Municípios. Segundo a Constituição de 1988, a organização político-administrativa da República compreende a União, os Estados, do Distrito Federal e os Municípios, “todos autônomos” (art. 18); compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, suplementar a legislação federal e a estadual e instituir e arrecadar tributos (art. 30); e eles regem-se por leis orgânicas, votadas pelas respectivas câmaras municipais (art. 29). Os Municípios são, pois, entidades políticas integrantes da estrutura do Estado, embora não propriamente entidades estatais de 2º grau¹².

O fato é que o Brasil elevou os Municípios ao *status* de ente da federação, dando-lhe competências próprias para a

¹⁰ BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, pág. 345.

¹¹ MIRANDA, Jorge. *Teoria do estado e da constituição*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011, pág. 147.

¹² MIRANDA, Jorge. *Teoria do estado e da constituição*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011, pág. 150

prática de determinados atos e para legislar sobre determinadas matérias. No entanto, a sobreposição das esferas governamentais não deve funcionar de modo a embaraçar a aplicação da legislação ambiental. Servindo a este propósito a presente lei deve auxiliar na gestão tripartite do meio ambiente brasileiro, criando o alicerce para uma cooperação mais efetiva e produtiva entre os entes da federação.

3. PACTO FEDERATIVO AMBIENTAL

Sobre a questão do pacto federativo, o qual se funda sob a égide do princípio federativo, Paulo Bonavides explicita que sempre que duas ordens governativas coexistem em planos distintos, animadas e vitalizadas por princípios de estreita coordenação, com independência na promoção de fins específicos, aí temos o princípio federal em toda a sua latitude e veracidade. A dualidade vertical de ordenamentos e sua coordenação sob a égide da Constituição – preservando cada esfera a natureza própria que lhe pertence – assinala a essência das entidades federativas¹³.

Tratando do mesmo assunto, Paulo Affonso Leme Machado, recorda que o Estado federal caracteriza-se tanto pela unidade quanto pela diversidade. É um sistema em que, conforme a Constituição que esteja em vigor, haverá matérias nas quais a uniformidade suplantar a diversidade, e outras matérias em que a diversidade ou a diferença existirão. Aplicando a metodologia do custo-benefício, será aferido se a diversidade ou a uniformidade é mais vantajosa para a existência do Estado federal, isto é, se determinada lei ou ato do governo central ou dos Estados pode ou não causar prejuízo significativo para os interesses de todos os Estados federados ou só de um ou alguns

¹³ BONAVIDES, Paulo. *Teoria do estado*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, pág. 181.

estados¹⁴.

Ainda sobre a questão da federação, este mesmo autor ressalta que federar é “reunir em federação; confederar”. Federalismo é o sistema de governo federativo, em que vários estados se reúnem numa só nação, cada um conservando sua autonomia, ou “forma de governo pelo qual vários estados se reúnem numa só nação, sem perder sua autonomia fora dos negócios de interesse comum”. Ainda segundo este autor, há um consenso sobre os valores fundamentais do federalismo. São eles: a autonomia, a cooperação e o consentimento, os freios e os contrapesos, a participação e o respeito das diferenças¹⁵.

O Estado brasileiro, enquanto federação deve proporcionar um quadro de operações coordenadas onde seja possível, atendendo às realidades dos diversos entes federativos, promover, de forma mais efetiva, a tutela do patrimônio ambiental.

Sobre esta coordenação das esferas administrativas federativas, Karlin Olbertz esclarece que a promoção de interesses justapostos pode resultar do acordo de vontades e da atuação concertada dos entes da federação, que será viabilizada, sobretudo, por meio de dois instrumentos: os convênios e os consórcios públicos. Estes instrumentos correspondem à vontade constitucional de cooperação entre os entes da Federação, traduzida pelo que se convencionou chamar de “federalismo cooperativo”¹⁶.

A esta soma de esforços dos entes da federação em promover a defesa ambiental, em estrita observância ao que

¹⁴ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Federalismo, amianto e meio ambiente: julgado sobre competência. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007, pág. 224.

¹⁵ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Federalismo, amianto e meio ambiente: julgado sobre competência. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007, pág. 222.

¹⁶ OLBERTZ, Karlin. *Operação urbana consorciada*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011, pág. 79.

prescrevem os artigos 23, inciso Vi; 24, inciso VI; 30, incisos I, II e VIII¹⁷ da Constituição Federal de 1988 denomina-se pacto federativo ambiental. Este pacto federativo corresponde ao conjunto de órgãos, de diferentes esferas administrativas, que atuando em conjunto e de forma integrada possibilita a unificação da Política Nacional do Meio Ambiente e sua inter-relação com as políticas ambientais setoriais e locais. Se este formato de gestão tripartite não for fortalecido, a tutela do patrimônio ambiental será como o monte de difícil acesso, o qual se sabe que existe, mas que não se alcança com facilidade. As políticas ambientais devem fluir com facilidade e simplicidade, apesar de suas especificações técnicas essenciais.

4. COMPETÊNCIAS ADMINISTRATIVAS EM MATÉRIA DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE

A Constituição brasileira de 1988, em seu artigo 23 dispõe ser da competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (inciso VI) e preservar as florestas, a fauna e a flora (inciso VII). Competência

¹⁷ 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;

(...)

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;

(...)

Art. 30. Compete aos Municípios

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

(...)

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

comum significa competência compartilhada, ou seja, a atuação de qualquer dos entes não afasta os demais da obrigação de também zelar pela promoção da qualidade ambiental.

Ao mesmo tempo em que avançou quando impôs a obrigação de agir (competência administrativa) a todos os entes da federação, a Constituição trouxe à tona um inevitável conflito de competência no que toca, basicamente ao procedimento do licenciamento ambiental. Esta questão foi sem dúvida a que mais suscitou discussões nos tribunais brasileiros, que acabaram por estabelecer (entendimento majoritário) que a competência para a realização do licenciamento ambiental deveria recair sobre o ente federativo que suportasse diretamente os efeitos da abrangência dos impactos. Se os impactos tiverem abrangência local, a competência deveria ser do município (a menos que este não tivesse a menor condição, em termos de infra-estrutura, para realizar tal procedimento administrativo). Se os impactos ambientais extrapolarem os limites de mais de um município, os tribunais entendiam que a competência para o licenciamento ambiental deveria recair sobre o órgão fiscalizador dos Estados-membros. No entanto, se os impactos extrapolassem os limites de mais de um Estado, ou se dentro de um mesmo Estado, se estivesse em área de fronteira com outro país, a competência deveria ser da União.

O fundamento para a determinação da competência para o licenciamento ambiental de obras, atividades e serviços considerados efetivos ou potencialmente poluidores, que os tribunais pátrios levavam em consideração (abrangência dos impactos) tomava como base a Resolução nº 237/1997 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), que em seus artigos 4º, 5º e 6º, dispõem respectivamente que compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, órgão executor do SISNAMA, o licenciamento ambiental, a que se refere o artigo 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, de empreendimentos e atividades com significativo impacto

ambiental de âmbito nacional ou regional, a saber: I - localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas ou em unidades de conservação do domínio da União; II - localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais Estados; III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados; IV - 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; V- bases ou empreendimentos militares, quando couber, observada a legislação específica.

No entanto, tal competência para o licenciamento de atividade com significativo impacto ambiental de âmbito regional, nos termos do § 2º deste mesmo art. 4º (ressalvada a competência supletiva do IBAMA) poderá ser delegada aos Estados e ao órgão federal.

O art. 5º desta lei complementar dispõe que compete ao órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades localizados ou desenvolvidos em mais de um município ou em Unidade de Conservação de domínio estadual ou do Distrito Federal (inciso I), localizados ou desenvolvidos nas florestas e demais formas de vegetação natural de preservação permanente relacionadas no art. 2º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965¹⁸, e em todas

¹⁸ Nesta ocasião convém recordar que a Lei 4.771/1965 (conhecida como Código Florestal) foi inteiramente revogada pela Lei 12.651, de 25 de maio de 2012, que instituiu o Novo Código Florestal. No novo Código Florestal, o artigo que correspondia ao artigo 2º do Código antigo é o art. 4º, que dispõe: *Art. 4º. Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei:*

I - as faixas marginais de qualquer curso d'água natural, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de:

a) 30 (trinta) metros, para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;
b) 50 (cinquenta) metros, para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;

c) 100 (cem) metros, para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;

d) 200 (duzentos) metros, para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;

e) 500 (quinhentos) metros, para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;

II - as áreas no entorno dos lagos e lagoas naturais, em faixa com largura mínima de:

a) 100 (cem) metros, em zonas rurais, exceto para o corpo d'água com até 20 (vinte) hectares de superfície, cuja faixa marginal será de 50 (cinquenta) metros;

b) 30 (trinta) metros, em zonas urbanas;

III - as áreas no entorno dos reservatórios d'água artificiais, na faixa definida na licença ambiental do empreendimento, observado o disposto nos §§ 1º e 2º;

IV - as áreas no entorno das nascentes e dos olhos d'água perenes, qualquer que seja sua situação topográfica, no raio mínimo de 50 (cinquenta) metros; (Redação dada pela Medida Provisória nº 571, de 2012).

V - as encostas ou partes destas com declividade superior a 45°, equivalente a 100% (cem por cento) na linha de maior declive;

VI - as restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;

VII - os manguezais, em toda a sua extensão;

VIII - as bordas dos tabuleiros ou chapadas, até a linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais;

IX - no topo de morros, montes, montanhas e serras, com altura mínima de 100 (cem) metros e inclinação média maior que 25°, as áreas delimitadas a partir da curva de nível correspondente a 2/3 (dois terços) da altura mínima da elevação sempre em relação à base, sendo esta definida pelo plano horizontal determinado por planície ou espelho d'água adjacente ou, nos relevos ondulados, pela cota do ponto de sela mais próximo da elevação;

X - as áreas em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação;

XI - em veredas, a faixa marginal, em projeção horizontal, com largura mínima de 50 (cinquenta) metros, a partir do limite do espaço brejoso e encharcado. (Redação dada pela Medida Provisória nº 571, de 2012).

§ 1º. Não se aplica o previsto no inciso III nos casos em que os reservatórios artificiais de água não decorram de barramento ou represamento de cursos d'água.

§ 2º. No entorno dos reservatórios artificiais situados em áreas rurais com até 20 (vinte) hectares de superfície, a área de preservação permanente terá, no mínimo, 15 (quinze) metros.

§ 3º. (VETADO).

§ 4º. Fica dispensado o estabelecimento das faixas de Área de Preservação Permanente no entorno das acumulações naturais ou artificiais de água com superfície inferior a 1 (um) hectare, vedada nova supressão de áreas de vegetação nativa. (Redação dada pela Medida Provisória nº 571, de 2012).

§ 5º. É admitido, para a pequena propriedade ou posse rural familiar, de que trata o inciso V do art. 3º desta Lei, o plantio de culturas temporárias e sazonais de vazante de ciclo curto na faixa de terra que fica exposta no período de vazante dos rios ou

as que forem consideradas por normas federais, estaduais ou municipais (inciso II), os empreendimentos ou atividades cujos impactos ambientais ultrapassem os limites territoriais de um ou mais Municípios (inciso III) ou os licenciamentos de empreendimentos e atividades delegados pela União aos Estados ou ao Distrito Federal, por instrumento legal ou convênio (inciso IV).

O parágrafo único deste mesmo artigo 5° dispõe que o órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal fará o licenciamento de que trata este artigo após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, envolvidos no

lagos, desde que não implique supressão de novas áreas de vegetação nativa, seja conservada a qualidade da água e do solo e seja protegida a fauna silvestre.

§ 6°. Nos imóveis rurais com até 15 (quinze) módulos fiscais, é admitida, nas áreas de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo, a prática da aquicultura e a infraestrutura física diretamente a ela associada, desde que:

I - sejam adotadas práticas sustentáveis de manejo de solo e água e de recursos hídricos, garantindo sua qualidade e quantidade, de acordo com norma dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente;

II - esteja de acordo com os respectivos planos de bacia ou planos de gestão de recursos hídricos;

III - seja realizado o licenciamento pelo órgão ambiental competente;

IV - o imóvel esteja inscrito no Cadastro Ambiental Rural - CAR.

V - não implique novas supressões de vegetação nativa. (Incluído pela Medida Provisória nº 571, de 2012).

§ 7°. (VETADO).

§ 8°. (VETADO).

§ 9°. Em áreas urbanas, assim entendidas as áreas compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, as faixas marginais de qualquer curso d'água natural que delimitem as áreas da faixa de passagem de inundação terão sua largura determinada pelos respectivos Planos Diretores e Leis de Uso do Solo, ouvidos os Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente, sem prejuízo dos limites estabelecidos pelo inciso I do caput. (Incluído pela Medida Provisória nº 571, de 2012).

§ 10. No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, observar-se-á o disposto nos respectivos Planos Diretores e Leis Municipais de Uso do Solo, sem prejuízo do disposto nos incisos do caput. (Incluído pela Medida Provisória nº 571, de 2012).

processo de licenciamento.

O avanço das medidas propostas nesta lei está condicionado ao aparelhamento dos órgãos de fiscalização e controle do meio ambiente dos municípios, ou seja, esta operacionalização depende de melhorias no instrumental técnico à disposição dos técnicos e fiscais do meio ambiente, de melhorias no sistema de patrulhamento e de condições para o exercício do poder de polícia ostensivo e de investigação, tais como automóveis, barcos, aeronaves (no caso de municípios mais estruturados financeiramente), e, principalmente de equipe multidisciplinar treinada que esteja capacitada a realizar uma eficiente avaliação ambiental dos impactos relacionados às obras e atividades em processo de licenciamento. Se os municípios não mudarem a situação atual e não criarem tais condições, este será mais um artigo bem idealizado, mas distante da realidade prática.

Na sequencia desta exposição destacamos que o artigo 6º desta lei estabelece ser da competência do órgão ambiental municipal, ouvidos os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, quando couber¹⁹, o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio.

Por falta de sanções (civis, penais e administrativas) claras que deveriam incidir sobre os gestores públicos das três esferas da federação, quando estivessem obrigados a firmar convênios visando realizar licenciamento compartilhado e estes não fizessem, as ideias até aqui expostas apresentam um elevado potencial para não efetivação na realidade fática. Os entes da federação precisam de uma norma legal que estabelecesse de forma bem objetiva os termos de sua participação nos processos de gestão, controle e fiscalização de determinadas obras e atividades.

O artigo 7º desta lei analisada estabelece que os

¹⁹ Discricionariedade administrativa ampla que pode tornar vaga a ideia de cooperação entre órgãos das três esferas da federação.

empreendimentos e atividades serão licenciados em um único nível de competência, conforme estabelecido nos anteriores. Fica bem claro, que se o licenciamento ambiental já estiver sendo realizado no âmbito de um município, segundo a repartição de competências estabelecida no artigo anterior, nem o Estado e nem a União (a menos que seja notória a incapacidade técnica do órgão ambiental do município) podem intervir, promovendo novo licenciamento ambiental.

Convém recordar que muito antes desta lei, a Lei 6.938/1981 estabelece em seu artigo 10 que a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos naturais Renováveis – IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

Sobre a questão do licenciamento ambiental “único”, previsto no art. 7º desta lei, a Resolução CONAMA 237/1997 também já havia feito previsão neste mesmo sentido, prescrevendo em seu art. 7º que os empreendimentos e atividades licenciados serão licenciados em um único nível de competência, conforme estabelecido nos artigos anteriores.

No entanto, segundo a doutrina de Édís Milaré, tal disciplina não encontra respaldo na Constituição Brasileira de 1988. Pare ele, há inconstitucionalidade da Resolução CONAMA 237/1997, que a pretexto de estabelecer critérios para o exercício da competência a que se refere o art. 10 da Lei 6.938/1981 e conferir licenciamento a um único nível de competência, acabou enveredando por seara que não lhe diz respeito, usurpando à Constituição competência que esta atribui aos entes federados²⁰.

²⁰ MILARÉ, Edis. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco*. doutrina. jurisprudência. glossário. 6. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009, pág. 429.

Não se deve confundir repartição de competência para realização de licenciamento ambiental com repartição do dever de administrar o meio ambiente de forma sustentável, o qual pode e deve, quando o caso o exigir, ser efetivado através de instrumentos de cooperação entre os entes da federação. Este é o principal objetivo da presente lei. Neste sentido, acredita-se que será mantida a importância das construções jurisprudenciais que definem de quem deve ser a competência para a realização do licenciamento ambiental. O que a Constituição dispõe em seu artigo 23 não pode ser afastado por resolução do CONAMA, e nem também pela presente lei complementar. Basta ver que as leis complementares a que se refere o parágrafo único deste mesmo art. 23 têm como objetivo fixar normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e não definir qual o ente federativo competente para o exercício de determinadas ações administrativas, excluindo os demais. Ao nosso ver tal determinação é tão inconstitucional quanto a que se reclamava do art. 7º da já referida Resolução do CONAMA.

Para que se obtenha uma maior eficiência em termos de gestão pública ambiental, não é necessário que haja um licenciamento único, mas que haja uma efetiva cooperação entre os diversos entes da federação com vistas ao preenchimento das lacunas e carências técnicas e estruturais destes órgãos, quando for o caso, visando com isso assegurar um licenciamento que, de um lado, reúna os melhores profissionais e instrumentos e do outro se permita estar mais próximo das realidades e menos distante dos gabinetes dos que são apenas técnicos.

5. INSTRUMENTOS DE COOPERAÇÃO ENTRE OS ENTES DA FEDERAÇÃO EM MATÉRIA AMBIENTAL.

Os instrumentos de cooperação entre os entes da federação em matéria de promoção e defesa ambiental são, verdadeiramente, um dos principais avanços da presente lei

complementar. Como o próprio nome sugere, instrumentos são meios juridicamente instituídos para se alcançar uma determinada finalidade administrativa. O art. 225 da Constituição dispõe que 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.

Dispõe o artigo 4º desta Lei Complementar 140 que os entes da federação podem valer-se, entre outros, dos seguintes instrumentos de cooperação institucional: I) consórcios públicos; II) convênios, acordos de cooperação técnica e outros instrumentos similares com órgãos e entidades do Poder Público, respeitado o art. 241 da Constituição Federal²¹; III) Comissão Tripartite Nacional, Comissões Tripartites Estaduais e Comissão Bipartite do Distrito Federal; IV) fundos públicos e privados e outros instrumentos econômicos; V) delegação da execução de ações administrativas de um ente federativo a outro, respeitados os requisitos previstos nesta Lei Complementar; VI) delegação da execução de ações administrativas de um ente federativo a outro, respeitados os requisitos previstos nesta Lei Complementar.

Em um primeiro momento de análise convém destacar que estes instrumentos não compõem um rol taxativo, mas sim meramente exemplificativo, o que se percebe pela clara leitura do caput deste artigo 4º (... pode-se valer, entre outros, dos seguintes instrumentos...).

No que toca aos consórcios públicos há uma lei específica que regula sua instituição (Lei nº 11.107/2005) e que em seu artigo 1º, §1º define sua natureza jurídica como sendo associação pública ou pessoa jurídica de direito privado. O artigo 2º, §1º

²¹ Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

desta mesma lei dispõe que para o cumprimento dos objetivos dos consórcios públicos, este poderá firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos de governo (inciso I), nos termos do contrato de consórcios públicos, promover desapropriações e instituir servidões nos termos da declaração de utilidade ou necessidade pública, ou interesse social, realizada pelo Poder Público (inciso II), e, ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação, consorciados, dispensada a licitação (inciso III).

Os consórcios públicos podem ser instituídos para múltiplas finalidades tais como gestão hospitalar compartilhada, gestão dos recursos hídricos, gestão dos resíduos sólidos, gestão pública ambiental (mais ampla), entre outros objetivos. Trata-se de um poderoso instrumento de viabilização de uma cooperação mais efetiva entre entidades da mesma natureza.

Os convênios, segundo a doutrina de Maia Sylvia Zanello Di Pietro não constitui modalidade de contrato, embora seja um dos instrumentos de que o Poder Público se utiliza para associar-se com outras entidades públicas ou com entidades privadas. Segue afirmando que convênio se define como forma de ajuste entre Poder Público e entidades públicas e privadas para realização de objetivos de interesse comum, mediante mútua colaboração.

Assim como corre com os consórcios públicos, os convênios podem ser instituídos para múltiplos fins tais como gestão hospitalar compartilhada, gestão dos recursos hídricos, gestão dos resíduos sólidos, gestão pública ambiental (mais ampla), entre outros tipos de ações administrativas.

Os acordos de cooperação técnica constituem instrumentos de gestão semelhantes, em seu propósito aos convênios e consórcios públicos, pois também objetivam a soma de esforços para a realização de uma gestão intergovernamental mais integrada, gerando com isso maior eficiência administrativa. Como

já referido aqui em linhas passadas, estes instrumentos de cooperação aqui tratados não representam um rol taxativo, podendo ser criado pelo Poder Público outras formas de cooperação que viabilizem este propósito.

Quanto às comissões tripartites nacionais e estaduais e à comissão bipartite do Distrito Federal, estas são bastante significativas, uma vez que representam um diálogo permanente entre os entes federativos, no que toca a implementação de uma política comum de defesa do meio ambiente e de uma política específica de cooperação técnica, financeira e administrativa com a finalidade de tornar mais eficiente a realização do poder de polícia ambiental.

Ainda sobre estas comissões tripartites e bipartites esta Lei Complementar dispõe que no caso da comissão tripartite nacional esta deverá ser formada, paritariamente, por representantes dos Poderes Executivos da União, dos Estados e dos Municípios, com o objetivo de fomentar a gestão ambiental compartilhada e descentralizada entre os entes federativos (§ 2º do art. 4º). No caso das comissões tripartites estaduais estas deverão ser formadas paritariamente por representantes dos Poderes Executivos da União, dos Estados e dos Municípios, com o objetivo de fomentar a gestão ambiental compartilhada e descentralizada entre os entes federativos (§ 2º do art. 4º). Por fim, a comissão bipartite do Distrito Federal será formada, paritariamente, por representantes dos Poderes Executivos da União e do Distrito Federal, com os objetivos de fomentar a gestão ambiental compartilhada e descentralizada entre estes entes federativos (§ 4º do art. 4º). Todas estas comissões, sejam bipartites e tripartites terão sua organização e funcionamento regidos por regimentos internos.

Outro instrumento previsto na lei em comento é a criação de fundos públicos e outros instrumentos econômicos. Os fundos públicos já existem para algumas finalidades vinculadas à defesa do meio ambiente. Basta citar o Fundo de Defesa de

Direitos Difusos, criado pelo Decreto nº 1.306, de 09 de novembro de 1994, para regulamentar os artigos 13 e 20 da Lei nº 7.347/1985, conhecida como Lei da Ação Civil Pública. Tal fundo tem por finalidade a reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico, por infração à ordem econômica e a outros interesses difusos e coletivos (art. 1º). A lei sugere a criação de fundos pelos entes federativos, com finalidades semelhantes às do Fundo de Defesa dos Interesses Difusos, já referidas. Para tanto, os governos estaduais e municipais precisam vencer a inércia e comodismo em que se encontram para exercer sua competência legislativa concorrente e supletiva criando mecanismos que viabilizem a recuperação dos ambientes degradados e a promoção de valores ambientais.

Por fim, a lei sugere ainda a delegação da execução de ações administrativas de um ente federativo a outro, sempre que isto for necessário para a realização de uma fiscalização e controle mais eficiente. Pode ocorrer que o ente da federação mais indicado para a realização do licenciamento ambiental de determinadas obras ou atividades, em alguma situação peculiar não disponha das condições técnicas e de infra-estrutura para concluir sua tarefa, em prejuízo da tutela ambiental. Nestes casos, o ente licenciador deve recorrer a outro ente da federação mais capacitado para que este exerça com propriedade aquela tarefa em que o ente delegante é falho.

Convém asseverar que este tipo de delegação impõe para outro ente da federação o encargo de ter que dar continuidade a uma demanda que, em tese, não é de sua competência, o que certamente implicará em impacto orçamentário, já que apesar de os custos com a ação administrativa do licenciamento ser do empreendedor, é praticamente impossível que o ente responsável pela tarefa não tenha despesa com tais ações administrativas. Por esta razão, convém que os entes da federação planejem em seus orçamentos a disponibilidade de reservas para estas ações

imprevisíveis.

Ainda tratando da delegação da execução de ações administrativas, convém recordar o artigo 5º da lei em comento, que prescreve que 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 de administrativas a serem delegadas e de conselho de meio ambiente. A própria lei define o que seria um órgão ambiental capacitado, explicitando que seriam aqueles que possuem técnicos próprios ou em consórcio, devidamente habilitados e em número compatível com a demanda das ações administrativas a serem delegadas.

6. AÇÕES DE COOPERAÇÃO

Depois de explicitados quais são os instrumentos capazes de realizar uma gestão compartilhada adequada para a promoção da tutela ambiental pretendida pelo texto constitucional convém destacar quais são as ações de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que tão bem auxiliam na realização dos objetivos previstos no artigo 3º²² da presente lei e garantir o desenvolvimento sustentável, harmonizando e integrando todas as políticas governamentais, como prescreve

²² Art. 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:

I - proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo gestão descentralizada, democrática e eficiente;

II - garantir o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente, observando a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais;

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;

IV - garantir a uniformidade da política ambiental para todo o País, respeitadas as peculiaridades regionais e locais.

claramente o artigo 6º da lei complementar objeto de nossa análise.

O Brasil é um país com dimensões continentais. Esta dimensão territorial, ao mesmo tempo em que representa uma riqueza em termos de recursos ambientais, apresenta um patrimônio difícil de ser administrado. Soma-se a esta dificuldade outras inerentes à repartição e estabelecimento das relações de poder que em muitos casos privilegiam restrita parcela da população, mais especificamente algumas ligadas a oligarquias históricas e outras ascendentes. A busca pela manutenção do poder político e o império de privilégios particulares tem contribuído para uma massificação de excluídos e para o abandono das políticas de desenvolvimento e de inclusão social. E o que este fato tem a ver com a instituição de uma gestão pública compartilhada em matéria de planejamento ambiental? Tem tudo a ver, porque a busca pela manutenção dos interesses locais muitas vezes impedem a coligação de interesses maiores, públicos, em prol, por exemplo, de uma melhoria na gestão dos recursos hídricos, na gestão de resíduos sólidos, na gestão hospitalar, na gestão dos transportes públicos, e na gestão de outros serviços públicos e ações administrativas de espectro mais ampliado, pautados exclusivamente em requisitos técnicos e não mais políticos.

Este tipo de situação relatada no parágrafo anterior não pode subsistir em um Estado Democrático de Direito, uma vez que a atuação dos governos, em quaisquer esferas da federação devem se pautar na administração da justiça social, na efetivação de um desenvolvimento sustentável e na concretização do princípio da dignidade da pessoa humana. Nesta tarefa, a presente Lei Complementar atua de forma ímpar, fortalecendo a cooperação entre os entes da federação, repartindo suas diversas ações administrativas, algumas que cabem mais a um ente do que a outro, o que será feito através da análise de suas capacidades, técnicas, e modelos de gestão próprios. Aqui a discricionariedade administrativa sobre a oportunidade e conveniência das

ações de cooperação será reduzida, impondo-se quase que uma obrigatoriedade em termos de planejamento integrado.

7. CONCLUSÃO

Nestas breves linhas, percebe-se a importância deste diploma normativo apesar dos possíveis vícios de inconstitucionalidades que serão objeto de análise pelos órgãos responsáveis pelo controle de constitucionalidade, no que toca à confusão entre cooperação intergovernamental e definição de competências para o exercício de parte do Poder de Polícia Ambiental, mais precisamente no que toca ao licenciamento ambiental. É certo que esta lei veio a disciplinar aquilo que os tribunais pátrios já vinham entendendo sempre que este assunto era tratado. No entanto, quem disse que é melhor retirar este tipo de controle jurisdicional para entregá-lo à regulação por um instrumento normativo que corre o risco de ser declarado inconstitucional, ou melhor, parcialmente inconstitucional? O estabelecimento de uma obrigação para o ente A, B ou C cumprir (realizar licenciamento ambiental) significa que os outros estão afastados da competência comum a que alude o *caput* do artigo 23 da Constituição Federal (defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado), o que é flagrantemente inconstitucional. Considerações mais substanciais sobre esta questão merecem um artigo à parte, o que já se encontra em desenvolvimento.

Apesar desta questão acima suscitada, o referido instrumento é relevante quando prescreve ações prioritárias a serem desenvolvidas pelo ente A, B ou C, em espírito cooperativo. Esta medida deflagra uma responsabilidade inicial para determinado ente da federação, responsabilidade esta que pesará mais para aquele ente do que para outro(s) quando da aferição do grau de culpa e aplicação de respectiva penalidade por omissão ou por ação insuficiente que gerou danos ao meio ambiente.

A lei em questão não resolve o problema da cooperação

intergovernamental em matéria de promoção do meio ambiente, mas funciona como diretriz para a consumação de um quadro normativo e administrativo que viabilize estas citadas ações de cooperação. Em todo caso, a viabilidade desta lei está a depender do nível de interação entre as políticas, econômica e ambiental. O aliado mais eficaz na defesa do meio ambiente é a economia. A partir do momento em que o meio ambiente não é empecilho para o desenvolvimento e nem o desenvolvimento é empecilho para o meio ambiente é que o desenvolvimento sustentável retroalimentará o sistema. É certo que não se trata de equação fácil, mas o que é simples nesta sociedade do risco, nesta sociedade das complexidades e da relativização de direitos?

O sistema econômico dominante em nossa realidade impõe uma relação homem²³ x meio ambiente bastante conflituosa, pois os seus interesses estão estado de tensão constante. Apesar destas interações conflituosas, a “maré” precisa fluir até que encontre seu equilíbrio necessário no futuro. Até que este novo quadro se desenhe, convém aos Estados cooperarem entre si, com vistas à promoção de um mínimo de qualidade ambiental, unindo forças para a realização de ações que garantam o equilíbrio ecossistêmico e ambiental.

É neste contexto que a presente lei surge, com certo retardo, já que o texto original do parágrafo único do artigo 23 da Constituição de 1988 já previa o federalismo cooperativo e, para a atual discussão, o federalismo cooperativo ambiental, como mecanismo de gestão territorial sustentável.

Crê-se que o tempo “lapidará” o referido instrumento normativo através da dogmática jurídica e das interpretações do Supremo Tribunal Federal, os quais devolverão ao referido instrumento a constitucionalidade perdida em alguns dispositivos do texto legal, como já apontados em linhas passadas.

²³ Homem segundo os padrões da sociedade ocidental industrial e capitalista.



8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007.
- D'ISEP, Clarissa Ferreira Macedo; JÚNIOR, Nelson Nery; MEDAUAR, Odete. *Políticas públicas ambientais: estudos em homenagem ao prof. Michel Prieur*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.
- GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito ambiental*. São Paulo: Atlas, 2009.
- MILARÉ, Edis. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco. doutrina. jurisprudência. glossário*. 6. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.
- MIRANDA, Jorge. *Teoria do estado e da constituição*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.
- OLBERTZ, Karlin. *Operação urbana consorciada*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.
- TRENNEPOHL, Terence Dornelles. *Incentivos fiscais no direito ambiental*. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.