
Cadernos ASLEGIS

ISSN 1677-9010 / www.aslegis.org.br

Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo

Urbanista e Advogada, Mestre e Doutoranda em Ciência Política, Consultora Legislativa da Câmara dos Deputados na Área XI, de Meio Ambiente e Direito Ambiental, Ordenamento Territorial e Desenvolvimento Urbano e Regional.

Maurício Boratto Viana

Geólogo e Bacharel em Direito, Mestre e Doutorando em Desenvolvimento Sustentável, Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados na Área XI, de Meio Ambiente e Direito Ambiental, Ordenamento Territorial e Desenvolvimento Urbano e Regional.

Federalismo e meio ambiente no Brasil

Resumo

Este texto trata de importantes elementos da inter-relação entre a questão federativa e a legislação e política ambientais. Analisam-se as atribuições entre os entes federativos nesse campo, incluindo os antecedentes na história republicana do Brasil. São também lançadas considerações críticas a respeito do processo de construção da futura lei complementar sobre cooperação federativa em termos de política ambiental, bem como sobre alguns debates associados que estão ocorrendo no Legislativo.

Palavras-Chave

Meio ambiente, Sistema Nacional do Meio Ambiente, federalismo.

Abstract

This work deals with important elements of the relationship between federalism and environmental legislation and policies. The attributions of the federative entities in this field are analyzed, including the antecedents in the Brazilian republican history. Critical considerations are made, furthermore, regarding to the legislative process of the future complementary law related to the federative cooperation in terms of environmental policies, as well as to some associated debates occurring in the Legislative.

Keywords

Environment, National Environmental System, federalism.

1. Introdução

A legislação e política ambientais no Brasil têm a centralização de atribuições na esfera federal de governo como uma de suas marcas históricas, notadamente no que se refere à proteção da flora e da fauna. Nos últimos anos, contudo, têm sido cada vez mais frequentes demandas em prol de medidas descentralizadoras, originadas de diferentes atores políticos e também de técnicos que atuam no setor.

Essas demandas já produziram alguns frutos. Como medida complementar inserta na Lei de Gestão de Florestas Públicas¹, por exemplo, alterou-se o dispositivo do Código Florestal² que remetia apenas à União a aprovação prévia da exploração de florestas e formações sucessoras, de domínio tanto público quanto privado, passando-se esse ato administrativo, como regra, aos Estados. Nas florestas públicas de domínio da União, nas unidades de conservação federais e nos empreendimentos causadores de impacto nacional ou regional, assim definidos por resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), essa tarefa ficou afeta ao Ibama. Os Municípios, por sua vez, passaram a ter atuação em suas florestas públicas ou unidades de conservação, bem como nos casos delegados por convênio ou outro instrumento admissível.

Além dessa alteração na lei florestal, pode ser considerada uma resultante da preocupação quanto à correta distribuição de atribuições entre os entes federativos nesse campo a apresentação de projetos de lei sobre licenciamento ambiental e projetos de lei complementar direcionados a regulamentar o art. 23, incisos VI e VII c/c parágrafo único, da Constituição Federal. Neste caso, a proposição pioneira é o Projeto de Lei Complementar (PLP) 12/2003, de autoria do Deputado Sarney Filho, ao qual estão apensados o PLP 127/2007, do Deputado Eliseu Padilha, e o PLP 388/2007, de iniciativa do Poder Executivo. Este último, cabe mencionar, está enquadrado como uma das medidas do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC).

Neste trabalho, é apresentado e analisado o quadro da distribuição de atribuições entre os entes federativos em termos de legislação e política ambientais, incluindo seus antecedentes na vida republicana do Brasil, bem como o conteúdo básico das mais recentes discussões no Legislativo relacionadas ao tema.

1 Lei 11.284/2006.

2 Lei 4.771/1965, art. 19.

2. Antecedentes históricos

As ideias e práticas concernentes à proteção do meio ambiente natural, bem como questões inerentes à ética e à responsabilidade para tal, estão presentes na sociedade e nas instituições ocidentais desde o início da era moderna. Em verdade, as raízes dessa preocupação remontam à Grécia e Roma antigas, mas se observou certo retrocesso ao longo da Idade Média, durante a qual a natureza permaneceu isenta de direitos e imperou o modelo utilitarista de domínio do homem sobre ela (NASH, 1989).

No final do século XVII e ao longo do século XVIII, contudo, houve uma retomada da luta pelos direitos naturais, o que levou à posterior defesa dos direitos da natureza, a começar pelos direitos dos animais, a partir das obras de uma série de pensadores, sobretudo ingleses e norteamericanos. Mas foi no século XIX que esse movimento obteve maior divulgação, a partir do surgimento de grupos protecionistas na Grã-Bretanha. Simultaneamente, nos Estados Unidos, teve início uma disputa entre o movimento preservacionista, encabeçado por John Muir, com caráter mais estético e contemplativo, e o conservacionista, liderado por Gifford Pinchot, com caráter mais instrumental e utilitarista.

Na segunda metade do século XIX, já havia iniciativas semelhantes também no Brasil, sendo algumas de caráter pontual (ex: o reflorestamento do morro da Tijuca) e, outras, de reformas mais amplas (ex: o projeto de nação idealizado por José Bonifácio). Franco (2000, p. 89) demonstra que, já em 1925, buscava-se institucionalizar a proteção das florestas no Brasil, por meio da criação do Serviço Florestal Federal, que se manteve inoperante, em face até mesmo da inexistência de legislação sobre o tema. Drummond (1998, p. 134) explica que esse órgão “[...] não tinha orçamento, autoridade política e nem sequer terras públicas para manejar, isso tudo num dos países mais florestados do mundo”.

Todavia, conforme Franco (*op. cit.*), foi a partir da década de 1930 que se destacou um grupo de nacionalistas (Afonso Celso, Alberto Torres, Alberto José Sampaio, Frederico Carlos Höhne, Armando Magalhães Correa e outros) com um projeto político para o País que incluía a natureza como variável importante. Já então, eles procuravam demonstrar a obrigação da civilização em manter reservas destinadas às futuras gerações e proteger os recursos naturais contra a exploração imprevidente.

O nacionalismo então presente numa geração pioneira de conservacionistas garantiu-lhes penetração entre movimentos cívicos atuantes e influência sobre o governo (FRANCO, *op. cit.*, p. 93). Tais personagens, contudo, quase não tiveram reconhecimento posterior, talvez pelo fato de seus projetos terem fracassado,

em razão dos governos desenvolvimentistas que se sucederam (de Getúlio Vargas, de Juscelino Kubitschek e do regime militar). Mas a década de 1930 também obteve relevo por nela terem sido editadas importantes normas com interface ambiental e criados os primeiros parques nacionais.

A Constituição Federal de 1934 previa a competência privativa da União para legislar sobre florestas (art. 5º, inciso XIX, alínea “j”) e a competência concorrente da União e dos Estados para proteger as belezas naturais (art. 10, inciso III). A competência para legislar sobre florestas não excluía a legislação estadual supletiva ou complementar sobre o mesmo tema (art. 5º, § 3º). Datam do mesmo ano o primeiro Código Florestal, o elogiado Código de Águas e normas sobre o bem-estar animal³. Também em 1934 foi convocada a primeira Conferência Brasileira sobre Proteção da Natureza.

A Constituição de 1937 manteve a competência privativa da União para legislar sobre águas, florestas, caça e pesca (art. 16, inciso XIV). Ela previa que, independentemente de autorização, os Estados poderiam legislar para suprir as deficiências da lei federal ou atender às peculiaridades locais, desde que não dispensassem ou diminuíssem as exigências da lei federal, ou, em não havendo lei federal, até que esta regulasse o tema (art. 18, alínea “a”).

Na vigência dessa Carta Política, foram criados os primeiros parques nacionais, sendo Itatiaia em 1937, Iguaçu e Serra dos Órgãos em 1939. Franco (*op. cit.*, p. 94) destaca que as preocupações com a questão ambiental eram então bastante centradas nos parques nacionais e outros tipos de áreas protegidas.

A Constituição de 1946 reafirmou a competência da União para legislar sobre águas, florestas, caça e pesca, mas não se fazia mais presente o caráter privativo dessa competência (art. 5º, inciso XV, alínea “l”, c/c art. 6º). Na Constituição de 1967, retomou-se a competência exclusiva da União para legislar sobre esses temas (art. 8º, inciso XVII, alíneas “h” e “l”).

Em 1965, cabe dizer, já havia sido editada a principal lei que até hoje regula a proteção das florestas, o novo Código Florestal⁴. Essa lei, como já referido, centralizava a quase totalidade da exploração florestal na esfera federal de governo. O Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) foi criado em 1967, como órgão autárquico vinculado ao Ministério da Agricultura, com a finalidade de formular a política florestal, orientar, coordenar e executar ou fazer executar a implantação das medidas visando à utilização racional, à proteção e à

3 Decreto 24.645/1934.

4 Lei 4.771/1965.

conservação dos recursos renováveis⁵. Como o texto do novo Código Florestal contém uma série de dispositivos que centralizam atribuições administrativas na União, o IBDF passou a responder por praticamente todo o controle da questão florestal no país, bem como pela administração das áreas protegidas de domínio da União.

Drummond (*op. cit.*, p. 138) faz comentário relevante sobre esse ponto:

Embora as políticas preservacionistas dos países mais avançados na matéria se ajustem com as políticas conservacionistas (de manejo racional), geralmente a legislação e as responsabilidades são distintas. Nos EUA, por exemplo, parques e reservas ficam sob responsabilidade do Ministério do Interior, e florestas produtivas sob o Ministério da Agricultura. No entanto, no Novo Código Florestal de 1965, preservação e conservação foram de novo tratadas na mesma lei e atribuídas ao mesmo órgão – no caso, o IBDF, que seria criado em 1967.

A Secretaria Especial de Meio Ambiente (Sema)⁶ foi instituída em 1973, vinculada ao Ministério do Interior. Apesar de a Sema, em tese, ter sido voltada mais ao controle da poluição e da degradação ambiental, detinha uma série de competências em duplicidade com o IBDF, como a assessoria para o uso racional dos recursos naturais e a cooperação com os órgãos especializados na preservação de espécies da fauna e da flora ameaçadas de extinção, bem como na manutenção de estoques de material genético etc.

Havia alguma competição entre a Sema e o IBDF, a qual, por vezes, gerava acordos de certa forma estranhos, como o de que, no que toca às áreas protegidas, a Sema cuidaria das estações ecológicas e o IBDF, dos parques nacionais (NOGUEIRA NETO, 1992, *apud* FRANCO, *op. cit.*, p. 106). Drummond (*op. cit.*, p. 141) explica que essa “divisão de trabalho” teria fundamentado a edição de uma lei específica para regular apenas as unidades de conservação a cargo da Sema, as estações ecológicas e as áreas de proteção ambiental⁷. As áreas protegidas a cargo do IBDF, os parques nacionais e as florestas nacionais eram reguladas pelo Código Florestal.

Na prática, a Sema conseguiu poucos avanços na questão do controle da poluição, provavelmente porque o País atravessava uma fase desenvolvimentista incompatível com restrições relativas às atividades industriais (FRANCO, *op.*

5 Decreto-Lei 289/1967.

6 Decreto 73.030/1973.

7 Lei 6.902/1981.

cit., p. 105). Exemplo típico dessa fase é a previsão normativa de que competia exclusivamente ao Poder Executivo federal determinar ou cancelar, em razão de problemas ambientais, a suspensão do funcionamento de estabelecimento industrial cuja atividade fosse considerada de alto interesse do desenvolvimento e da segurança nacional⁸.

Uma tentativa importante no sentido da descentralização e coordenação das atividades dos órgãos ambientais veio no início da década de 1980, com a instituição do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente⁹. A Sema assumiu, então, o papel de órgão central do novo sistema criado.

Acompanhando a estruturação em nível mundial do moderno ambientalismo, entre 1970 e 1980, acentuou-se a participação da sociedade civil nos debates sobre a questão ambiental no País (FRANCO, *op. cit.*, p. 107), com o aparecimento de inúmeras organizações não governamentais (ONGs) ambientalistas. Assim, a criação do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), pela mesma lei que instituiu o Sisnama, pode ser entendida como uma resposta à demanda por decisões pelo menos em parte compartilhadas com a sociedade civil.

Com o advento da Constituição Federal de 1988 (CF 88), formalizou-se a orientação descentralizadora que está subjacente ao Sisnama, procurando-se consolidar um tratamento mais integrado e consistente à questão ambiental.

3. O quadro atual

Seguindo a lógica do federalismo cooperativo, o meio ambiente, em nossa atual Carta Política, está inserido entre as matérias sujeitas à competência material (administrativa) comum (art. 23 da CF 88) e à competência legislativa concorrente (art. 24 da CF 88). Isso significa que União, Estados, Distrito Federal e Municípios, ou seja, todos os entes federativos têm obrigações a esse respeito em termos de políticas públicas e de legislação.

É competência exclusiva da União instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso (art. 21, inciso XIX, da CF 88), mas as normas editadas nesse sentido, consubstanciadas na “Lei das Águas”¹⁰, optam pela gestão mediante comitês de bacia e agências de água, em consonância com o princípio da descentralização. A questão ambiental é detalhada por um capítulo específico de nossa Carta Política

8 Decreto-Lei 1.413/1975.

9 Lei 6.938/1981.

10 Lei 9.433/1997.

(art. 225), que explicita a proteção ambiental, de forma ampla, como um dever do Poder Público e da coletividade.

Como inovação no plano organizacional, foi criado, em 1985¹¹, o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), e, em 1990¹², a Secretaria de Meio Ambiente da Presidência da República (Semam/PR), depois Ministério do Meio Ambiente, em 1992¹³, depois Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal, no ano seguinte¹⁴, depois Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, dois anos depois¹⁵ e, por fim, o atual Ministério do Meio Ambiente (MMA), em 1999¹⁶.

Como instituição integrante do Sisnama no plano federal, foi criado, em 1989¹⁷, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), reunindo as atribuições do IBDF e da Sema, além da Superintendência da Borracha (Sudhevea) e da Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (Sudepe).

O Ibama, de certa forma, manteve em seu corpo duas lógicas distintas: centralização das atividades de gestão e controle florestal, reguladas pelo Código Florestal e herdadas do IBDF, e atuação apenas supletiva nas atividades de controle da poluição e outras formas de degradação ambiental, reguladas pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente e herdadas da Sema. Deve-se mencionar que as normas de proteção à fauna silvestre¹⁸, acompanhando o tema flora, também têm obedecido à lógica da centralização na União e no Ibama.

Todavia, a tendência de reunir atribuições ambientais executivas numa única entidade começou a ser invertida já na segunda metade da década de 1990 e ao longo do novo milênio. Em 1998, a competência relacionada ao apoio da produção e ao fomento da atividade pesqueira foi transferida para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), tendo sido criada, em 2003, a Secretaria Especial da Aquicultura e Pesca (Seap), ligada à Presidência da República, transformada em 2009 no Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA).

11 Decreto 91.145/1985.

12 Medida Provisória 150/1990.

13 Lei 8.490/1992.

14 Lei 8.746/1993.

15 Medida Provisória 813/1995.

16 Medida Provisória 1.795/1999.

17 Lei 7.735/1989.

18 Lei 5.197/1967.

Permaneceram no MMA e no Ibama apenas as responsabilidades relacionadas à política de preservação, conservação e uso sustentável dos recursos naturais.

No que tange aos recursos hídricos, a Agência Nacional de Águas (ANA) foi criada em 2000¹⁹, com a finalidade de implementar, em sua esfera de atribuições, a Política Nacional de Recursos Hídricos, instituída pela “Lei das Águas”, promovendo sua gestão descentralizada e participativa, em sintonia com os órgãos e entidades que integram o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Quanto aos recursos florestais, em 2006²⁰ foi criado o Serviço Florestal Brasileiro (SBF), com a missão de conciliar uso e conservação das florestas, por meio, entre outras, da gestão de florestas públicas.

Em 2007, e não sem novas polêmicas, o Ibama teve outra parte de suas atribuições transferidas para o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)²¹. À nova autarquia competem principalmente as ações relacionadas à gestão do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Snuc)²². Assim, após sua instituição em 1989, vem-se observando um seguido esvaziamento da competência do Ibama ao longo dos últimos anos.

Observem-se, portanto, as inúmeras idas e vindas no tratamento da questão ambiental no âmbito federal, e não apenas nele: em verdade, a situação é praticamente a mesma ao nível dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em que o meio ambiente é tratado ora em órgão específico, ora em conjunto com outros temas (ciência de tecnologia, infra-estrutura, turismo, agricultura, desenvolvimento econômico etc.). Isso decorre, principalmente, da infundável discussão acerca do tipo de estrutura mais adequado à incorporação da variável ambiental nas políticas públicas, qual seja a constituição de um ente específico ou a transversalização do tema nas demais estruturas governamentais.

No que tange à coordenação dos diferentes entes federativos quanto à política ambiental, ela continua regulada pelas normas sobre o Sisnama constantes na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente. Todavia, diversos problemas têm sido apontados com relação a esse sistema. É que, mesmo tendo sido instituído há quase três décadas, o Sisnama, na prática, ainda não se encontra estruturado e articulado como um verdadeiro sistema nacional.

19 Lei 9.984/2000.

20 Lei 11.284/2006.

21 Lei 11.516/2007.

22 O Snuc envolve unidades de conservação da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e é regulado pela Lei 9.985/2000.

São exemplos de problemas existentes: (i) centralização injustificada de atribuições no MMA e no Ibama; (ii) sobreposição e conflito nas atuações do MMA/Ibama e dos órgãos seccionais (estaduais); (iii) indefinição e subvalorização do papel dos órgãos locais (municipais) e conflito entre eles e os órgãos seccionais; (iv) indefinição dos limites do poder normativo do Conama; e (v) falta de diálogo com outros sistemas voltados a áreas específicas da gestão ambiental, como o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos, que reúne os comitês de bacia e as agências de água (ARAÚJO, 2008, p. 238).

O aperfeiçoamento da cooperação entre os entes da Federação para o exercício da competência comum em termos de políticas públicas para o meio ambiente tem sido objeto de alguma atenção do Poder Executivo. No final da década de 1990, por exemplo, o Ibama começou a firmar convênios com os governos estaduais, intitulados “pactos federativos”, direcionados basicamente à delimitação de campos de atuação para as esferas federal e estadual.

Outra iniciativa foi a criação, pela Portaria MMA 189/2001, da Comissão Técnica Tripartite Nacional, composta por representantes do MMA, da Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (Abema) e da Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente (Anamma), e voltada à discussão de temas relevantes para o fortalecimento da gestão solidária e compartilhada do meio ambiente.

A agenda oficial dessa Comissão inclui, entre outros temas: a regulamentação do art. 23 da Constituição Federal no que se refere às atribuições dos entes federativos para a gestão ambiental, a estratégia para articulação e qualificação do licenciamento ambiental, o desenvolvimento de um programa nacional de formação e capacitação de conselheiros e gestores estaduais e municipais, o desenvolvimento do Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente (Sinima) e a supervisão da implantação e das atividades das Comissões Tripartites Estaduais. Os efeitos concretos dessas iniciativas do Governo federal, todavia, em princípio parecem ainda pouco significativos para assegurar uma atuação realmente integrada nas políticas públicas de meio ambiente.

Os conflitos entre os diferentes níveis de Governo nas ações administrativas que integram a política ambiental espalham-se por diversos temas específicos, tais como fauna, flora, controle da poluição e licenciamento ambiental, entre outros. Como este último tem sido gerador de grandes polêmicas, tecem-se

comentários específicos sobre ele, apenas como um exemplo da polêmica que cerca as atribuições comuns dos entes federativos em matéria ambiental²³.

Dispõe o art. 10 da Lei 6.938/1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente):

Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e 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 – SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

§ 1º Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial do Estado, bem como em um periódico regional ou local de grande circulação.

§ 2º Nos casos e prazos previstos em resolução do CONAMA, o licenciamento de que trata este artigo dependerá de homologação da SEMA²⁴.

§ 3º O órgão estadual do meio ambiente e a SEMA²⁵, esta em caráter supletivo, poderão, se necessário e sem prejuízo das penalidades pecuniárias cabíveis, determinar a redução das atividades geradoras de poluição, para manter as emissões gasosas, os efluentes líquidos e os resíduos sólidos dentro das condições e limites estipulados no licenciamento concedido.

§ 4º Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA o licenciamento previsto no caput deste artigo, no caso de atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional.

23 Ver também, entre outros, os estudos: ARAÚJO, Suely M. V. G. de, 2002. Licenciamento ambiental e legislação; e VIANA, Maurício Boratto, 2005. Legislação sobre licenciamento ambiental: histórico, controvérsias e perspectivas. Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa. Brasília, (disponíveis em <http://www2.camara.gov.br/publicacoes/estnottec/tema14>).

24 Leia-se, atualmente, Ibama.

25 Idem nota anterior.

Segundo a referida lei, então, o licenciamento ambiental deve ser efetivado, em regra, pelo órgão ambiental estadual. Nos casos de empreendimentos com impacto potencial de âmbito nacional ou regional, o licenciamento compete ao Ibama. Não há previsão, nesta lei, de licenciamento efetivado por órgão ambiental municipal.

Em 1997, contudo, o Conama editou uma norma ampla regulando o tema, a Resolução 237, a qual, entre outros pontos: (i) define os empreendimentos enquadrados no § 4º do art. 10 da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, ou seja, licenciados pelo Ibama; (ii) define os empreendimentos licenciados pelo órgão ambiental estadual; e (iii) prevê o licenciamento na esfera municipal, para empreendimentos de impacto ambiental local.

O licenciamento ambiental municipal previsto por meio de resolução do Conama tem despertado críticas jurídicas, uma vez que a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente não traz abertura para tal. Mesmo sendo plenamente defensável que os Municípios tenham prerrogativas em termos de licenciamento ambiental, diante das competências comuns de que tratam os incisos VI e VII do art. 23 de nossa Carta Política e da própria autonomia dos entes da Federação, entende-se que o Conama não tem poder para efetuar ajustes no conteúdo de uma lei.

No âmbito do Legislativo, os problemas referentes às atribuições governamentais para o licenciamento ambiental e outros apontados sobre o Sisnama estão na base das propostas que defendem a aprovação de lei complementar regulamentando a cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios em termos de política ambiental, com base no art. 23, incisos VI e VII c/c parágrafo único, da CF 88, atualmente o PLP 12/2003 e seus apensos.

4. O PLP nº 12/2003 e apensos: estágio do debate

Anteriormente à Emenda Constitucional 53/2006, havia dúvidas sobre se o parágrafo único do art. 23 da CF 88 poderia gerar uma lei complementar única aplicável a todo o conjunto de competências comuns ou várias leis complementares específicas, direcionadas cada uma a um setor específico, como o meio ambiente. A redação atual do Texto Constitucional, ao fazer referência a “leis complementares”, sana essas dúvidas. De toda forma, entre outros motivos por não haver precedente de lei complementar referente a esse dispositivo da Constituição, a proposta de uma lei complementar voltada à delimitação de campos de atuação em política ambiental, ou melhor, explicitando competências governamentais, tem gerado algum nível de impasse e polêmica.

Machado (1999, p. 48-55) tem posição em relação à lei complementar, que soa cautelosa ou mesmo reticente:

As atribuições e obrigações dos Estados e Municípios só a Constituição Federal pode estabelecer. Leis infraconstitucionais não podem repartir ou atribuir competências, a não ser que a própria Constituição tenha previsto essa situação, [...].

A cooperação há de ter duas finalidades indeclináveis – o equilíbrio do desenvolvimento e o equilíbrio do bem-estar em âmbito nacional. Portanto, é uma das tarefas da lei complementar criar instrumentos que evitem que um Estado da Federação ou um Município possa descumprir a legislação ambiental ao atrair investimentos, praticando um desenvolvimento não sustentado. [...]

A lei complementar, com base no art. 23, parágrafo único, da Constituição Federal, deve ter como fundamento a mútua ajuda dos entes federados. Dessa forma, essa lei não visa, e não pode visar, à diminuição da autonomia desses entes, despojando-os de prerrogativas e de iniciativas que constitucionalmente possuem, ainda que não as exerçam, por falta de meios ou de conscientização política. A lei complementar não pode, pois, especificar quais os tipos de licenças ambientais a serem fornecidas pelos Estados e pelos Municípios. [...].

Já Milaré (2000, p. 242), com postura diversa, comenta a respeito:

A proteção do meio ambiente como um todo e, em particular, dos recursos naturais, explicitamente fauna e flora, bem como o controle de poluição, foram incluídos entre as matérias de competência comum. [...] A forma como as várias instâncias de poder, tendendo ao peculiar interesse, cuidarão das matérias enumeradas deverá ser objeto de lei complementar nacional (art. 23, parágrafo único). Enquanto isso não acontecer, a responsabilidade pela proteção do meio ambiente é comum e solidária.

Por fim, Antunes (2007) defende explicitamente uma lei complementar tratando de competências em política ambiental:

Durante muito tempo, para ser mais exato desde a promulgação da Constituição de 1988, os estudiosos de direito constitucional e direito ambiental vêm alertando para o fato de que as competências constitucionais em matéria ambiental contempladas nos artigos 23 e 24 de

nossa Lei Fundamental necessitavam de uma regulamentação – aliás determinada pela própria Constituição. [...]

É preciso observar que o artigo 23 da Constituição trata das chamadas competências comuns, que são competências administrativas e não legislativas, estas últimas tratadas no artigo 24 e ditas concorrentes. Ambos os artigos deveriam definir as atribuições e poderes de cada um dos diferentes entes federativos. Na verdade, eles fazem exatamente o contrário: geram uma indefinição tremenda e uma grande confusão. Os nossos tribunais, com decisões contraditórias e, nem sempre coerentes, acabaram contribuindo para o verdadeiro caos que é a matéria, pois não conseguiram estabelecer um sistema interpretativo que fosse suficientemente forte para sinalizar uma orientação para a Administração Pública e para os diferentes atores presentes no palco iluminado das questões ambientais. [...]

O processo do PLP 12/2003 e apensos já foi apreciado e aprovado pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR) da Câmara dos Deputados em 16/05/2007, na forma de um substitutivo com complementação de voto, o mesmo ocorrendo no âmbito da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS), em 05/12/2007, e na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), em 29/04/2009. Desde 19/05/2009, a matéria já se encontra pautada no Plenário da Casa, mas vêm impedindo o consenso divergências entre ambientalistas e ruralistas, principalmente quanto à escolha do órgão responsável pela definição da tipologia de empreendimentos e atividades sujeitas a licenciamento ambiental.

Na distribuição de atribuições entre os entes federativos, procura-se trabalhar com base no critério da predominância do interesse. Esse critério, deve-se dizer, apenas reflete o princípio básico que, como regra, norteia a divisão de competência entre os entes da Federação. Uma questão é de interesse local quando predomina o interesse do Município no confronto com o interesse do Estado e da União. No caso, por exemplo, de um posto de gasolina, trata-se, evidentemente, de interesse local. Já no caso de um aterro sanitário que atenda a vários Municípios de uma região metropolitana, o interesse estadual predomina sobre o local. Em uma decisão envolvendo a construção de uma usina nuclear, predomina o interesse nacional. E assim por diante.

Deve-se ter em mente que a lei complementar em processo de elaboração não pode ser encarada como geradora de uma nova repartição de competências

entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios em relação à questão ambiental. O que se propõe, na prática, é a explicitação de competências a partir de uma interpretação do Texto Constitucional, emanada do próprio legislador, sobre quais matérias, no âmbito da competência comum, são de predominante interesse municipal, quais são de predominante interesse estadual e quais são de interesse nacional.

Cabe entender que muitas iniciativas governamentais em prol da proteção do meio ambiente, como a criação de unidades de conservação e a implementação de programas de educação ambiental, nunca poderão vir a ser entendidas como exclusivas de determinado ente da Federação. Os diferentes níveis de governo devem instituir suas próprias áreas protegidas, consoante as normas gerais constantes da Lei do Snuc, e implementar ações de educação ambiental, seguindo os princípios e as diretrizes da Lei da Política Nacional de Educação Ambiental²⁶. Os textos contemplando propostas para a futura lei complementar não poderiam criar restrições nesse sentido, e não o fazem.

Há determinadas ações, todavia, sobretudo os atos governamentais de autorizar ou licenciar as atividades ou empreendimentos potencialmente causadores de impacto ambiental, que demandam sejam explicitadas competências claramente, sob pena de serem criados conflitos praticamente insanáveis. E não se trata apenas da definição de competência para o licenciamento, mas também do tipo de avaliação de impacto ambiental (AIA) cabível, se é o caso de estudo prévio de impacto ambiental e respectivo relatório (EIA/RIMA) ou se cabe outro estudo específico, bem como do procedimento administrativo a ser seguido pelo órgão licenciador (por exemplo, se caberá ou não a realização de uma ou mais audiências públicas).

Essas duas últimas questões, por serem mais específicas do processo de licenciamento ambiental e de AIA, não caberiam numa lei complementar, razão pela qual estão sendo tratadas no âmbito de alguns projetos de lei que tratam dos dois temas em conjunto, a partir do precursor PL 710/1988, do Deputado Fabio Feldmann, que teve substitutivos aprovados nas comissões da Casa e se encontra pronto para a Ordem do Dia no Plenário desde 1º/02/1999.

Em razão do longo prazo de tramitação, tanto o texto original quanto os substitutivos estão ultrapassados, ora por não incorporarem o conceito mais amplo de licenciamento de empreendimentos utilizadores de recurso ambiental ou potencialmente causadores de impacto no meio ambiente, ora por não aborda-

²⁶ Lei 9.795/1999.

rem dispositivos já previstos em algumas leis estaduais e em outros projetos de lei em tramitação nesta Casa.

Com a ausência de lei federal acerca da matéria, a AIA e o licenciamento ambiental vêm sendo regulados, entre outras, pelas Resoluções 001/1986 e 237/1997 do Conama, que, juntamente com a legislação ambiental dos Estados e Municípios, constituem o balizamento técnico e jurídico atual da matéria. É evidente que, da mesma forma que com as atribuições dos entes federativos, a falta de uma lei federal sobre esses temas vem provocando questionamentos quanto à constitucionalidade e à legalidade das normas ora em vigor, o que, por vezes, extrapola o âmbito administrativo e bate às portas da Justiça.

Assim, com o objetivo de oferecer proposições atualizadas sobre o tema, deram entrada na Casa alguns projetos de lei (PLs 3.729/2004, 3.957/2004, 5.435/2005, 5.576/2005, 1.147/2007 e 2.029/2007) que, ao final de 2009, estavam em análise por um grupo de trabalho coordenado pelo Deputado André de Paula, relator da matéria no âmbito da CMADS. Trata-se, portanto, de nova oportunidade de exercitar o pacto federativo para o melhor encaminhamento das questões ambientais nas políticas públicas.

5. Considerações finais

Procurou-se demonstrar, neste trabalho, que a futura lei complementar com base no art. 23, incisos VI e VII c/c parágrafo único, da CF 88, e a futura lei ordinária sobre licenciamento ambiental, ambas baseadas no critério da predominância do interesse, poderão contribuir para minimizar alguns dos conflitos atualmente observados, mas não solucionarão todos os problemas hoje existentes nesse tipo de processo e outras disfunções da política ambiental.

Isso decorre do fato de que inúmeros processos de licenciamento ambiental encontram-se ora paralisados por decisão judicial, por vezes não em virtude de uma imprecisão sobre que esfera governamental é responsável pela emissão da licença, mas sim porque o órgão ambiental competente não tem condições mínimas, em termos de recursos humanos e materiais, de analisar com profundidade e rapidez os processos que lhe competem. A má qualidade dos estudos ambientais a ele submetidos, com a constante necessidade de informações complementares, também contribui para o quadro hoje observado.

Há, também, inovações a serem incorporadas na lei federal que regulará o licenciamento ambiental, que não dizem respeito a atribuições dos órgãos governamentais (para maiores detalhes, ver VIANA, 2009). É o caso, por exemplo, da previsão de processos simplificados de licenciamento para empreendimentos

de menor potencial de impacto ambiental (conforme o art. 12 da Resolução Conama 237/1997), o que a maioria dos Estados também já adotou.

O mesmo vale para a possibilidade de a AIA ser realizada tendo como objeto não um empreendimento isolado, mas um conjunto de empreendimentos a serem implantados numa mesma área (conforme o mesmo art. 12 citado). Além disso, há uma série de aperfeiçoamentos adicionais que poderiam ser sugeridos em relação à legislação que trata do licenciamento ambiental, grande parte dos quais já está em debate no âmbito de proposições em trâmite no Legislativo.

Cabe lembrar, também, que a aprovação da lei complementar gerará a necessidade de ajustes imediatos em leis ordinárias e na legislação infralegal. Como exemplo, pode ser citado o art. 10 da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, relativo ao licenciamento ambiental, comentado anteriormente. Por fim, deve ser dito também que ainda há problemas na implementação da legislação ambiental que dizem respeito a conflitos quanto à legislação concorrente (art. 24 da CF 88), e não à competência administrativa comum (art. 23 da CF 88).

Em suma, as propostas citadas, de projetos de lei complementar e projetos de lei ordinária em discussão, embora não sejam uma panaceia para todos os males associados à política ambiental, em especial no que tange ao licenciamento ambiental, são, sem dúvida, meritórias, e deveriam ser aprovadas no menor prazo possível. Desta forma, a cooperação entre os distintos entes federativos poderia se tornar mais evidente e redundar, na prática, na agilização dos processos de licenciamento e em ganhos ambientais de fato, tanto para o empreendedor quanto para a sociedade e as futuras gerações.

Referências bibliográficas

ANTUNES, Paulo de Bessa. A roupa nova do rei. **O Eco**, 06 fev. 2007. Disponível em: <http://www.oeco.com.br/>, acesso em 10 fev. 2007.

ARAÚJO, S. M. V. G. Vinte e cinco anos da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente. **Revista Plenarium**, v. 5, p. 236-243, 2008.

DRUMMOND, José Augusto de. A legislação ambiental brasileira de 1934 a 1988: comentários de um cientista ambiental simpático ao conservacionismo. **Ambiente e Sociedade**, Campinas, n. 3 e 4, p. 127-149, 1998.

FRANCO, José Luiz de A. Natureza no Brasil: Idéias, Políticas, Fronteiras (1930-1992). In: Luiz Sérgio Duarte da Silva. (Org.). **Relações Cidade-Campo: Fronteiras**. Goiânia: UFG, 2000, p. 71-111.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1999

MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

NASH, Roderick Frazier. **The rights of Nature – A history of environmental ethics**. Madison (EUA): The University of Wisconsin Press, 1989.

VIANA, Maurício Boratto. Grupo de trabalho sobre licenciamento ambiental. *In: Legislação concorrente em meio ambiente* (org.: JURAS, Ilídia da A. G. M. e ARAÚJO, Suely M. V. G. de). Câmara dos Deputados/CMA-DS, Edições Câmara. Brasília, 2009, p. 41/59 (disponível em: http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/publicacoes/estnottec/livros-eletronicos/2009_8050.pdf).