

**O PRINCÍPIO DA COOPERAÇÃO DEFINIDO NO ARTIGO 23 DA CF E A
COMPETÊNCIA AMBIENTAL: REFLEXÃO SOBRE A
DESCENTRALIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL APÓS A LC
140/11**

THE COOPERATION PRINCIPLE DEFINED IN THE ARTICLE 23 OF THE BRAZIL
FEDERAL CONSTITUCION AND THE ENVIRONMENTAL JURISDICTION:
REFLECTION ABOUT THE DECENTRALIZATION ON THE ENVIRONMENTAL
LICENSING AFTER LC 140/11

Lorena Saboya Vieira Soares¹

Amanda Madureira²

RESUMO: O meio ambiente continua sendo o foco das mais importantes discussões no Brasil e no mundo. Os diferentes interesses que envolvem a matéria e a dificuldade de encontrar soluções que se encaixem nas diversas realidades resultantes da relação homem x natureza talvez expliquem o esforço depreendido por especialistas e estudiosos em aprofundar o tema. Neste contexto, o licenciamento ambiental, instrumento administrativo exercido a partir da competência comum dos entes federados, estabelece-se como uma importante ferramenta de controle do uso dos bens ambientais. O trabalho traz a discussão acerca da descentralização do licenciamento ambiental após o estabelecimento da Lei Complementar 140/11, bem como uma reflexão acerca dos avanços alcançados e dos pontos omissos que contribuem com a continuidade dos conflitos de competência ambiental.

PALAVRAS-CHAVE: Princípio da Cooperação. Descentralização. Licenciamento Ambiental.

ABSTRACT: The environment still on focus of the most important discussions in Brazil and in the world. The different interests involving the area and the difficulty of finding solutions that fit the diverse realities resulting from the relationship between man and nature, may explain the inferred effort of experts and scholars in developing the theme. In this context, the

¹ Mestre em Saúde e Ambiente pela Universidade Federal do Maranhão – UFMA. Presidente da Comissão de Meio Ambiente da OAB/MA. Advogada. Professora da Universidade CEUMA.

² Doutoranda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão – UFMA. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Professora da Universidade CEUMA.

environmental licensing, administrative instrument exercised from the common responsibility of federal organisms, is established as an important tool to control the use of the environment. The research brings the discussion of environmental decentralization licensing after the establishment of Complementary Law 140/11, as well as a reflection on the progress made and the missing points that contribute to the continuity of environmental competence conflicts.

KEYWORDS: Cooperation Principle. Decentralization. Environmental licensing.

INTRODUÇÃO

São muitos os esforços empreendidos para a proteção do Meio Ambiente. Declaração da Rio 92, que registrou a cooperação entre os Estados para a preservação dos ecossistemas, e o reconhecimento pela Constituição Federal da importância da tutela para um meio ambiente sustentável que possa garantir meios adequados de vida às futuras gerações são exemplos de alguns instrumentos jurídicos que fortalecem ainda mais as ações que visem a defesa ambiental e que estão disponíveis à sociedade.

O presente artigo tem como objetivo discorrer sobre o princípio da cooperação entre os Estados a partir do uso do licenciamento ambiental como ferramenta administrativa para proteger os bens ambientais e, porque não, bens de toda uma coletividade.

Na realidade, compreende-se, a partir da Lei Complementar nº 140/2011, que a prática deve proporcionar uma gestão compartilhada entre todos os entes da federação, pois não se pode outorgar, isoladamente, à figura de um ente, a responsabilidade pela gestão de bens ambientais que, muitas vezes, espraiam-se para além das determinações normativas e, portanto, limitadoras.

O que se pode esperar da descentralização do licenciamento ambiental? Ou melhor, qual vem a ser a correspondência entre desenvolvimento e sustentabilidade na fruição dos bens ambientais que pertencem a todos? Neste trabalho, parte-se do sentido de cooperação, compartilhamento e associativismo que vislumbrem resultados práticos.

Há 3 anos a Lei Complementar 140/2011 instituiu regras para a descentralização da competência comum. Neste condão, apesar de trazer regras claras de repartição de tarefas, restaram situações não previstas na lei que influenciam, diretamente, a cooperação entre os entes e a garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, como assim preceitua o artigo 225 da Constituição Federal.

O convite é para uma reflexão madura, que analise, criticamente, os resultados alcançados após a edição da LC 140/2011, indicando quais os desafios encontrados pelos Estados e Municípios em receber ações antes que antes eram centralizadas, em sua maioria, nas mãos da União.

2 O PRINCÍPIO DA COOPERAÇÃO E O ASPECTO ASSOCIATIVO DOS ESTADOS

Boa parte da doutrina ambiental trata o princípio da cooperação como sinônimo de expressões: participação, informação ou democrático³. Neste trabalho, optou-se pela definição de cooperação, segundo os termos dos princípios da Declaração da Rio 92, em especial, o princípio 7, que estabelece: os Estados irão cooperar, em espírito de parceria global, para a conservação, proteção e restauração da saúde e da integridade do ecossistema terrestre⁴.

Refere-se, portanto, à “governança ambiental”, que, no entendimento de Paulo Affonso Leme Machado, possui duas concepções:

A primeira visa essencialmente ao reforço do liberalismo econômico pela retirada do Estado, e a segunda constata o funcionamento contraprodutivo dos sistemas institucionais oriundos da modernidade, para enxergar modalidade da evolução desses sistemas numa perspectiva de definição de políticas territoriais coerentes. (MACHADO, 2013, p. 136).

Nas palavras do mesmo Autor, a teoria da governança ambiental resulta na adoção de uma gestão compartilhada com a sociedade civil no que se refere às responsabilidades ambientais. O êxito ou o fracasso dessa concepção dependerão da real implementação dos novos instrumentos jurídico-institucionais de gestão⁵.

O princípio da cooperação entre os Estados possui sua base esculpida no artigo 4º, IX, da Constituição Federal: a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade.

Apesar do contexto constitucional referir-se ao aspecto internacional, percebe-se a extensão do princípio da cooperação ao próprio modelo de federalismo, que garante a autonomia e interdependência entre governos, os quais, por natureza constitucional, são autônomos.

Essa questão envolve a cooperação entre territórios como formas de associativismo:

Com maior ênfase na experiência internacional, mas com crescente avanço no caso brasileiro, o associativismo territorial tem se desenvolvido em torno de grandes dilemas de coordenação e cooperação entre os entes federados. Como exemplos, poderiam ser citados os arranjos montados em áreas de forte conurbação ou

³ Adotam essas expressões autores como Paulo Affonso Leme Machado, 2013.

⁴ Disponível em <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acessado em 28 de julho de 2014.

⁵ Idem.

metropolitanização, em que são constituídas fortes externalidades negativas em uma grande área contígua. Também pode se verificar o uso desse instrumento em políticas de infraestrutura de maior envergadura, que atingem mais de uma circunscrição político-administrativa, como transporte intermunicipal ou saneamento básico. Exemplos nessa linha de articulação federativa ainda podem ser encontrados em áreas marcadas pela “tragédia dos comuns” no plano ambiental, como acontece com as bacias hidrográficas (IPEA, 2010, p. 177)⁶.

Na perspectiva associativa os Estados Federados não perdem o senso de responsabilidade em implementar o Estado Democrático de Direito, mas, assumem, cada vez mais, o papel de gestor⁷.

Na temática ambiental, o princípio da cooperação aliado ao aspecto associativo é verificado no próprio conceito de bens ambientais:

Os bens que possuem as características de bem ambiental (de uso comum do povo e indispensável à sadia qualidade de vida) não são propriedade de qualquer dos entes federados, o que significa dizer, por exemplo, que os rios e lagos de que trata o art. 20, III, da Constituição Federal, não são bens de propriedade da União. Na verdade, esta atua como simples administradora de um bem que pertence à coletividade, devendo geri-lo sempre com a participação direta da sociedade. (FIORILLO, 2013, p. 193 e 194).

Com efeito, o Estado Gestor se estabelece não como proprietário dos bens ambientais, segundo o que se pode compreender pela leitura dos artigos da Constituição que tratam de bens de competência da União e dos Estados⁸, mas sim como um gerente, que administra bens que não são dele (MACHADO, 2013, p. 136).

Isso se dá pela própria terminologia, bem de uso comum, utilizada no artigo 225 da Constituição Federal:

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 natureza jurídica do bem ambiental, profundamente abordada por Celso Antonio Pacheco Fiorillo⁹, classifica o bem ambiental como uma terceira categoria de bem, que não seria público nem privado, e sim difuso, já que ninguém pode dispor, usar ou fruir do bem ambiental de forma absolutamente livre, como se seu fosse, pois a Constituição Federal não

⁶ Disponível em www.ipea.gov.br. Acessado em 10 de julho de 2014.

⁷ Segundo o dicionário Aurélio, Gestor é aquele que gere ou administra bens alheios. Gerente, feitor. Disponível em www.dicionariodoaurelio.com, acessado em 20 de julho de 2014.

⁸ Artigos 20 e 21 da Constituição Federal de 1988.

⁹ FIORILLO, 2013, p. 194.

permite fazer com o bem ambiental o que permite fazer com outros bens oriundos do direito de propriedade.

Reforça, assim, que o bem ambiental decorre de interesses que ultrapassam o plano puramente individual, ligando-se a interesses metaindividuais ou plurindividuais¹⁰.

O conceito jurídico de bem ambiental, conforme o descrito no artigo 225 da CF, como bem de uso comum do povo, transcende o bem pertencente ao particular ou ao Poder Público. Sendo, portanto, muito mais amplo e abrangente, pertencendo a cada um e, ao mesmo tempo, a todos. (SIRVINSKAS, 2010).

Famosa para o Direito Ambiental tornou-se a decisão do Supremo Tribunal Federal do RE 300244-9¹¹, que teve como relator o Ministro Moreira Alves, ao utilizar a expressão de área em Mata Atlântica como de “interesse genérico de toda coletividade”, e não específico da União.

Outra decisão que reforça a ideia de impossibilidade de individualização do bem ambiental e seu caráter difuso e de interesse de toda coletividade, foi a do Recurso Especial nº 588.022 - SC (2003/0159754-5), de relatoria do Ministro José Delgado, em que assevera:

A conservação do meio ambiente não se prende a situações geográficas ou referências históricas, extrapolando os limites impostos pelo homem. A natureza desconhece fronteiras políticas. Os bens ambientais são transnacionais. A preocupação que motiva a presente causa não é unicamente o rio, mas, principalmente, o mar territorial afetado. O impacto será considerável sobre o ecossistema marinho, o qual receberá milhões de toneladas de detritos¹².

O meio ambiente, portanto, não pertence, especificamente, a uma só pessoa física ou jurídica, seja de direito público ou privado, e sim a todos, indistintamente. E, para que seja perpetuado para as presentes e futuras gerações, é necessário uma tutela responsável, resultado dos esforços conjuntos dos Estados em parceria com a sociedade, materializando-se o que se pode chamar de corresponsabilidade¹³ dos Estados, atingindo toda estrutura descentralizada, bem como os agentes políticos, aplicando-se o princípio da cooperação como fonte norteadora.

¹⁰ Inciso I, parágrafo único do artigo 81 do Código de Defesa do Consumidor.

¹¹ Publicado no DJ em 02/12/2002. Disponível em www.stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14811431/recurso-extraordinario-re-349182. Acessado em 10 de julho de 2014.

¹² Disponível em <http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/7380735/recurso-especial-resp-588022-sc-2003-0159754-5/relatorio-e-voto-13042773>. Acessado em 10 de julho de 2014.

¹³ Expressão utilizada por Paulo Affonso Leme Machado ao tratar de novas ideias de gestão ambiental: eficiência e prestação de contas (MACHADO, 2013, p. 137).

3 COMPETENCIA AMBIENTAL DEFINIDA NO ARTIGO 23 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

O bem ambiental, conforme expressado acima, é de tutela ou gestão do Poder Público, através de seus órgãos administrativos, já que a propriedade pertence a toda coletividade indistintamente.

Ao conferir esse poder/dever de administrar os bens ambientais, a Constituição define competências específicas aos entes, classificando-as em privativa (artigo 22), concorrente (artigo 24) e comum (artigo 23), observando-se o que preceitua o artigo 1º da Constituição Federal: a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito¹⁴.

A repartição de competência entre a União e os Estados-membros, os Municípios e o Distrito Federal constitui o fulcro de nosso Estado Federal, dando origem a um estrutura estatal complexa, em que se manifestam diversas esperas governamentais sobre a mesma população e o mesmo território: a esfera da União, a de cada Estado ou do Distrito Federal e a de cada Município. A teoria do federalismo costuma dizer que a repartição de poderes autônomos constitui o núcleo do conceito do Estado Federal. Poderes, aí, significa a porção de matéria que a Constituição distribui entre as entidades autônomas e que passa a compor seu campo de atuação governamental, sua área de competência. (SILVA, 2013, p. 75).

A competência privativa e a concorrente tratam da matéria legislativa. A primeira acerca do que compete privativamente a União legislar – em matéria ambiental tem-se os incisos IV, XII e XXVI do artigo 22 da Constituição Federal, já a segunda trata da competência que enseja a participação do Estado e do Distrito Federal em legislar matérias de forma supletiva à norma geral¹⁵ federal – neste caso, destacam-se os incisos VI, VII e VIII do artigo 24 da Constituição Federal que abordam questões ambientais.

As competências legislativas ambientais estão aparentemente muito repartidas pela CF, sendo certo que tanto a União como os Estados-Membros e os Municípios possuem-na, em tese, ainda que de forma e grau diferentes. Há uma verdadeira balcanização de competências. A repartição de competências legislativas, feita com espírito que, à primeira vista, se passa por descentralizador, muito embora não o seja, implica a existência de um sistema legislativo complexo e que, nem sempre, funciona de modo integrado, como seria de se esperar que tende a operar como força centrípeta. Tal fato é devido a uma gama de circunstâncias que variam desde interesses locais e particularizados até conflitos interburocráticos e, sem dúvida,

¹⁴ No tocante ao Brasil ser um Estado de Direito, aludida afirmativa significa a existência de um Estado que se subordina ou submete-se à legalidade, ao regime constitucional. Por sua vez, o Estado Democrático de Direito caracteriza-se pela existência de um ente Constitucional baseado em fundamentos democráticos (incisos I a V do art. 1º da CF). (FIORILLO, 2013, p. 216).

¹⁵ As Constituições brasileiras de 1946 (art. 5º, XV) e de 1967 (art. 8º, XVII) previam o estabelecimento de normas gerais pela União sobre determinadas matérias. Assim, também, a EC 1/1969 (art. 8º, XVII). Não previam, contudo, normas gerais sobre meio ambiente. (MACHADO, 2013, p. 143).

chegam até as dificuldades inerentes ao próprio sistema federativo tripartite. (ANTUNES, 2011, p. 92).

Já a competência comum, ou competência material, aborda a atribuição de todos os entes federados, em nível de igualdade. Encontra-se sua definição no artigo 23 da Constituição Federal: É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

É atribuída, conjuntamente aos Entes da Federação, com o objetivo principal de promover a execução de diretrizes, políticas e preceitos relativos à proteção ambiental, bem como para exercer o poder de polícia da Administração Pública. Trata-se, portanto, de competência material comum repartida para o cumprimento de tarefas em forma de cooperação. (THOMÉ, 2014, p. 136).

Percebe-se, claramente, a presença do princípio da cooperação discutido neste trabalho, quando se trata da competência comum. Tal cooperação possui um sentimento ou um objetivo único: a busca pelo equilíbrio do meio ambiente através do controle do uso dos bens ambientais.

Assim, as normas de cooperação ou de colaboração entre os entes federativos devem ter em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (MACHADO, 2013, p. 179).

Voltando a ideia do Estado Gestor, aquele que tutela o bem ambiental em nome da coletividade, percebe-se sua íntima relação com a competência comum, já que, o próprio exercício dela implica na garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Assim, além do controle efetivo dos bens ambientais, cabem aos entes federativos a garantia da função socioambiental do direito de propriedade, ou seja, permitir o uso do bem ambiental pela população, desde que esse uso seja controlado.

É o que Sirvinkas chama de fragmentação ou patrimonialização do bem ambiental. A apropriação da natureza decorre da patrimonialização, tendo por fundamento a fragmentação em microssistemas dos bens ambientais, como, por exemplo, a água, as florestas, o solo, o ar, os minérios, os animais, a biodiversidade etc. Isso permite a concentração de riquezas e desequilibra o meio social. (SIRVINSKAS, 2010, p. 12).

Neste aspecto, exercer a competência ambiental, seja ela comum ou não, com vistas a executar fielmente o que a lei se propõe é, acima de tudo, transformar em eficiência real o poder conferido aos entes federativos, já que haverá um controle efetivo da exploração dos recursos naturais, sem comprometer as diversas formas de vida.

Feitas as considerações acerca da competência comum definida no artigo 23 da Constituição Federal, necessário faz-se avançar para o outro ponto, a forma de exercício dessa competência, ou como a maioria da doutrina se refere, à repartição da competência comum ambiental.

Estabelece o Constituinte, no parágrafo único do artigo 23 da CF: 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.

A discussão da necessidade de lei complementar para a definição das competências ambientais já está de longe superada. Após exaustivos debates e discussões pela doutrina e jurisprudência, que desencadearam uma série de eventos para tratar do tema, houve a edição da Lei Complementar 140 de 8 de Dezembro de 2011, que fixou 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.

O referido tema será abordado de forma mais específica no item seguinte.

Ocorre que, o parágrafo único do artigo 23, ao referir-se ao termo “cooperação”, retoma toda ideia já discutida neste texto de aplicação direta do princípio da cooperação, ou seja, a proteção do meio ambiente e o controle da poluição em todas as suas formas (inciso VI do artigo 23 da CF) deve ser realizada por todos os entes federativos, de forma associada, e numa forte corrente de mútua colaboração¹⁶.

No entanto, não parece tão simples a construção deste arranjo cooperativo entre os entes, no momento em que o que se discute são interesses específicos e localmente regionalizados, como determinado bioma, espécie ou empreendimento.

É necessário que ocorra uma combinação perfeita e eficaz nesse processo de diálogo entre os entes acerca da aplicação direta do princípio da cooperação em matéria ambiental.

A questão da coordenação federativa é estratégica para o desenvolvimento do Estado brasileiro e tem se tornado mais importante nas últimas décadas, por conta da combinação de democratização, descentralização e ampliação das políticas sociais. O caráter inovador deste trinômio pode ser mais bem compreendido a partir de uma visão sintética sobre as heterogeneidades constitutivas de nossa Federação e a trajetória das suas relações intergovernamentais (IPEA, 2010, p. 181).

¹⁶ Cooperação consorciada.

Talvez este seja o grande desafio que se apresenta na atual conjuntura de gestão pública ambiental no Brasil, já que no final deste ano completam-se 3 anos da Lei Complementar 140/11 e poucos avanços foram notados.

4 DESCENTRALIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL E A LEI COMPLEMENTAR 140/11

No aspecto que se apresenta a competência comum definida no artigo 23 da CF, a Lei Complementar 140/11 surge como a solução, após mais de 20 anos de conflitos em matéria ambiental. Isto dificultou, de forma preocupante, o devido controle no uso dos bens ambientais no Brasil, visto que a competência comum, em consonância com o teor do artigo 23 da Constituição da República, atribui a todos os entes federativos o dever de proteção do meio ambiente, bem como a preservação da fauna e da flora. Assim, é possível afirmar que todos os entes da federação, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, podem atuar em um mesmo nível sem que haja supremacia de um em detrimento de outro. (GUERRA, 2010).

O cenário que se observava na época era de total insegurança jurídica, com consequências consideráveis no setor empresarial, em especial, pelos custos que assumiam em, muitas das vezes, efetuar o licenciamento ambiental em mais de um órgão de controle.

Assim, era consenso entre estudiosos e operadores do Direito Ambiental que o país precisava ter uma definição do Poder Legislativo sobre as competências dos entes federados em matéria ambiental. (GUERRA, 2010).

Diversas foram as formas encontradas para minimizar os problemas ambientais decorrentes da não existência de uma lei complementar que regulamentasse a matéria.

O artigo 10 da Lei que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente, Lei 6.938/1981, estipulou que os empreendimentos estarão sujeitos ao licenciamento ambiental¹⁷ realizado pelo órgão ambiental competente, e o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, em caráter supletivo.

A resolução 237/1997¹⁸ do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA, foi a mais rápida e eficaz saída jurídica para esse momento de insegurança jurídica vivida entre a

¹⁷ A Política Nacional de Meio Ambiente conceituou o licenciamento ambiental, em seu artigo 10, como procedimento necessário a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividade potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

¹⁸ A referida norma vinha sendo constantemente atacada, sob o principal argumento de não se tratar de instrumento legal apto a atribuir competências administrativas aos entes federativos. Segundo seus principais críticos, uma resolução não teria força suficiente para modificar e muito menos revogar uma lei. O cerne da

1988 e 2011. Utilizou-se como critério principal de definição de competência, o alcance dos impactos ambientais diretos dos empreendimentos.

O Ministério do Meio Ambiente, à época, com a finalidade de minimizar os conflitos existentes, tornou público o parecer nº 312/2004 emitido por sua Consultoria Jurídica, a fim de orientar as decisões dos órgãos de meio ambiente:

O fundamento para a repartição de competência para licenciamento entre os entes da federação é o impacto ambiental do empreendimento. Não é relevante para essa repartição se o bem é de domínio da União, dos Estados ou dos Municípios. O que se considera é a predominância do interesse, com base no alcance dos impactos ambientais diretos da atividade. (MMA, 2004).¹⁹

No entanto, persistiam as situações conflituosas que geraram intensas demandas ao judiciário, que, muitas das vezes desencadearam recursos perante os Tribunais Superiores, os quais posicionaram-se diante da problemática.

A exemplo tem-se diversas decisões do Supremo Tribunal Federal, que, em sua maioria tenderam a utilizar a predominância de interesse como critério de definição de competência ambiental para exercício do poder de polícia, em especial, o licenciamento ambiental, e, muita das vezes, de forma tendenciosa à União.

Isso significa que, concorrendo projetos da União Federal e do Estado-membro visando à instituição, em determinada área, de reserva extrativista, o conflito de atribuições será suscetível de resolução, caso inviável a colaboração entre tais pessoas políticas, pelo critério da preponderância do interesse, valendo referir – como já assinalado – que, ordinariamente, os interesses da União revestem-se de maior abrangência (STF, AC 1255, Relator Ministro Celso de Melo, DJ 22.6.2006, Informativo n. 432 do STF)²⁰.

A Lei Complementar 140/11 reforça, no âmbito da execução da competência comum e de ações administrativas de controle ambiental, o federalismo cooperativo entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Além de incentivar a gestão descentralizada das questões ambientais, a referida norma tem como objetivo harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federados e garantir a uniformidade da política ambiental em todo território nacional. (THOMÉ, 2014. P. 137).

A atuação a que o Autor se refere diz respeito a competência comum existente nos incisos III, VI e VII do art. 23 da Constituição Federal:

questão girava em torno de eventual excesso regulamentar do CONAMA, que poderia ter extrapolado as suas atribuições legais ao regulamentar a competência licenciatória dos entes administrativos (THOMÉ, 2014, p. 247).

¹⁹ Disponível em http://www.ibama.gov.br/licenciamento/modulos/arquivo.php?cod_arqweb=par312. Acessado em 10 de julho de 2014.

²⁰ Disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo432.htm>. Acessado em 12 de julho de 2014.

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

II - 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;

Em seu artigo 3º, a Lei Complementar 140/11 enumerou quatro objetivos dos entes federados no exercício da competência comum: 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.

Com efeito, a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com vistas a executar os objetivos elencados pela Lei Complementar 140/11, deverão basear suas ações executivas ambientais no princípio da cooperação²¹, de forma a garantir o desenvolvimento sustentável, harmonizando e integrando com todas as políticas governamentais. (GUERRA, 2012).

De forma objetiva e na tentativa de não gerar dúvidas quanto a sua aplicação, a Lei diferenciou a competência ambiental comum da União, Estados e Municípios, especificamente sobre o licenciamento ambiental, da seguinte maneira: no artigo 7º, inciso XIV estabeleceu a competência para licenciar da União:

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

²¹ Em seu capítulo II, a Lei Complementar 140/11 dedica, exclusivamente, aos instrumentos de cooperação entres os entes federados.

atividade ou empreendimento.

Aos Estados, no artigo 8º, 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 artigos 7º e 9º da Lei Complementar 140/11; 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).

Por fim, no que concerne aos Municípios, conforme o artigo 9º da Lei, restou a promoção do 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).

Pelo que se percebe, a Lei Complementar 140/11, manteve, claramente, o critério da abrangência do impacto ambiental como determinante para a repartição da competência ambiental comum, com as devidas exceções baseadas na predominância do interesse.

Definiu, assim, de forma precisa, a competência para licenciar da União e dos Estados, sendo inegável o esclarecimento da Lei para a cooperação entre União, representada pelo IBAMA, e Estados, representados por seus órgãos ambientais, apesar de persistirem algumas dúvidas e lacunas, como, por exemplo, sobre a descentralização da tutela da fauna silvestre.

No entanto, do que diz respeito a competência municipal, manteve a mesma regra estabelecida pela Resolução 237/97 do CONAMA, o impacto local.

Restaria deveras esclarecedora, a norma complementar, se trouxesse o conceito de impacto ambiental local, ao invés de determinar aos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente o estabelecimento da tipologia específica, com base em estudos técnicos que considerem os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade.

Retoma-se uma discussão que parecia superada acerca da invasão de legislativa dos Conselhos de Meio Ambiente para atribuir competências administrativas dos entes federados, que, antes da LC 140/11, era destinada aos aspectos da Resolução CONAMA 237/97.

Importante retomar o já discutido no início deste texto acerca da implementação do princípio da cooperação pelos entes federados para a definição de competências ambientais.

Antes da LC 140/11 havia um complexo conflito de competências, originado pelo

próprio choque de interesses e entendimentos diversos dos entes federativos, os quais, sozinhos, e sem o auxílio da Lei, não conseguiam aplicar, em parceria objetiva, o princípio da cooperação, seja ela associativa ou consorciada.

Talvez esse tenha sido o sentimento motivador da existência da LC 140/11, já que, inexistindo conflitos, não tinha razão de ser a produção legislativa.

Ocorre que, ao imbuir de poderes os Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, em definir a tipologia para caracterização do impacto local, a LC 140/11, numa esperança quase maternal, aguarda a aplicação do princípio da cooperação, agora não mais dos entes federados, e sim dos Conselhos²², que, frise-se, não são órgãos ambientais, mas pertencem a estrutura do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA.

Questiona-se, ainda, a visão e entendimento dos órgãos municipais acerca do que interpretam como cooperação, ao receber, de forma descentralizada dos órgãos estaduais de meio ambiente, determinadas competências ambientais, pois verifica-se que, muitos desses Municípios, não possuem a capacidade técnica e estrutural para absorver a competência ambiental imposta. E, neste caso, há outra lacuna estabelecida pela LC 140/11, por não conceituar órgão ambiental capacitado²³.

Ressalte-se que a LC 140/11 em muito contribuiu para a diminuição dos conflitos em matéria de competência ambiental, mas, deixou a desejar nos aspectos conceituais que muito solucionariam as situações conflitantes que ainda persistem, como impacto local e órgão ambiental capacitado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal, em seu artigo 225, atribuiu ao Poder Público, em geral, a obrigação de manter o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações. Não especificou, dentro do aspecto de tutela dos bens ambientais, o papel específico a ser assumido por cada ente da federação, ao contrário, referiu-se aos mesmos, no artigo 23, em trilogia simétrica de funções: proteger o meio ambiente e combater a poluição em todas as suas formas.

²² A Lei 6.938/81 inseriu o Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA como parte integrante do SISNAMA.

²³ O artigo 15 da LC 140/11 estabelece que os entes federativos devem atuar em caráter supletivo nas ações administrativas de licenciamento e na autorização ambiental, em especial nos casos de inexistência de órgãos ambientais capacitados.

Perfeito seria se, num modelo de cooperação irretocável entre União, Estados e Municípios, a execução do estabelecido no artigo 23 da CF não necessitasse de regulamentação, como sugeriu o parágrafo único do mesmo artigo.

Irrelevante citar o caos jurídico causado por essa lacuna legislativa que durou mais de duas décadas. Ranhuras que carimbaram a gestão ambiental deste país, atingindo interesses dos mais diversos segmentos, do empresariado à sociedade civil organizada.

O tratamento legal tão esperado desse dispositivo constitucional a partir da Lei Complementar 140/2011 trouxe uma série de benefícios ao apontar um caminho visível à atuação dos entes na tutela do meio ambiente.

Responsabilizar um único órgão pelo licenciamento ambiental e pela fiscalização a partir do lógico raciocínio, presente no sentimento constitucional, da predominância do interesse foi, sem dúvida, extremamente favorável ao avanço do fortalecimento da administração pública ambiental.

A partir desta LC, iniciou-se, no Brasil, um novo momento de participação dos órgãos locais na gestão integrada do meio ambiente. Esse despertar responsável motivou a criação do recente modelo de cooperação, baseado, exclusivamente, nos aspectos trazidos pela LC 140/2011, que, flagrantemente, homenageou a descentralização.

O saldo preocupante que se observa é a participação necessária dos Municípios, que, em muitos casos, iniciam um processo descentralizado de exercício de competência comum, sem possuir a estrutura necessária, desde a física à humana, à análise das demandas ambientais, que se mostram cada vez mais complexas.

Percebe-se, portanto, de um lado, o exercício do princípio da cooperação sendo aplicado estritamente conforme os preceitos da LC 140/2011, como exemplo nos casos de atividades que não são tão interessantes de serem executadas, e, do outro, a aplicação negativa desse princípio no que se refere ao fortalecimento institucional dos Estados e Municípios para o desenvolvimento do licenciamento ambiental e da fiscalização das atividades poluidoras.

Ficam alguns questionamentos que não foram respondidos pela Lei, em especial, de quem seria a conta sobre os resultados de uma descentralização forçada, desprovida da estrutura e capacitação necessária a atender um mercado cada vez mais exigente e tecnologicamente avançado?

Ademais, necessária, também, a reflexão acerca da atuação dos Conselhos de Meio Ambiente dos Estados, ao regulamentar e deliberar as tipologias que determinam o conceito do impacto local.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 13ª ed. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 10 jul. 2014.

ESTOCOLMO. **Declaração de Estocolmo. Princípio da Cooperação entre os Povos**. 1972. Disponível em <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/estocolmo1972.pdf>>. Acesso em 17 jul. 2014.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 14ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

GUERRA, Sidney. **Competência a luz da Lei Complementar 140/11**. Revista do Programa de Pós Graduação da UFC. Fortaleza: 2012.

IBAMA. Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis. **Parecer nº 312/CONJUR/MMA/2004**. Disponível em <http://www.ibama.gov.br/licenciamento/modulos/arquivo.php?cod_arqweb=par312/>. Acessado em 10 de jul. 2014.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Estado, Instituições e Democracia: república**. Livro 9. Volume 1. Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em 10 de jul. 2014.

LAGO, André Aranha Corrêa do. **Conferências de desenvolvimento sustentável**. Brasília: Funag, 2013.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 22ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MMA. Ministério do Meio ambiente. **Conselho Nacional do Meio Ambiente**. Disponível em <<http://www.mma.gov.br/>>. Acesso em 18 de jul. 2014.

RIO 92. **Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Disponível em <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em 19 de jul. 2014.

RIO + 20. **Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Disponível em <<http://www.onu.org.br/rio20/>>. Acesso em 17 jul. 2014.

SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento. **Direito Ambiental Internacional**. Rio de Janeiro: Thex, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

SOLLA, José (org.). **Relatório Rio+20: o modelo brasileiro**. Brasília: Funag, 2012.

SOARES, Guido Fernandes Silva. **Direito Internacional do Meio Ambiente: emergências, obrigações e responsabilidades**. São Paulo: Atlas, 2001.

STF. **Supremo Tribunal Federal**. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/>>. Acesso em 19 de jul. 2014.

THOMÉ, Romeu. **Manual de Direito Ambiental**. 4ª ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2014.