

A EFETIVIDADE DA MEDIAÇÃO NA SOLUÇÃO DE CONFLITO DE COMPETÊNCIA PARA O LICENCIAMENTO AMBIENTAL

MEDIATION EFFECTIVENESS IN RESOLVING CONFLICT OF COMPETENCE FOR ENVIRONMENTAL PERMIT

HAONAT, Angela Issa ¹
VIEIRA, Murilo Braz ²

RESUMO: O presente artigo tem como objeto de estudo a mediação como solução alternativa de conflitos de competência para o licenciamento ambiental quando entes federativos de diferentes níveis entendem ser responsáveis por esta atribuição. Como problema central a pesquisa apresentou a seguinte indagação: a mediação é uma solução alternativa e efetiva de conflito entre os entes federativos responsáveis pelo licenciamento ambiental de empreendimentos públicos ou privados que acarretam em vultoso impacto ambiental? O objetivo foi discutir a efetividade da mediação como solução alternativa de conflitos entre os entes federativos competentes para emitir o licenciamento ambiental em empreendimentos e para isto foi debatido o direito fundamental ambiental, a competência para o licenciamento ambiental após a Lei Complementar nº 140/2011 e apresentou a solução do conflito judicial no caso do licenciamento ambiental do empreendimento Rodoanel Mário Covas na cidade de São Paulo. O tema é pertinente uma vez que o conflito sobre competência para licenciamento ambiental judicializado gera retardamento ao desenvolvimento e obstaculiza a implementação de políticas públicas. Utilizando-se o método dedutivo, foi desenvolvida uma pesquisa exploratória com abordagem qualitativa, cuja vertente metodológica é de procedimento bibliográfico teórico-documental, permitiu-se concluir que a mediação é um instrumento efetivo para uma solução adequada a estes conflitos de competência, pois as partes, em consenso, elaboram espontaneamente a melhor forma de acomodar ambos os interesses e aplicam os melhores procedimentos para reduzir o impacto ambiental e preservar os recursos naturais que são bens de interesse difuso assegurando, assim, o respeito e acesso aos Direitos Humanos.

PALAVRAS-CHAVE: Conflito; Licenciamento; Mediação; Meio ambiente

ABSTRACT: This paper has as its object of study mediation as alternative conflicts jurisdiction resolution for environmental licensing when federative entities of different levels consider being responsible for this assignment. As the central research problem asks: is the mediation an alternative and effective solution to the conflict between federal entities

¹ Doutora em Direito do Estado, com ênfase em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Mestrado em Direito pela Universidade Metropolitana de Santos com ênfase em Direitos Difusos. Especialista em Direito Ambiental (FSP/USP). Professora do Curso de Direito da Universidade Federal do Tocantins (UFT) e da Faculdade Católica do Tocantins (FACTO). Professora do Programa do Mestrado em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos da Universidade Federal do Tocantins (UFT). E-mail: angelahaonat@uft.edu.br

² Mestrando em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos pela Universidade Federal do Tocantins (UFT). Professor de Direito da Faculdade Serra do Carmo (FASEC) e da Faculdade de Ciências Jurídicas de Paraíso do Tocantins (FCJP) . E-mail: murilobraz@yahoo.com.br

responsible for environmental licensing for public and private enterprises which effectively bulky environmental impact? The objective was to discuss the effectiveness of mediation as an alternative dispute settlement between the federal entities responsible for environmental licensing enterprises and for this was discussed the fundamental environmental law, competence for environmental licensing after the Complementary Law nº 140/2011 and presented a solution to the judicial conflict in the case of environmental licensing of the enterprise Mário Covas Beltway in São Paulo city. The topic is relevant because the legal conflict over competence to environmental licensing results in delay and obstructs the implementation of public policies. It was developed an exploratory qualitative research by using the deductive method which is present methodological literature procedure, mediation is an effective tool for proper solution to these conflicts of competence, because the parties consensually prepare the best way to accommodate both interests to apply best practices to reduce the environmental impact and conserve natural resources are the heritage diffuse interest and guarantees respect for human rights and access.

KEYWORDS: Conflict; Licensing; Mediation; Environment

INTRODUÇÃO

Propõe-se a pesquisa sobre o tema mediação como forma efetiva de solucionar conflito entre os entes federativos em relação ao licenciamento ambiental para empreendimentos e atividades públicas ou privadas que geram riscos e impactos ao meio ambiente.

O interesse em debater a aplicação de soluções alternativas de conflitos como mediação, conciliação e arbitragem em matéria ambiental decorre da urgente e rápida solução de conflitos que notadamente surgem quando o ente público ou particular busca realizar uma obra que causará impacto direto e indireto ao meio ambiente.

O desenvolvimento econômico está atrelado às questões ambientais, principalmente no que se referem à redução do impacto ambiental gerado pelas iniciativas empreendedoras e também pelo *status* de direito fundamental que a Constituição Federal de 1988 atribuiu ao meio ambiente.

Assim, se propõe o seguinte questionamento: a mediação é uma solução alternativa e efetiva de conflito entre os entes federativos responsáveis pelo licenciamento ambiental de empreendimentos públicos ou privados que acarretam em vultoso impacto ambiental?

A mediação e a conciliação são vistas como instrumentos de pacificação social, de solução e prevenção de litígios e são capazes de reduzir a excessiva judicialização, bem como a quantidade de recursos e execuções de sentenças, servindo também como instrumento para a efetivação dos Direitos Humanos.

Como objetivo geral, o artigo pretende discutir a efetividade da mediação como

solução alternativa de conflitos entre os entes federativos competentes para emitir o licenciamento ambiental em empreendimentos. Também tem como objetivos específicos debater o direito fundamental ambiental; discorrer sobre a competência para o licenciamento ambiental após a Lei Complementar nº 140/2011; debater sobre a mediação como solução de conflitos de licenciamento ambiental; apresentar a solução do conflito no caso do licenciamento ambiental do empreendimento Rodoanel Mário Covas.

Justifica-se esta pesquisa em razão da necessidade de enfrentar a temática sobre direito ambiental em face do inevitável desenvolvimento da iniciativa pública e privada que geram impactos muitas vezes desastrosos e irreparáveis ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o licenciamento ambiental é um instrumento indispensável para reduzir o impacto ambiental estabelecer formas para preservar o direito fundamental ao meio ambiente para as gerações atuais e gerações futuras.

Também se justifica a pesquisa porque a solução alternativa de conflitos através da mediação é um instrumento de acesso à justiça para alcançar a efetividade de direitos fundamentais, em especial o direito ao meio ambiente tutelado pela Constituição Federal, e deve ser utilizado pelo Poder Judiciário estimulando a capacidade da ação comunicativa existente nos atores envolvidos.

Utilizando-se o método dedutivo será desenvolvida uma pesquisa exploratória com abordagem qualitativa, cuja vertente metodológica é de procedimento bibliográfico teórico-documental que permitirá elaborar uma conclusão logicamente decorrente das premissas como forma de analisar os resultados.

1. A TUTELA DO DIREITO FUNDAMENTAL AMBIENTAL

O meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental assegurado pela Constituição Federal brasileira vigente. Sabe-se que o direito ambiental é debatido sob a perspectiva dos Direitos Humanos.

Assim, o direito ambiental visa tutelar o direito fundamental ao equilíbrio ecológico conforme o texto do artigo 225 da Constituição Federal estabelecendo um conjunto de normas e princípios que asseguram a manutenção deste equilíbrio ecológico que ocorre na inevitável interação entre fatores bióticos e abióticos.

Marcelo Abelha Rodrigues (2013, p. 67) é categórico ao afirmar que o direito ambiental protege “os elementos bióticos e abióticos e sua respectiva interação, para alcançar

a proteção ao meio ambiente equilibrado, porque este bem é responsável pela conservação de todas as formas de vida”.

Afastando-se de uma perspectiva antropocentrista que admite que os recursos naturais possuem características de coisa e são apropriáveis do ponto de vista econômico pelo homem, tem-se a visão do biocentrismo que coloca a fauna, a flora, a biodiversidade e os recursos naturais em geral como sujeitos de direito e que devem ser protegidos pelo direito.

Na lição de Sirvinskas (2013, p. 95) “a natureza deve ser protegida para as presentes e futuras gerações por ser sujeito de direito (biocentrismo ou não antropocentrismo) ou para a utilização humana (antropocentrismo – puro, intergeracional, mitigado ou reformado).”.

É esta interação que provoca no mundo jurídico o surgimento de regras para garantir que o meio ambiente ecologicamente equilibrado sofra o menor impacto possível quando a necessidade humana exigir a utilização de recursos da natureza.

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado está diretamente ligado aos direitos humanos. Este reconhecimento é perceptível nas diversas convenções e tratados que são celebrados pelos países visando a implementação de políticas de preservação ambiental em todo o mundo.

Antunes expõe sobre a ampliação dos direitos humanos referentes ao meio ambiente saudável ao afirmar:

Os *direitos humanos* vêm se ampliando, a cada dia que passa. Esse fato é uma resposta que a sociedade vem dando aos fenômenos da massificação social e às dificuldades crescentes para que todos possam vivenciar uma sadia qualidade de vida, ainda que a violação dos direitos humanos seja mais evidente que o seu respeito. (ANTUNES, 2012, p.17).

Extraí-se desta informação que na realidade está ocorrendo uma maior conscientização sobre a questão ambiental e sobre a violação dos direitos fundamentais inerentes ao ser humano uma vez que são direitos de uso coletivo e que pode ser reivindicado por qualquer pessoa indistintamente.

Continua Antunes (2012, p. 17) afirmando que “a conservação e sustentabilidade dos recursos ambientais (recursos econômicos) é um instrumento para garantir um bom padrão de qualidade de vida para os indivíduos”.

Desta forma, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado está diretamente ligado ao direito fundamental à vida, ao princípio da dignidade da pessoa humana, direito à saúde e à propriedade. Ou seja, o Ser Humano está no centro de gravitação do Direito Ambiental conforme afirma Antunes (2012).

Quanto à aplicação do princípio da dignidade da pessoa humana para tutela do meio ambiente, ensina Antunes:

O Ser Humano, conforme estabelecido em nossa Constituição e na Declaração do Rio – embora essa não tenha força obrigatória –, é o centro das preocupações do Direito Ambiental, que existe em função do Ser Humano e para que ele possa viver melhor na Terra. Esse espírito precisa ser reafirmado com veemência, pois é cada vez mais frequente a tentativa de estabelecimento de uma igualdade linear entre as diferentes formas de vida existentes sobre o planeta Terra, gerando situação extremamente cruéis em desfavor das pessoas pobres e desprotegidas da sociedade. (ANTUNES, 2012, P.25).

Ou seja, o Ser Humano em sua constante interação com os recursos naturais, seja de forma direta ou indireta, deve agir racionalmente por ser um Ser pensante e deve sempre preocupar com as diferentes formas de vidas para que ao utilizar o meio ambiente em função do desenvolvimento sejam efetivadas as medidas de redução ou compensação do impacto ambiental.

A ampliação do rol de direitos fundamentais catalogados em gerações por Norberto Bobbio (2004) elevou o direito ao meio ambiente como direito humano de terceira geração por ser inerente não ao indivíduo ou a uma sociedade, mas sim a toda humanidade.

Segundo Norberto Bobbio (2004, p. 09) os direitos de terceira geração constituem uma categoria “excessivamente heterogênea e vaga” e isto torna difícil a sua compreensão de forma efetiva. Para este autor, “o mais importante deles é o reivindicado pelos movimentos ecológicos: o direito de viver num ambiente não poluído”.

Na lição de Figueiredo (2012, p. 130) sobre o “direito humano fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”, verifica-se que a elevação a esta categoria de direito possibilita “a utilização de todos os mecanismos internacionais e internos de tutela dos Direitos Humanos (com todos os princípios que lhe são inerentes) em defesa do meio ambiente”.

Da mesma forma que o meio ambiente equilibrado é um direito fundamental, o direito ao desenvolvimento também foi elevado a esta categoria e está Constitucionalmente assegurado. No entanto, para muitos o direito ao meio ambiente se contrapõe diretamente com o direito ao desenvolvimento.

O papel de conscientização sobre a interligação existente entre estes dois direitos fundamentais fez surgir políticas para o desenvolvimento sustentável de modo a satisfazer as necessidades relativas ao desenvolvimento e preservar o meio ambiente para as atuais e futuras gerações.

O inevitável conflito entre estes direitos fundamentais exige a aplicação de princípios como forma de sopesar as escolhas sobre quais os riscos ou danos pretende-se prevenir. Trata-se do princípio da precaução que é pouco ressaltado, mas que possui o aspecto de “prevenir riscos ou danos implica *escolher* quais os riscos ou danos pretendemos prevenir e quais os que aceitamos correr”, conforme explica Antunes (2012, p.33).

O princípio da precaução, portanto, se materializa na ordem interna de cada Estado, principalmente na fase de licenciamento ambiental, não com a finalidade de paralisar uma atividade empreendedora pública ou particular, mas para adotar todos os cuidados necessários, até mesmo para que o conhecimento científico possa avançar e as dúvidas sobre os riscos sejam esclarecidas, conforme ensina Antunes que arremata:

A única aplicação *juridicamente legítima* que se pode fazer do princípio da precaução é aquela que leve em consideração as leis existentes no País e que determine a avaliação dos impactos ambientais de uma certa atividade, conforme a legalidade infraconstitucional existente.(ANTUNES, 2012, p. 39).

Desta forma, existindo as normas positivadas que são capazes de avaliar adequadamente o impacto ambiental, estas devem ser consideradas, pois este princípio já está insculpido no espírito das leis que determinam uma série de medidas com vistas à avaliação de impactos ambientais reais e potenciais gerados pelos empreendimentos.

Diante da inafastável preocupação em conciliar o direito fundamental ao desenvolvimento com o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado tomando medidas para precaver os riscos que podem degradar os elementos naturais desta e das futuras gerações, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu as competências em matéria ambiental.

2. ACOMPETÊNCIA MATERIAL COMUM EM MATÉRIA AMBIENTAL E O LICENCIAMENTO

Importante tópico é a atribuição de competências pela Constituição Federal em matéria ambiental e os conflitos entre entidades políticas para o licenciamento ambiental.

Frisa-se que o artigo 24, VI, VIII e XVI da Constituição Federal definiu a competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre matéria ambiental. Acrescenta-se que aos Municípios foi conferida a competência para complementar a legislação federal e estadual no que couber conforme previsto no artigo 30, II da Constituição.

Por esta definição de competência legislativa pode se entender a preocupação do Pacto Federativo em regulamentar a matéria ambiental em todas as esferas partindo de normas gerais (genéricas) e permitindo a edição de normas mais específicas de acordo com as peculiaridades regionais e locais.

A Constituição estabeleceu também a competência material comum à União, Estados, Distrito Federal e Municípios para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, conforme previsto em seu artigo 23, incisos VI e VII. Esta competência está ligada à função administrativa de cada ente federativo, especificamente ao poder de polícia em matéria ambiental.

Não se esqueceu de prever a criação de normas para a cooperação entre todos os entes federativos tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem estar em âmbito nacional, conforme definido no parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal.

A Constituição Federal, portanto, permite que os entes federativos atuem de forma conjunta ou cumulativa em matéria administrativa ambiental para que tratem os mesmo assuntos com isonomia entre eles.

Conforme ensina Rodrigues sobre a competência comum em matéria ambiental:

É, pois, um campo de atuação comum às várias entidades, sem que o exercício de uma venha e excluir a competência de outra, que abstratamente poderia ser exercida cumulativamente, sempre tendo em mira a maior eficácia do cumprimento das normas ambientais. (RODRIGUES, 2013, p. 126).

Sobre a matéria ambiental, há na competência legislativa definida pela Constituição uma verticalização partindo da União com normas gerais até os Municípios com normas específicas locais. Na competência material há uma horizontalidade para assegurar a proteção ao meio ambiente em todas as esferas, de forma que “para exercer o poder de polícia na realização de atos materiais (licenciamento, fiscalização, sanções administrativas, etc.), todos os entes políticos possuem abstratamente competência (comum) para atuar”. (RODRIGUES, 2013, p. 126).

No entanto, a definição esta competência comum e sua horizontalidade como forma de efetivar a proteção ambiental causa por vezes uma insegurança jurídica entre os entes federativos e que leva ao surgimento de conflito. Destaca-se para este estudo o caso do licenciamento ambiental para a execução de empreendimentos.

Muitas vezes para realizar o licenciamento de um empreendimento que tenha uma dimensão regional, os entes federativos no uso de sua respectiva competência administrativa

em matéria ambiental acabam por agir ou omitir em matérias que entendem ser da competência de outro ente.

Conforme expõe Antunes:

Um dos pontos mais relevantes do tema é o exercício do poder de polícia ambiental que, em termos práticos, se desdobra na fiscalização e no licenciamento ambiental. Nesses dois pontos se materializam as maiores dificuldades para as atividades econômicas e, principalmente, os conflitos entre os diferentes entes administrativos, tanto no nível das diferentes esferas administrativas como, não raras as vezes, dentro de um mesmo nível político administrativo, visto que não são raras as divergências e, até mesmo, atitudes contraditórias entre agências de controle ambiental, institutos de florestas e agência de águas de um mesmo Estado, Município ou da União. (ANTUNES, 2012, p. 99).

A definição da competência é extremamente importante para que se saiba quem será responsável pela fiscalização ou licenciamento de determinado empreendimento, minimizando os conflitos sobre competências e assegurando uma efetiva proteção ambiental.

Especificamente quanto ao licenciamento ambiental e sua complexa estrutura foi criado o SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente – através da Lei nº. 6.938 de 31 de agosto de 1981 que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação.

O SISNAMA, como explica Sirvinskas (2013, p. 248) “é constituído por uma rede de agências ambientais (instituições e órgãos) que tem por finalidade dar cumprimento ao princípio matriz previsto na Constituição Federal e nas normas infraconstitucionais nas diversas esferas da Federação”.

Previsto no artigo 6º da Lei nº. 6.938/81, o SISNAMA exerce o controle administrativo das atividades potencialmente causadoras de danos ambientais, além de ser responsável pela concessão do licenciamento ambiental, exigir estudo prévio de impacto ambiental (EPIA), fiscalizar as obras e atividades causadoras de poluição etc.

A estrutura do SISNAMA esta composta, portanto, por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como por fundações instituídas pelo Poder Público e que se encontram distribuídos em sete níveis, sendo Órgão superior, Órgão consultivo, deliberativo e normativo, Órgão central, Órgão executor, Órgãos setoriais, Órgãos seccionais e Órgãos locais, todos responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental.

Importante destacar que, conforme estabelecem os §§ 1º e 2º do artigo 6º da Lei nº. 6.938/81, a divisão do SISNAMA corresponde à divisão de competências materiais em

matéria ambiental prevista na Constituição Federal e a atribuição de cada nível onde estão distribuídos os órgãos está definida pelo critério da predominância de interesses.

Em regra, se o interesse predominante é nacional a execução se dará pela União. Se for regional, a atribuição executiva será dos Estados e se for local, esta execução caberá ao Município.

Afim de aprimorar a articulação entre os órgãos do SISNAMA, foi editada a Lei Complementar nº. 140, de 08 de dezembro de 2011, que criou instrumentos de cooperação.

Na lição de Antunes:

A Lei Complementar, claramente, estabeleceu a delegabilidade das atribuições de cada ente federativo no que concerne ao poder de polícia ambiental. Foram estabelecidos apenas dois requisitos para a delegação: (i) existência de órgão ambiental capacitado para executar as ações administrativas a serem delegadas e (ii) disponha de conselho de meio ambiente. (ANTUNES, 21012, p. 138).

Ao definir a cooperação entre os entes federativos bem como o exercício da competência comum, a Lei Complementar definiu o licenciamento ambiental em seu artigo 2º como sendo o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

Para Figueiredo (2012) o conceito legal é falho, pois o licenciamento ambiental deve ser utilizado para a localização, a instalação e a ampliação destas atividades efetiva ou potencialmente poluidoras.

Ligada diretamente ao princípio constitucional da defesa do meio ambiente pelas entidades que desenvolvem a ordem econômica, o licenciamento ambiental é exigido também para qualquer atividade que altere adversamente o meio ambiente.

Esta competência para licenciar constantemente gera conflitos envolvendo a União, Estados e Municípios, resultando em uma insegurança jurídica para quem pretende desenvolver os seus empreendimentos.

Vários fatores concorrem para este conflito, principalmente em razão da dificuldade de se delimitar o impacto ambiental, conforme lição de Rodrigues:

O grande problema é que, em geral, não é tarefa simples determinar a amplitude dos impactos ambientais que uma atividade pode causar, especialmente devido às características que possui o equilíbrio ecológico (ubiquidade, instabilidade, reflexibilidade, etc.). Por isso mesmo, é comum ocorrerem conflitos entre os entes da federação, em que todos (ou nenhum) entendem ser competentes para licenciar alguma atividade. (RODRIGUES, 2013, p. 614-615).

No mesmo sentido, Antunes apresenta que o conflito de competência entre os entes da federação não poder ser fator que cause prejuízos ou emperre o empreendimento ou atividade:

Como se vê, nos termos da legislação complementar, os três níveis federativos guardam competências de licenciamento ambiental, porém, tais competências não serão mais exercidas de forma superposta, ou contraditória, fazendo com que o licenciamento ambiental se transforme em um verdadeiro “guessing game”, tais as incertezas que o informam (ANTUNES, 2012, p. 202).

Ainda que exista a previsão da competência supletiva nos termos do artigo 15 da Lei Complementar 140/2011, ainda existem conflitos entre os órgãos da administração dos entes federativos por razões externas e, muito embora a referida lei complementar e a Resolução nº. 237/97 do CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente – tenham definido que somente um único nível federativo fará o licenciamento ambiental com a possibilidade de manifestação dos demais sem caráter vinculativo, o Superior Tribunal de Justiça entende ser possível haver duplicidade de licenciamento, em razão da ubiquidade do bem ambiental³.

A existência deste conflito entre órgãos da administração dos diferentes níveis da federação resulta em ajuizamento de ações no Poder Judiciário e causa prejuízos financeiros, sociais e até mesmo ambientais para os empreendedores e para a coletividade. Assim expõe Antunes:

Quando se tratar de uma controvérsia entre órgãos de diferentes níveis político-administrativos, o nosso regime jurídico não possui um mecanismo institucional apto a dirimir a controvérsia que, assim, sai do nível técnico e passa para o campo das diversas pressões políticas, com prejuízo para todas as partes envolvidas. (ANTUNES, 2012, p. 225).

Notadamente, este conflito de competência entre órgãos da administração de diferentes entes federativos são submetidos à apreciação do Poder Judiciário para buscar uma solução.

Deixar a cargo do Poder Judiciário decidir sobre esta competência através de uma sentença declaratória, por vezes, pode implicar em um agravamento do impacto ambiental porque a emissão de um licenciamento ambiental é ato administrativo que pode exigir um maior conhecimento técnico.

A judicialização em excesso deste tipo de demanda inevitavelmente implicará em prejuízos jurídico pela mora que atualmente assombra o Poder Judiciário, sendo necessário pensar outra forma de solucionar o conflito de competência para licenciamento ambiental por

³ STJ, 1ª Turma, REsp 588.022/SC, Rel. Min. José Delgado. DJ 05/04/2004.

uma via mais célere e que as partes busquem através de um consenso a melhor solução para o conflito instalado, como ocorre na mediação.

3. A MEDIAÇÃO COMO SOLUÇÃO ALTERNATIVA DE CONFLITOS DE COMPETÊNCIA NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

A complexidade sobre matéria ambiental especificamente sobre licenciamento ambiental é o principal fator que resulta a judicialização de demandas buscando uma tutela jurisdicional sobre o direito fundamental ambiental violado e efetivar a sua preservação.

A preocupação intensa com o meio ambiente ecologicamente equilibrado deve estar presente em todas as esferas da federação para que haja uma cooperação isonômica. Aliás, o interesse final é um só: a proteção do bem ambiental como instrumento de efetividade dos Direitos Humanos.

Diante da crise do direito instalada no período pós-moderno e da complexidade que se tem construído a tutela ambiental, a solução dos conflitos jurídicos existentes deve receber maior atenção das propostas transformadoras para evitar ou colocar fim a um litígio. Está se referindo aos tratamentos alternativos de solução de conflitos (ALVES; GOMES NETO, 2012).

Estes conflitos sobre a competência para o licenciamento ambiental devem ser resolvidos, sobretudo buscando a máxima efetividade possível para a proteção ambiental sem emperrar o desenvolvimento de empreendimentos e de atividades.

As partes que estão diante de um conflito devem buscar uma aproximação e utilizar da capacidade racional de argumentação para, mediante um consenso, solucionar da melhor maneira a atribuição para o licenciamento ambiental, ainda que se defina pela duplicidade de licenciamento.

A ideia de conflito traduz um significado de desordem, no entanto, para pensadores com Marx, o conflito pode ser um dato de transformação da sociedade e a classe trabalhadora se emancipar (SOARES, 2010).

A pacificação de um conflito depende da confiança mútua entre as partes que estão envolvidas. Neste tipo de conflito de competência para o licenciamento ambiental, a solução por meio de uma decisão judicial pode não traduzir a melhor atribuição para efetivar a proteção do meio ambiente. Mas se as partes criam a solução através do profundo conhecimento sobre os fatos, o resultado representará a real intenção em promover a

pacificação e cooperação entre os órgãos dos entes da federação em prol de um interesse comum.

Na mediação, há a atuação de um mediador imparcial na negociação entre os envolvidos no conflito “facilitando o diálogo ou incentivando o diálogo existente, com vistas a que as próprias partes encontrem a melhor forma de acomodar ambos os interesses, resolvendo não somente o conflito latente, quanto a própria relação desgastada, permitindo a continuidade pacífica”. (CALMON *apud* CABRAL, 2013, p. 47).

Há uma grande diferença entre a mediação e a arbitragem no que se refere ao grau de autonomia das partes na resolução de disputas conforme explica Samira Soares:

Na Arbitragem a autonomia limita-se à escolha do árbitro, da instituição e das normas aplicáveis, ficando submetida as partes à decisão arbitral (método heterocompositivo). Enquanto que na Mediação, os envolvidos continuam com a possibilidade de eles próprios decidirem sua disputa (método autocompositivo). (SOARES, 2010, p. 87).

Verifica-se que a intenção da mediação é que um terceiro imparcial – mediador – estimule as partes a construírem a melhor solução para a disputa através de um consenso.

No caso do conflito sobre a competência para o licenciamento ambiental, a solução da disputa que será construída pelas partes envolvidas deve levar em consideração que a proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental que pertence a toda coletividade. Assim, a solução deve ser aquele que melhor assegure o respeito a este direito fundamental.

Soares (2010, p. 129) explica que “para conflitos ambientais, há mais um componente a ser integrado nessa discussão, a natureza, que teve significativas mudanças na sua relação com o homem, e conseqüentemente, com o direito”.

Como há esta horizontalidade entre as competências administrativas para a proteção ao meio ambiente, o conflito de competência para o licenciamento ambiental entre os entes da federação deverá ser solucionado considerando o Ser Humano e sua relação com a natureza diante do complexo conjunto de regras ambientais que visam à redução de impactos ambientais causados por empreendimentos e atividades.

A mediação permite também que as partes envolvidas exponham as incertezas científicas, as relações técnicas, o contexto local, regional ou nacional e os vários interesses políticos e econômicos que estão ligadas ao licenciamento ambiental. Assim, esta solução adequada de conflito pode ser um instrumento efetivo para evitar que políticas públicas sejam retardadas ou obstaculizadas em processos que tramitam nos tribunais.

Nesses momentos de controvérsias, a mediação mostra-se vantajosa por ser menos custosa e tão rápida como desejam as pessoas envolvidas, por permitir um grau maior de satisfação dos participantes, que mantêm certo grau de controle, por ter maior flexibilidade para analisar as opções mais criativas que os tribunais e o mais importante é que promove a cooperação [...]. (SOARES, 2010, p. 136)

As soluções negociadas dentro das políticas locais é uma forma de concretizar a participação e privilegiar os procedimentos democráticos, e desta forma a mediação pode ser um importante instrumento para a efetivação da cooperação entre os entes da federação para executar políticas de preservação ambiental eficientes ao realizar o licenciamento para um empreendimento.

Um caso concreto de solução alternativa de conflito por autocomposição ocorreu na Ação Civil Pública⁴ ajuizada pelo Ministério Público Federal sobre a competência para o licenciamento ambiental para a construção do Rodoanel Mário Covas na cidade de São Paulo. O órgão ministerial pleiteava que o IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – assumisse a concessão licenciamento ambiental da obra de forma exclusiva em detrimento da competência do órgão ambiental do Estado de São Paulo.

A construção do Rodoanel estaria gerando impacto ambiental direto e de grande proporção na reserva da biosfera do Cinturão Verde da cidade de São Paulo, ecossistema da mata-atlântica e áreas indígenas Barragem-Krukutu.

Durante a tramitação da ação, as partes espontaneamente entabularam um acordo e submeteram os termos para a homologação judicial pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região, o de a ação já estava tramitando por causa do recurso de Apelação interposto.

Ao homologar o acordo, a Desembargadora Federal Relatora Consuelo Yoshida, expôs:

O consenso a que chegaram os atores envolvidos (entes públicos, órgão de controle de diferentes níveis federativos, Ministério Público e empreendedor), (...), representa uma demonstração inequívoca de que, com o empenho, a determinação e a colaboração de todos, é possível abreviar-se e agilizar-se, sobremaneira, o final do processo, no interesse e em benefício dos próprios jurisdicionados, através de soluções arquitetadas de comum acordo, que alcancem o resultado prático equivalente àquele objetivado pela pretensão inicialmente deduzida em juízo.

A Desembargadora ainda defendeu que é necessária uma maior integração entre os órgãos do SISNAMA, os Ministérios Públicos e os empreendedores como forma de reduzir a conflituosidade e a judicialização de conflitos ambientais.

⁴ (TRF-3 - AC: 25724 SP 2003.61.00.025724-4, Relator: DESEMBARGADORA FEDERAL CONSUELO YOSHIDA, Data de Julgamento: 09/03/2005, SEXTA TURMA)

Foi enaltecido o entendimento da complexidade do licenciamento ambiental e que por esta razão, o consenso em que as partes chegaram neste caso, além de resultar em uma agilidade, demonstrou ser de suma importância do ponto de vista estratégico para o desenvolvimento econômico-social a efetivação da integração das esferas federal, estadual e municipal para a concessão de licenciamentos ambientais.

É certo que neste caso específico desta Ação Civil Pública não houve oficialmente uma audiência de mediação. Mas esta mediação pode ser verificada a partir do momento em que as partes, de forma espontânea e com o conhecimento técnico de cada uma, expuseram de forma livre suas razões e por meio de um consenso construíram a solução para a disputa que estava instaurada sobre o licenciamento ambiental daquele empreendimento e ainda estabeleceram outras medidas para efetivar preservação de recursos naturais e reduzir os impactos ambientais.

Portanto, a mediação é um instrumento alternativo para a solução de conflitos de competência para o licenciamento ambiental entre os entes da federação que integram os órgãos do SISNAMA e são executores de políticas de preservação do meio ambiente em todos os níveis da Administração.

O consenso entre as partes, além de agilizar o resultado de um processo judicial, representa uma verdadeira solução e pacificação. Além disso, representa a inafastável preocupação com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e com os impactos ocasionados pelo desenvolvimento.

Acima de tudo, efetiva o direito fundamental ambiental como um Direito Humano assegurado a toda coletividade destas e das futuras gerações.

4. CONCLUSÃO

O direito ao meio ambiente equilibrado é uma direito fundamental expressamente previsto na Constituição Federal brasileira. As convenções internacionais também reconhecem acesso aos Direitos Humanos quando a coletividade goza de um ambiente saudável como os recursos naturais preservados.

Da mesma forma, reconhece-se com Direito Humano o desenvolvimento econômico e social. A preocupação ambiental não ignora o fato de que o desenvolvimento gerado pelos empreendimentos e atividades fatalmente implicará em impacto ambiental.

Por esta razão, identificou-se uma complexidade normativa que se inicia a partir do texto constitucional até as resoluções de órgãos e conselhos ambientais da União, Estados,

Distrito Federal e Municípios. Destacou-se a importante atribuição de competência material comum aos entes federativos para executar ações que reduzem o impacto ambiental causado por empreendimentos e atividades públicas ou particulares de forma cooperada.

Esta competência comum provoca discussões e conflitos no que se refere ao licenciamento ambiental para os empreendedores, uma vez que é um difícil exercício reconhecer e identificar onde inicia ou onde termina uma região natural ou de recursos naturais para identificar se predomina o interesse da geral, regional ou local.

A licença ambiental é imprescindível para a execução de vários empreendimentos e atividades que são consideradas potencialmente poluidoras e capazes de impactar o meio ambiente e os recursos naturais, e muitas vezes os entes federativos entram em conflito para realizar (ou se abster de realizar) o licenciamento ambiental.

Este conflito é causa de um excesso de judicialização de demandas para que uma decisão judicial reconheça qual ente federativo pode conduzir o processo de licenciamento ambiental uma vez que há previsão normativa de que somente um ente federativo realizará o licenciamento ambiental.

No entanto, a proposta de submeter este conflito de competência à mediação como forma alternativa de solução pode se chegar a um ajuste mais célere e mais adequado para os atores envolvidos.

A mediação permite que as partes envolvidas exponham as incertezas científicas, as relações técnicas, o contexto local, regional ou nacional e os vários interesses políticos e econômicos que estão ligadas ao licenciamento ambiental. Assim, esta solução adequada de conflito pode ser um instrumento efetivo para evitar que políticas públicas sejam retardadas ou obstaculizadas por processos que tramitam nos tribunais.

Neste artigo também foi analisado um caso concreto sobre conflito de competência de licenciamento ambiental para a obra do Rodoanel Mário Covas no qual as partes de diferentes entes federativos envolvidos chegaram espontaneamente a um consenso e construíram a melhor e mais adequada solução para o conflito com o interesse comum em proteger o meio ambiente e preservar os recursos naturais decorrente do impacto gerado pelo empreendimento.

Sem dúvidas percebe-se que esta solução obtida através do acordo está respaldada constitucionalmente e constituiu um grande avanço para a solução de conflito ambiental no aspecto jurídico e sem violar as regras de competência comum dos entes federativos. A mediação permitiu a aproximação dos atores envolvidos para que os mesmos decidissem

sobre quais as práticas de licenciamento ambiental seriam adotadas para preservar um bem coletivo e fundamental e de interesse difuso.

Mais do que a celeridade na solução processual, identificou-se que a mediação é um instrumento de acesso à justiça e de efetividade de direitos fundamentais, sobretudo em relação à proteção do meio ambiente para as gerações presentes e futuras e para a preservação de recursos naturais e desta forma assegurar o respeito aos Direitos Humanos.

REFERÊNCIAS

ALVES, C. B.; GOMES NETO, J. M. W. Criação das centrais de conciliação, mediação e arbitragem em Pernambuco: uma análise de sua efetividade à luz do novo enfoque de acesso à justiça. WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord.). **Revista de Processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 37, vol. 211. Set. 2012.

ANTUNES, P. B. **Direito Ambiental**. 14 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 7ª impressão.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 22 dez. 1997. Disponível em: < <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html> >. Acesso em: 22 jun. 2014.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 19 jun. 2014.

_____. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 2 set. 1981. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm >. Acesso em: 21 jun. 2014.

_____. Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 9 dez. 2011. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm >. Acesso em: 21 jun. 2014.

_____. Tribunal Regional Federal (3 Região). CONSTITUCIONAL. DIREITO AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. RODOANEL MÁRIO COVAS (TRECHOS

NORTE, SUL E LESTE). IMPACTO NO MEIO AMBIENTE. ÂMBITO NACIONAL E REGIONAL. LICENCIAMENTO AMBIENTAL COMPLEXO. PROCEDIMENTO ÚNICO. EFETIVA INTEGRAÇÃO E PARTICIPAÇÃO DAS ESFERAS FEDERAL, ESTADUAL E MUNICIPAL. VIABILIDADE. MENOR DISPÊNDIO DE TEMPO E MENORES CUSTOS. PROPOSTA DE CONCILIAÇÃO. QUIESCÊNCIA DAS PARTES. PRESERVAÇÃO DO SISTEMA CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIAS, DA ESTRUTURA FEDERATIVA E DA PROTEÇÃO AMBIENTAL NO INTERESSE DA COLETIVIDADE. HOMOLOGAÇÃO. EXTINÇÃO DO PROCESSO COM JULGAMENTO DO MÉRITO. Apelação cível nº 990253 SP (2003.61.00.025724-4). Apelante: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA e outros. Apelado: Ministério Público Federal. Relatora: Des. Federal Consuelo Yoshida. São Paulo, 9 mar. 2005. **Dário de Justiça do Estado de São Paulo**, 22 mar. 2005. Disponível em: <<http://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/PesquisarDocumento?processo=200361000257244>>. Acesso em: 17 jul. 2014.

CABRAL, M. M. **Os meio alternativos de resolução de conflitos:** instrumentos de ampliação do acesso à justiça. Dissertação (Mestrado) – Mestrado Profissional em Poder Judiciário da Fundação Getúlio Vargas Direito Rio. Porto Alegre: Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, Departamento de Artes Gráficas, 2013.

FIGUEIREDO, G. J. P. **Curso de direito ambiental.** 5 ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

RODRIGUES, M. A. **Direito ambiental esquematizado.** São Paulo: Saraiva, 2013.

SIRVINSKAS, L. P. **Manual de direito ambiental.** 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

SOARES, S. I. O. **Mediação de conflitos ambientais:** um novo caminho para a governança da água no Brasil? Curitiba: Juruá, 2010.