



COOPERAÇÃO ENTRE ESTADOS E MUNICÍPIOS PARA O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NA AMAZÔNIA LEGAL APÓS A LEI COMPLEMENTAR Nº 140 DE 2011

COOPERATION BETWEEN STATES AND MUNICIPALITIES FOR ENVIRONMENTAL LICENSING IN LEGAL AMAZON AFTER THE COMPLEMENTARY LAW Nº 140 2011

Syglea Rejane Magalhães Lopes

Doutora em Direitos Humanos e Meio Ambiente pela Universidade Federal do Pará – UFPA. Professora Colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais da Universidade do Estado do Pará – UEPA, Pará, Brasil.

E-mail: syglea@gmail.com.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3622623120291560>.

Isabelle Rodrigues de Carvalho

Bacharela em Direito e Bacharelada em Engenharia Ambiental pela Universidade do Estado do Pará – UEPA, Pará, Brasil.

E-mail: isabellerodrigues@hotmail.com.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7103252005018640>.

Editora científica:

Profa. Dra. Mariana Ribeiro Santiago

DOI: 10.5585/rtj.v5i2.322

Submissão: 18.03.2016

Aprovação: 16.07.2016

RESUMO

O bem ambiental tornou-se autônomo por meio da Lei nº 6.938, de 1981, recepcionada pela Constituição de 1988. Essa lei trouxe instrumentos de proteção ambiental, com destaque ao licenciamento ambiental. Durante anos, perduraram dúvidas quanto à competência para esse licenciamento, o que deveria ser sanado com a promulgação de lei complementar, conforme exigência do artigo 23 da Constituição, que só viria em 2011, com a Lei nº 140. Após quatro

anos da sua promulgação, indaga-se: como os Estados da Amazônia Legal estão procedendo em relação à descentralização do licenciamento? Utilizou-se o Estado do Pará, a fim de se analisar a aplicação do processo de descentralização aos municípios. Com base em pesquisa documental e método indutivo, verificaram-se inicialmente morosidade e inconstitucionalidades na regulamentação, posteriormente, sanadas.

PALAVRAS-CHAVE: Licenciamento Ambiental; Descentralização; Lei nº 140, de 2011.

ABSTRACT

The environmental property became autonomous through Law 6938, 1981, received by the Constitution of 1988. This law brought instruments of environmental protection, with emphasis on environmental licensing. For years, there were doubts about the competence for that license, what should be remedied with the promulgation of complementary law, as required by Article 23 of the Constitution, which would only come in 2011, with Law 140. After four years of its promulgation, there is a question: how the states of legal Amazon are doing in relation to decentralization of licensing? The State of Pará was used, in order to analyze the enforcement of the decentralization process to municipalities. Based on documentary research and inductive method, initially, slow and unconstitutionality in the regulations were found, but these were, subsequently, remedied through new regulation.

KEYWORDS: Environmental licensing; Decentralization; Law 140, 2011.

INTRODUÇÃO

No Brasil, o meio ambiente, ecologicamente, equilibrado ganhou destaque a partir da Constituição de 1988, que lhe dedicou capítulo específico, considerando-o como bem jurídico autônomo e relacionando-o ao princípio da dignidade humana, submeteu a ordem econômica aos princípios da defesa do meio ambiente e à função social da propriedade e, ainda, previu a competência comum para sua proteção.

Com a autonomia do bem ambiental, posto, inicialmente, na Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que trata da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), recepcionada pela Constituição Federal (CF) de 1988, houve previsão de instrumentos para o controle e o gerenciamento do uso dos recursos ambientais. Dentre esses instrumentos, destaca-se o licenciamento ambiental, compreendido como o procedimento administrativo em que o órgão ambiental verifica as condições, viabilidade e medidas de controle para a instalação e o funcionamento de empreendimentos, potencialmente, poluidores.

O Decreto nº 99.274, de 6 de julho de 1990, regulamentou o procedimento para o licenciamento ambiental, e a Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997, do Conselho

COOPERAÇÃO ENTRE ESTADOS E MUNICÍPIOS PARA O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NA AMAZÔNIA LEGAL APÓS A LEI COMPLEMENTAR Nº 140 DE 2011

Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), detalhou esses procedimentos com a finalidade de efetivação da Gestão Ambiental. Contudo, durante anos, perduraram dúvidas quanto à competência para o licenciamento ambiental, especialmente, em relação aos critérios que deveriam ser utilizados, objetivando-se a ação cooperada entre os entes da federação. De acordo com Campello (2013, p. 371-372), houve um novo conceito de Estado Cooperativo na Constituição, em que a “[...] opção constitucional pela cooperação entre os entes da federação, União, Estados-membros e Municípios, e da sociedade civil organizada, tendo em mira o desenvolvimento e o bem-estar da nação e do cidadão”.

Para isso houve previsão da competência comum no artigo 23 da Constituição Federal de 1988, que, conforme seu parágrafo único, deveria ser regulamentada por lei complementar. E esta só foi promulgada em 2011: trata-se da Lei Complementar (LC) nº 140, de 8 de dezembro, que fixa normas de cooperação entre os entes da federação nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum, relativas à proteção ambiental. Assim, a partir da sua promulgação, os entes da federação estão obrigados a seguir suas orientações para o processo de descentralização do licenciamento ambiental.

Transcorridos quatro anos da promulgação da LC nº 140, considera-se oportuno analisar sua aplicação em Estados e Municípios, uma vez que inexiste contribuição à edição pura e simples de normas que esbarram na burocracia ou em qualquer outro fator que as impeçam de perseguir seus fins. Conhecer as normas existentes e os fatores que prejudicam suas aplicações auxiliará no entendimento sobre qual é o caminho a ser buscado, para que a descentralização do licenciamento ambiental possa ser efetivada com a devida eficiência.

Nesse caso, o trabalho se concentrou nos entes estatais e municipais, por considerar que a efetivação do licenciamento pelos entes locais propiciará maior controle sobre as atividades obrigadas a esse licenciamento, além de ser um estímulo a trazer para a licitude aqueles que estão trabalhando na ilegalidade, devido à dificuldade de se deslocarem à capital e suportarem a demora e burocracia do processo. Ademais, poderá proporcionar um procedimento mais adequado às peculiaridades de cada local, pois ninguém mais indicado para saber sobre a sensibilidade, limitação e necessidade, para suportar os efeitos daquela determinada atividade que o próprio ente municipal.

Nesse sentido, surgiu a seguinte indagação: como os Estados da Amazônia Legal estão procedendo em relação à descentralização do licenciamento ambiental após a promulgação da LC?

COOPERAÇÃO ENTRE ESTADOS E MUNICÍPIOS PARA O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NA AMAZÔNIA LEGAL APÓS A LEI COMPLEMENTAR Nº 140 DE 2011

Dessa forma, percebe-se a necessidade de se conhecerem, por meio de estudo da legislação existente, a doutrina e, principalmente, a partir da análise de caso concreto, como a descentralização do licenciamento ambiental vem sendo conduzida na Amazônia Legal. Para isso, utilizou-se o Estado do Pará, a fim de se analisarem a aplicação prática do processo de descentralização aos Municípios e os fatores que têm dificultado a aplicação dos instrumentos de cooperação.

A escolha do tema proposto foi baseada nas experiências das autoras: a segunda como técnica da Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS), e a primeira como consultora responsável por ministrar oficinas sobre licenciamento ambiental. No decorrer do desenvolvimento dessas atividades, verificou-se que há uma grande quantidade de processos de solicitação de licenciamento ambiental em trâmite, no órgão, grande parte originária dos interiores do Estado, e uma pequena quantidade de técnicos para atender todas as solicitações; bem como muitas demandas que chegam à SEMAS são de competência dos Municípios. Muitas dessas atividades deveriam estar sendo licenciadas pelos Municípios, já que há previsão constitucional e infraconstitucional conferindo competência a esses entes.

Ademais, verifica-se a existência de dúvida por parte dos empreendedores que desejam desenvolver atividades que necessitam de licenciamento ambiental sobre a quem se direcionar para licenciá-las.

Assim, o presente trabalho tem como objetivo analisar o processo de descentralização do licenciamento ambiental no Estado do Pará, após a promulgação da LC, com vistas a definir se os mecanismos adotados atendem os preceitos de cooperação entre os entes e promovem o repasse das atividades aos Municípios de forma eficaz.

A metodologia utilizada envolveu pesquisa bibliográfica, pela qual se levantaram livros e revistas que discutem o tema, bem como pesquisa documental, que incluiu leis, Convênios de Descentralização firmados entre o órgão ambiental do Estado do Pará e seus Municípios e os atestados de capacitação existentes. O método utilizado foi o indutivo, pois foi analisado o caso particular do sistema de descentralização do licenciamento ambiental no Pará, para se concluir sobre sua eficácia, o que foi realizado por meio de estudo comparativo entre o caso da descentralização do licenciamento ambiental no Estado em questão e as legislações que estabelecem os mecanismos de cooperação entre os entes.

O presente artigo foi subdividido em três seções, além da introdução e conclusão. A primeira seção traz um breve histórico da descentralização no Estado. A segunda, a análise

das normas federais referentes à descentralização do licenciamento ambiental. A terceira analisa o processo de descentralização no Estado do Pará.

1. BREVE HISTÓRICO DA DESCENTRALIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO ESTADO DO PARÁ

O processo de descentralização no Estado do Pará¹ passou a ser discutido em 1995, logo após a edição da lei da Política Estadual de Meio Ambiente, nº 5.887. Nesse período, começou-se a trabalhar no termo “descentralização”, por meio da celebração de termos denominados de “compartilhamento” e “descentralização da gestão ambiental”, justamente com a intenção de deixar claro que se estava realizando o compartilhamento da gestão do Estado com o outro ente (Municípios).

O primeiro Município que obteve o termo celebrado com o Estado foi o de Belém-PA; ainda se tratava da Secretaria Municipal de Saúde². Os entes municipais procuravam o órgão ambiental do Estado, a fim de realizarem o compartilhamento da gestão. Assim, esta foi sendo realizada em conjunto com os entes municipais. E, para cada Município, foram celebrados termos diferentes em que se elencavam as atividades a serem municipalizadas, dependendo da capacidade de cada local. Inicialmente, trabalhou-se com os “convênios”, e, posteriormente, passou-se a denominá-los “termos de gestão ambiental compartilhada/descentralizada”.

Ainda, segundo o entrevistado, houve uma insatisfação por parte de alguns dos entes municipais referente ao número de atividades definidas como de impacto local, pois o consideravam muito aquém da sua capacidade. Frente a esse fato, o Conselho Estadual de Meio Ambiente (COEMA) acionou a SEMAS na época. Formou-se um grupo técnico, com o objetivo de apoiar uma comissão do COEMA para definição de novas atividades de impacto local, bem como o aumento do porte das atividades, ou seja, aumento dos limites do que a resolução estabelecia como atribuição municipal.

Essa situação se manteve até o dia 7 de julho de 2009, quando foi editada pelo COEMA a Resolução nº 079/2009, que dispôs sobre o Programa Estadual de Gestão

¹ João Henrique Filho, diretor da Diretoria de Ordenamento, Educação e Descentralização da Gestão Ambiental (DIORED) da SEMAS, entrevista concedida em 17 set. 2015.

² João Henrique Filho, diretor da Diretoria de Ordenamento, Educação e Descentralização da Gestão Ambiental (DIORED) da SEMAS, entrevista concedida em 17 set. 2015.

COOPERAÇÃO ENTRE ESTADOS E MUNICÍPIOS PARA O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NA AMAZÔNIA LEGAL APÓS A LEI COMPLEMENTAR Nº 140 DE 2011

Ambiental Compartilhada, com fins de fortalecimento da gestão ambiental, mediante normas de cooperação entre os Sistemas Estadual e Municipal de Meio Ambiente, definindo as atividades de impacto local para o exercício da competência do licenciamento ambiental municipal³.

Durante as discussões, objetivando a alteração da resolução do COEMA, foi promulgada a LC nº 140 em 8 de dezembro de 2011, revogando partes da Resolução/CONAMA nº 237/97 e fixando termos de cooperação entre os entes, para o exercício da competência comum elencada no artigo 23 da CF/88. Com isso, o Estado passou a ser obrigado a orientar-se pela referida lei e, em 3 de julho de 2014, o COEMA editou nova Resolução, de nº 116, a qual foi revogada parcialmente, em 2015, por meio da Resolução de nº 120, de 28 de outubro.

Com as previsões legais existentes, os Municípios passaram a buscar as adequações ainda que timidamente. Até 2015, dos 144 Municípios do Estado do Pará, 63 exerciam a gestão ambiental, tanto habilitados por meio da Resolução/COEMA nº 079/2009 como atestados à época pela Resolução/COEMA nº 116/2014. E, em janeiro de 2016, esse número aumentou para 96 Municípios⁴.

2. ORIENTAÇÕES LEGAIS GERAIS À DESCENTRALIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL PELOS ESTADOS

Embora o principal referencial das orientações gerais à descentralização do licenciamento ambiental conste na LC nº 140/2011, como a Resolução/CONAMA nº 237/97 não foi revogada totalmente, esta, sempre que necessário, fará parte das análises. Foram identificadas seis orientações principais.

A primeira orientação é a de que o licenciamento ambiental deverá ser realizado em um único nível de competência. Essa previsão consta tanto na Resolução/CONAMA nº 237 quanto na LC e, por se tratar de uma orientação federal, deverá ser seguida pelos demais entes da federação.

Por se estar tratando do processo de descentralização do licenciamento ambiental dos Estados para os Municípios, a segunda orientação será a indicação das atividades de impacto

³ João Henrique Filho, diretor da Diretoria de Ordenamento, Educação e Descentralização da Gestão Ambiental (DIORED) da SEMAS, entrevista concedida em 17 set. 2015.

⁴ Fonte: *site* SEMAS <<http://www.semas.pa.gov.br/2016/02/12/15471/>>.

local, cuja competência é dos entes municipais. A Resolução/CONAMA nº 237 já previa em seu artigo 6º a competência municipal em relação às atividades de impacto local e àquelas delegadas pelo Estado, porém não abordava como se chegaria a essas atividades. Somente com a promulgação da LC nº 140/2011, houve a atribuição aos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente da definição das tipologias consideradas de impacto local. Portanto cabe aos Conselhos definir as referidas tipologias.

A terceira orientação se dá em relação aos requisitos, para que os Municípios possam exercer essa competência. Tanto a Resolução/CONAMA nº 237 quanto a LC previram algumas exigências como parte do processo de descentralização da gestão. A Resolução supracitada, em seu artigo 20, exigia o cumprimento dos seguintes requisitos: Conselhos de Meio Ambiente, com caráter deliberativo e participação social e, ainda, possuírem, em seus quadros ou a sua disposição, profissionais, legalmente, habilitados. A LC foi mais específica, exigindo no parágrafo único do artigo 5º: órgão ambiental capacitado, assim considerado aquele que possuísse técnicos próprios ou em consórcio, devidamente, habilitados e em número compatível com a demanda.

A quarta orientação se dá em relação às ações supletivas e subsidiárias, de grande relevância para uma atuação cooperada. Havia dúvidas em relação a essas ações. A Resolução/CONAMA não trouxe a conceituação desses termos; apenas em seu artigo 4º, §2º, mencionava a competência supletiva do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e, no artigo 16, determinava que a não observância do prazo máximo de análise pelo órgão, originalmente, competente sujeitaria o licenciamento à ação do órgão que detivesse competência para atuar supletivamente. A LC inovou ao trazer os conceitos de atuação supletiva e subsidiária.

A atuação supletiva está prevista no artigo 2º: consiste na atuação de um ente, originalmente, detentor das atribuições, substituindo o outro enquanto este não possuir órgão ambiental capacitado ou Conselho de Meio Ambiente. Estabelece ainda, no artigo 15, II, o dever de o Estado atuar nas ações administrativas municipais até a capacitação do Município. Já a atuação subsidiária, prevista no artigo 2º, III, é aquela realizada por meio de apoio técnico, científico, administrativo ou financeiro, mediante solicitação do ente.

A quinta orientação foi a inovação prevista na LC, sobre o órgão competente para fiscalizar as atividades licenciadas e lavrar o auto de infração, que passou a ser considerado aquele ente responsável pelo licenciamento da atividade, conforme artigo 17. Definiu-se ainda a necessidade de o órgão que tiver conhecimento da iminência ou ocorrência de degradação

tomar as medidas cabíveis para evitá-la, comunicando de imediato ao órgão competente. Estabeleceu-se que tal regramento não impede o exercício da fiscalização comum, porém prevalece o auto de infração emitido pela autoridade competente.

A sexta e última orientação refere-se aos instrumentos que permitiriam a cooperação entre os entes da federação, para o exercício da gestão ambiental. Observou-se que a Resolução/CONAMA nº 237/97 nada mencionou a respeito. Foi, portanto, a LC, em seu artigo 4º, que trouxe, a título exemplificativo, os seguintes instrumentos: consórcios públicos, convênios, acordos de cooperação técnica, comissões tripartites nacionais ou estaduais, bipartites do Distrito Federal (DF), fundos públicos e privados e outros instrumentos econômicos, bem como a delegação da execução de ações administrativas de um ente federativo a outro.

3. ANÁLISE DO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO NO ESTADO DO PARÁ

Até a promulgação da LC nº 140, muitas dúvidas referentes ao processo de descentralização do licenciamento ambiental persistiam. Aguardava-se por essa LC, para orientar esse processo. Atualmente, o processo de descentralização, no Estado do Pará, deve observar o que está previsto na LC nº 140/2011 e na Resolução/COEMA nº 120/2015, e, até 28 de outubro de 2015, vigorava a Resolução/COEMA nº 116/2014. Com base no exame desse arcabouço jurídico, bem como na doutrina e em entrevista realizada com o Diretor da Diretoria de Ordenamento, Educação e Descentralização da Gestão Ambiental (DIORED) da SEMAS, João Henrique Filho, que acompanha o processo de descentralização no Estado do Pará, desde sua origem, buscou-se analisar como esse procedimento está sendo conduzido.

3.1 Breves considerações referentes a aspectos inconstitucionais das orientações gerais à descentralização do licenciamento ambiental

Após análise dos dados, verificou-se que há três aspectos bastante discutidos pela doutrina no processo de descentralização do licenciamento ambiental, sobre sua constitucionalidade, os quais, por se tratarem de matéria que orienta os entes sob o âmbito geral, foram incluídos para exame. O primeiro aspecto refere-se ao estabelecimento do licenciamento em um único nível de competência, assunto que já havia sido tratado pela Resolução/CONAMA nº 237/2007; a LC apenas veio reafirmá-lo. O segundo diz respeito à

atribuição aos Conselhos Estaduais de definirem as atividades de impacto local. E o terceiro relaciona-se à competência fiscalizatória atribuída ao órgão que concede o licenciamento ambiental.

Referente ao licenciamento em único nível de competência, verificou-se que uma parte da doutrina pesquisada posiciona-se de forma contrária, representada por Machado (2014) e Antunes (2012), por entender como inconstitucional essa orientação, ao repartir ou transformar competências que foram estabelecidas como comuns pela Constituição Federal. Não admitem, portanto, tal modificação nem mediante leis complementares. Para esses doutrinadores, os entes devem exercer conjuntamente suas competências comuns, e não privativamente, sob pena de trazer maior desunião entre eles.

Outra parte, com destaque para Milaré (2014), posiciona-se favorável à unificação do licenciamento ambiental. Para isso, utiliza dois argumentos. O primeiro refere-se ao fato de o sistema anterior possibilitar uma desorganização e sobreposição de atuação, e, embora o licenciamento ambiental seja coordenado por apenas um ente, as ações regulatórias passam pelos outros e podem atuar de forma específica e em colaboração.

Reiterando o posicionamento de Milaré (2014), verifica-se que, quando não há uma organização e clareza de atuação de cada ente, ocorre a disputa para definição do mais capacitado e interessado em relação ao licenciamento ambiental daquele empreendimento. Essa situação passa a prejudicar ainda mais a falta de união e cooperação entre os entes da federação. Assim, acredita-se que a LC possibilitou maior clareza e orientação, para os órgãos ambientais conhecerem as atividades de cada um e, com isso, poderem estabelecer instrumentos de auxílio mútuo, em vez da perda de tempo com disputas de competências.

O segundo aspecto geral criticado pela doutrina consiste na atribuição aos Conselhos Estaduais de definirem as atividades de impacto local. Contudo os doutrinadores pesquisados sobre o assunto são unânimes em considerar esse procedimento inconstitucional. Cite-se Machado (2014), para quem a determinação de “tipologias” pelo Poder Executivo para o licenciamento ambiental e sua definição a ser realizada pelos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente contrariam o artigo 170, parágrafo único, da CF/88, que afirma: “É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei”.

COOPERAÇÃO ENTRE ESTADOS E MUNICÍPIOS PARA O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NA AMAZÔNIA LEGAL APÓS A LEI COMPLEMENTAR Nº 140 DE 2011

O que o autor questiona é a expressão usada, pois não é possível compreender se se está realizando um estudo dos tipos de licenciamentos já previstos na lei, ou determinando a criação de novos tipos. Caso se trate de novos casos de licenciamento ambiental sem se valerem da lei, deve-se evitar, para não ocorrer a hipertrofia do Poder Executivo.

Tem-se também Milaré (2014), que considera essa postura dos estados como uma restrição submetida ao ente municipal, sujeitando sua competência à condição de observar a tipologia definida pelos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente. Essa autoridade concedida ao ente estatal fere a autonomia municipal e representa invasão de competência. A própria Constituição Federal confere competência exclusiva ao Município para legislar sobre assuntos de interesse local. Juridicamente, apresenta-se contraditório, portanto, a LC atribuir para outro ente federativo a definição, em matéria ambiental, do que se entende como interesse local.

Embora a doutrina venha apontando esse aspecto da LC nº 140/2012 como inconstitucional e de haver Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), nº 4757, questionando isso, até a presente data, não houve declaração quanto a sua inconstitucionalidade. Nesse sentido, o Estado do Pará está orientando-se por ela. E, no seu processo de descentralização, definiu as atividades consideradas de impacto local por meio da Resolução/COEMA nº 116/2014 e mantidas pela de número 120/2015, uma vez que esta manteve o anexo em que constam as referidas atividades.

Ressalte-se, ainda, que referida exigência está sendo considerada como positiva em termos práticos, ou seja, de implementação: ao deixar claro quais são as atividades, facilita as ações dos órgãos ambientais, tanto municipais quanto estaduais. Como afirmado pelo Diretor da DIORED⁵, foi muito desejada pelos gestores locais. Todavia isso não retira dela seu aspecto inconstitucional.

O terceiro aspecto, de ordem geral, tem a ver com a competência fiscalizatória atribuída ao órgão que concede o licenciamento ambiental. Milaré (2014), aquiescendo essa exigência, entende não fazer sentido possibilitar uma atividade licenciada por um ente ser submetida à atuação fiscalizatória de outros órgãos ou entes da federação. Considera que, se houvesse essa possibilidade, estaria havendo a ingerência no pacto federativo, bem como representaria desrespeito ao princípio da eficiência, pois, caso todos os entes exercessem a fiscalização conjuntamente, haveria gastos e esforços desnecessários para o mesmo propósito.

⁵João Henrique Filho, diretor da Diretoria de Ordenamento, Educação e Descentralização da Gestão Ambiental (DIORED) da SEMAS, entrevista concedida em 17 set. 2015.

Cita ainda o princípio da subsidiariedade, segundo o qual todos os esforços devem ser exercidos preferencialmente pela esfera mais próxima do objeto que se deseja controlar.

Apesar de Machado (2014) e Antunes (2012) entenderem ser inconstitucional a separação de competências comuns, constitucionalmente, outorgadas, concorda-se com Milaré (2014), porquanto a definição de competência fiscalizatória ao ente licenciador evita a sobreposição de atuação dos diversos órgãos dos entes federados, despendendo gastos desnecessários, para gerar diversos autos de infração, além do aumento das demandas judiciais, objetivando determinar a prevalência do auto de infração. Some-se a isso a maior segurança jurídica trazida aos empreendedores, pois poderão questionar, fundamentados na LC, a atuação de órgão incompetente, bem como ter segurança quanto a qual auto prevalecerá em situação de ação concorrente de órgãos.

Contudo há que se deixar claro não haver impedimento a nenhum ente, diante da constatação de infração administrativa e/ou crime ambiental, lavrar o auto de infração, que, posteriormente, deverá ser remetido ao órgão competente, ou seja, àquele responsável pelo licenciamento ambiental. Trata-se de processo similar quando o órgão ambiental responsável administrativamente se depara com crime ambiental; embora não tenha competência para atuar na esfera penal, lavra o auto e notifica o Ministério Público sobre o crime, para que este tome as providências cabíveis.

3.2 Matérias regulamentadas na esfera estadual, sobre a descentralização do licenciamento ambiental, no Pará

Os dados levantados sobre as regulamentações realizadas no Estado do Pará apontam dois aspectos a serem discutidos: o primeiro, o tempo para que a regulamentação fosse feita, e o segundo, o conteúdo das regulamentações.

3.2.1. O tempo usado no Pará, para regulamentação da descentralização do licenciamento ambiental, após a promulgação da LC140

O Pará levou mais de três anos para elaborar a primeira regulamentação da descentralização do licenciamento ambiental, após a promulgação da LC nº 140. Ressalte-se que a competência para regulamentação da matéria é do COEMA, e este possui uma representação que inclui sete representantes da sociedade civil e seis do Poder Público.

Ainda que a matéria a ser regulamentada fosse complexa, não justifica o prazo que foi despendido para sua elaboração. E mais, considerando-se que o COEMA possui representantes da sociedade civil, com destaque para uma Organização Não Governamental (ONG), bem como no caso dos representantes do Poder Público, o Ministério Público do Estado e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) têm assento, há responsabilidade dos membros desse Conselho no acompanhamento de ações de sua competência. Levando inclusive em consideração o poder que tem para solicitar reuniões, conforme previsão no regimento interno do COEMA do Pará.

Além de o tempo gasto para elaboração da referida resolução ter sido longo, não foi suficiente para evitar situações de extrapolação das orientações previstas nesta LC, bem como da Constituição Federal, as quais foram analisadas, para se saber sobre sua repercussão até a regulamentação final, realizada em dezembro de 2015.

3.2.2. Análise do conteúdo das resoluções do COEMA sobre a descentralização do licenciamento ambiental no Pará após a LC nº 140

Levando-se em consideração que o COEMA elaborou duas resoluções, objetivando regulamentar a matéria, considerou-se imprescindível analisar as duas resoluções, o que permitiu não só identificar os aspectos ilegais previstos na primeira, mas, também, sua supressão. Assim, foram identificadas quatro irregularidades consideradas gravíssimas, conforme se passará a expor.

3.2.2.1 Da definição de órgão ambiental capacitado e o condicionamento à emissão de atestado (segundo requisitos para o exercício da gestão ambiental)

Verificou-se, quando da primeira regulamentação por meio da Resolução/COEMA nº 116/2014, uma disparidade quanto aos requisitos para o exercício da gestão ambiental local, porquanto estes foram mais restritivos quando comparados àqueles estabelecidos pela LC. Além disso, outra disparidade realizada foi quando a referida resolução passou a exigir que a capacidade municipal fosse atestada pelo órgão ambiental estadual.

Milaré (2014) manifesta-se contrário à postura adotada pelos Conselhos Estaduais de trazer para si a verificação dos requisitos necessários para qualificação de órgão capacitado:

COOPERAÇÃO ENTRE ESTADOS E MUNICÍPIOS PARA O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NA AMAZÔNIA LEGAL APÓS A LEI COMPLEMENTAR Nº 140 DE 2011

Destarte, nada impede que o Município, dotado que é de autonomia política, possa exercer, sem amarras, atos próprios do licenciamento de atividades ou empreendimentos irradiadores de efeitos meramente locais, com base na competência que lhe deu o artigo 23, VI, da CF/1988, que é comum com os demais entes. Neste sentido, recomendável a inação dos Conselhos Estaduais, de modo a se manterem coerentes com a lei e a, implicitamente, reconhecerem a plena capacidade licenciatória ostentada pelo Município desde a CF/88, que, de resto, vem agora estampado no artigo 18, §3º, da LC 140/2011. (MILARÉ, 2014, p 817)

Entretanto, inicialmente, no processo de regulamentação da descentralização no Estado do Pará, verificou-se que a necessidade de o ente municipal buscar a manifestação do órgão ambiental do Estado quanto à sua capacidade existia desde o começo. Naquele momento, já havia muitos questionamentos por parte dos gestores locais. Os argumentos baseavam-se no fato de serem entes autônomos e independentes, portanto consideravam contraditória e inaceitável a necessidade de buscarem, junto a uma unidade administrativa do Estado, a habilitação para o exercício daquilo que lhe é atribuído constitucionalmente⁶.

Além da necessidade de os Municípios terem que atestar sua capacidade, a Resolução/COEMA nº 116/2014, também, havia determinado um prazo para os entes requererem o atestado, adequando-se aos requisitos, sob pena de os termos de descentralização ou habilitação já existentes perderem seus efeitos. Na prática, o dispositivo já era aplicado, pois, na lista dos Municípios que exerciam a gestão ambiental compartilhada, disponibilizada no *site* da secretaria, constava que Ananindeua, Alenquer, Concórdia do Pará, Marabá, Marituba e Santa Izabel tiveram seus termos/convênios sem efeitos legais, a partir de 7 de outubro de 2014.

Verificou-se, portanto, um procedimento inicial totalmente contra o regramento constitucional de autonomia e competência dos Municípios, ferindo o pacto federativo. Não cabe ao Estado constranger ou forçar o ente municipal a exercer suas competências. Tal entendimento é partilhado por Machado (2014, p 190), para quem,

Excetuando as competências outorgadas pelos artigos 21, 25, 29, 29-A e 30, da Constituição, todas as atribuições de competência da LC 140/2011, ficarão, em cada caso, sujeitas à livre adesão pelos entes federativos, que não

⁶ João Henrique Filho, diretor da Diretoria de Ordenamento, Educação e Descentralização da Gestão Ambiental (DIORED) da SEMAS, entrevista concedida em 17 set. 2015.

**COOPERAÇÃO ENTRE ESTADOS E MUNICÍPIOS PARA O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NA
AMAZÔNIA LEGAL APÓS A LEI COMPLEMENTAR Nº 140 DE 2011**

podem ser constrangidos, sem violação constitucional, à abstenção do exercício da competência comum.

Constatou-se, assim, que o Estado do Pará exigia, de forma arbitrária, aos municípios o atestado de sua capacidade. Ao se questionar o diretor da SEMAS sobre esse aspecto, ele informou que o COEMA trouxe algo muito cobrado pela própria equipe técnica da SEMAS, responsável pelo processo de gestão: a definição de uma equipe técnica mínima para os Municípios exercerem a gestão ambiental, requisito elaborado a partir de um critério baseado no número mínimo da população local. Além disso, a resolução exigia no parágrafo 3º, artigo 9º, que 50% do quadro fosse composto por servidores efetivos.

Quanto à exigência de se garantir um quadro mínimo, composto por servidores efetivos, é uma determinação constitucional (artigo 37, II, da CF/88), isto é, que os servidores públicos sejam investidos em seu cargo mediante concurso público. Logo, também, não cabe a uma resolução estadual impô-la ao Município.

O diretor da DIORED⁷ considera que essa exigência foi uma forma encontrada pelo COEMA para garantir um acompanhamento do processo de descentralização pelo Estado e, conseqüentemente, garantir a qualidade desse processo, além de se evitar, ainda, a duplicidade de ações e se otimizarem os recursos públicos. Considera uma maneira de monitoramento do Estado, que passaria a saber sobre as ações municipais referentes à descentralização.

Verifica-se que a SEMAS, fundamentada na Resolução/COEMA nº 116/2011, esteve emitindo esses atestados, requerendo a estrutura mínima exigida pela resolução. Embora se compreenda o objetivo almejado pelo COEMA, qual seja, o de assegurar uma estrutura mínima necessária, essa previsão não encontrava respaldo legal, pois não há dispositivo autorizando o Estado a verificar o preenchimento dos requisitos, além de contrariar o princípio da autonomia dos entes federados. Assim, mais uma vez, percebe-se que a estratégia estadual, inicialmente, adotada não dispunha de base constitucional.

Somente com a promulgação da Resolução/COEMA nº 120/2015, essas falhas foram revistas. O art. 9º da Resolução/COEMA nº 116/2011, que definia o órgão ambiental capacitado, não mais existe, e foi desconsiderado, também, o parágrafo único do art. 8º, que possibilitava ao órgão ambiental estadual condicionar a apresentação de plano diretor pelo

⁷João Henrique Filho, diretor da Diretoria de Ordenamento, Educação e Descentralização da Gestão Ambiental (DIORED) da SEMAS, entrevista concedida em 17 - set. 2015.

Município no processo de municipalização da gestão ambiental, o estabelecimento de equipe técnica mínima como requisito para o exercício da gestão ambiental local.

O prazo de um ano (parágrafo 3º do art. 9º), para que o órgão ambiental municipal preenchesse seus quadros de servidores com pelo menos 50% de servidores efetivos, também, não foi mantido pela nova resolução do COEMA, bem como a necessidade de o ente municipal requerer ao ente estadual o título de órgão ambiental capacitado, disposto no art. 11. A nova resolução estabelece que, caso o Município tenha interesse, poderá solicitar apoio do ente estatal para a construção do processo de municipalização. Percebe-se que o novo documento se direciona mais para o sentido de apoio e orientação, e não mais como regramento de subordinação, como fazia a resolução anterior.

Por fim, a nova resolução do COEMA previu, no § 2º do art. 16, a informação de que os processos de habilitação em trâmite no órgão ambiental estadual serão arquivados, com vistas à adequação ao que preconiza o art. 10 da mesma resolução, qual seja, a possibilidade de o Município requerer ao ente estatal apoio para o processo de municipalização, portanto não há mais o que se falar em “requerer habilitação ou atestado de órgão ambiental capacitado”.

4.2.3 Da definição de atuação supletiva e subsidiária

A LC não somente definiu o conceito de atuação supletiva, mas, também, trouxe o de atuação subsidiária, elencando os casos em que essa atuação ocorreria.

A atuação supletiva a LC nº 140/2012 previu para os seguintes casos: de omissão do ente competente para atuar, quando da iminência e ocorrência de dano ambiental e no caso de inexistir órgão ambiental capacitado ou Conselho de Meio Ambiente. Essa última hipótese havia sido prevista de forma similar na Resolução/COEMA nº 116/2014.

Quanto à atuação subsidiária, esta ocorrerá quando o órgão, originalmente, competente para atuar, considerar-se desabilitado, necessitando de apoio técnico ou estrutural e buscando auxílio de outros entes da federação para o exercício de sua competência. Referente a essa atuação, não se observaram críticas doutrinárias a esse respeito por parte dos doutrinadores estudados, porquanto ela está diretamente relacionada ao exercício da cooperação entre os entes.

Contudo, referente à atuação supletiva, Milaré (2014) preocupa-se com a possibilidade de valoração dos atos praticados pelo ente competente, julgando-os irregulares

ou viciados pelos demais, pois o próprio órgão licenciador é competente para rever seus atos. O que se deve combater, segundo o autor, é uma conduta corretiva por parte dos órgãos de qualquer ente federativo, alegando que,

Deveras, o exercício da competência decorre de lei e não do juízo sobre a qualidade do trabalho que está sendo realizada por determinado órgão do SISNAMA. Se há irregularidades no processo de licenciamento, elas devem ser sanadas e eventual responsabilidade dos agentes públicos devidamente apurada. Competência supletiva não significa competência corretiva. (MILARÉ, 2014, p 824)

Verificou-se haver preocupação do órgão ambiental do Estado com a qualidade do processo de descentralização da gestão ambiental. Apesar de não ser diretamente responsável pela qualidade e manutenção da gestão local, entende-se a preocupação estatal de auxiliar ou garantir sua condução de forma eficiente, pois a LC, em seu artigo 15, II, determina que o Estado “deve” atuar em caráter supletivo quando inexistirem órgão ambiental capacitado ou Conselho de Meio Ambiente desempenhando suas funções administrativas de licenciamento ambiental até que o referido ente se capacite. Portanto é interessante para o Estado que o Município exerça sua competência, sob pena de continuar demandando esforços e acumulando atribuições dos outros entes.

Mas se ressalta que a postura corretiva criticada pela doutrina não é, e nem deveria ser, realizada no processo de descentralização do Pará.

4.2.4 Estabelecimento de níveis de gestão a serem desenvolvidos pelos Municípios

Inicialmente, o Estado do Pará conferiu à SEMAS, respeitados os limites máximos previstos no anexo único, o poder de estabelecer níveis de gestão a serem desenvolvidos pelos Municípios. Além disso, estabeleceu o dever de o ente comunicar, imediatamente, à SEMAS a perda de qualquer dos requisitos ao exercício da gestão, sob pena de responsabilidade segundo os artigos 15 e 16 da Resolução/COEMA nº 116/2014.

Esses dispositivos criavam certa estruturação hierárquica entre Estado e Município, conduta combatida exaustivamente pela doutrina nos vários aspectos polêmicos da LC já demonstrados. Contudo não cabe ao órgão ambiental do Estado administrar ou controlar as atividades realizadas pelos Municípios no exercício de sua competência local. Portanto, ainda com base no princípio da autonomia dos entes, no pacto federativo e nas competências comuns outorgadas pela CF/88, tais dispositivos apresentavam-se inconstitucionais. E, mais

uma vez, verifica-se que parte das estratégias do Estado, mesmo que os objetivos fossem nobres, eram inconstitucionais.

Somente com a edição da Resolução/COEMA nº 120/2016, a estratégia foi alterada em relação aos requisitos para o Município estar apto a exercer a gestão ambiental plena; esta apenas menciona a necessidade de observância das disposições previstas na LC nº 140/2011, em seu art. 8º, o qual faz referência à necessidade de o ente possuir legislação própria, Fundo Municipal de Meio Ambiente e plano diretor, removendo, portanto, mais uma das inconstitucionalidades.

CONCLUSÃO

Levando-se em conta os resultados alcançados, observa-se a importância da LC nº 140/2011, que serviu para orientar os Estados em seus procedimentos de regulamentação, para uma ação coordenada/cooperada do processo de licenciamento ambiental em relação a seus Municípios. Trata-se, entretanto, de repercussão gradativa e tortuosa.

Gradativa, pois, somente após três anos da promulgação da LC, o COEMA elaborou a primeira regulamentação. Nesse caso, a desídia se dá tanto por parte do Poder Público quanto da sociedade civil, que, embora competente e responsável, por compor o COEMA, com poder inclusive para solicitar reunião, não se posicionou de forma incisiva e, portanto, contribuiu com a lentidão do processo.

E tortuosa, porque a primeira regulamentação trouxe diversas inconstitucionalidades, apontadas amplamente pelos doutrinadores pesquisados quando o Estado extrapolou seus limites de atuação, porquanto o poder conferido aos Conselhos de Meio Ambiente pela LC nº 140/2011 restringiu-se à permissão para que estes listassem as atividades consideradas de impacto local.

Porém se observou que o COEMA foi além, passando a exigir requisitos mais específicos para o Município ser considerado capacitado, dentre os quais se destacam a necessidade de obtenção de atestado, a obediência a prazos para exercer suas competências, bem como exigindo equipe técnica mínima (item esse que cabe a cada ente local definir quais e quantos profissionais são necessários à sua demanda e peculiaridade), exorbitando, portanto, o poder que lhe fora conferido pela LC e caminhando contra preceitos constitucionais de independência/autonomia dos poderes.

COOPERAÇÃO ENTRE ESTADOS E MUNICÍPIOS PARA O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NA AMAZÔNIA LEGAL APÓS A LEI COMPLEMENTAR Nº 140 DE 2011

No entanto, em menos de dois anos, o COEMA editou nova resolução, objetivando sanar essas irregularidades, pois, ao revogar a resolução anterior, mantendo apenas seu anexo, levou consigo os principais aspectos polêmicos referentes a sua inconstitucionalidade e se concentrou nos instrumentos necessários para fortalecer a gestão ambiental compartilhada.

Ainda que tenha sanado os principais aspectos referentes à inconstitucionalidade, é unânime na doutrina consultada a crítica ao poder conferido ao ente estatal para a definição das atividades consideradas de impacto local. O COEMA dispôs primeiramente, em sua Resolução nº 116/2014, e, posteriormente, na nº 120/2015, quais seriam essas atividades. E, independente de contradições doutrinárias da resolução anterior, estava amparado pela LC, e, na prática, não se verificou que a referida conduta estivesse prejudicando o processo de descentralização. Ao contrário, é possível afirmar que houve maior clareza quanto às atividades a serem repassadas aos Municípios, o que indica um trabalho de forma cooperada.

Diante do exposto, verifica-se a eficácia da LC, pois, a partir de sua promulgação, o processo de compartilhamento da gestão ambiental no Estado do Pará passou por avanços significativos, independente do prazo de três anos e da forma tortuosa, principalmente, quanto à base legal e à definição de critérios. Se, anteriormente, esse processo ocorria mediante instrumentos diferenciados para cada Município, sem a existência de critérios prévios e legislação, atualmente, o COEMA já conta com uma resolução que, além de definir os procedimentos para descentralização, passou a listar as atividades consideradas de impacto local, demonstrando os critérios utilizados (porte, potencial poluidor e natureza da atividade).

Dessarte, pode-se inferir que houve uma evolução no processo de descentralização ambiental no Estado do Pará, por meio da existência de legislação própria reconhecendo as atividades de competência local e dos instrumentos de cooperação desenvolvidos pelo Estado, e, hoje, a SEMAS informa em seu *site* que, dos 145 Municípios, 96 encontram-se exercendo a gestão ambiental.

Portanto se verifica que a pesquisa contribuiu ao trazer as primeiras análises sobre a eficácia da LC nº 140 de 2011, no que diz respeito à implementação do processo de descentralização do licenciamento ambiental pelos Estados da Amazônia Legal, com ênfase no Estado do Pará.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 12ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

COOPERAÇÃO ENTRE ESTADOS E MUNICÍPIOS PARA O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NA
AMAZÔNIA LEGAL APÓS A LEI COMPLEMENTAR Nº 140 DE 2011

BRASIL. LC 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.**

Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8437.htm. Acesso em 06 de março de 2015.

BRASIL. Lei nº 6938, 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.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm. Acesso em 06 de março de 2015.

BRASIL. República Federativa. **Constituição da República Federativa Brasileira de 1988.** Versão online. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em 5 de março de 2015.

BRASIL. Resolução CONAMA nº237, de 19 de dezembro de 1997. **Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental.** Disponível em <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=237>. Acesso em 5 de março de 2015.

CAMPELLO, Livia Gaigher Bósio. Meio ambiente e estado constitucional cooperativo in: Revista Thesis Juris – São Paulo, V.2, N.2, pp. 353-378, Jul./Dez.2013.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro.** 14ªed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MILARÉ, Édís. **Direito do meio ambiente:** a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário. 9º ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

PARÁ. Resolução COEMA nº 079, de 7 de julho de 2009. **Dispõe sobre o Programa Estadual de Gestão Ambiental Compartilhada com fins ao fortalecimento da gestão ambiental, mediante normas de cooperação entre os Sistemas Estadual e Municipal de Meio Ambiente, define as atividades de impacto ambiental local para fins do exercício da competência do licenciamento ambiental municipal e dá outras providências.** Disponível em <http://www.sema.pa.gov.br/2009/07/07/10094/>. Acesso em 5 de junho de 2015.

**COOPERAÇÃO ENTRE ESTADOS E MUNICÍPIOS PARA O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NA
AMAZÔNIA LEGAL APÓS A LEI COMPLEMENTAR Nº 140 DE 2011**

PARÁ. Resolução COEMA nº 116, de 3 de julho de 2014. **Dispõe sobre as atividades de impacto ambiental local de competência dos Municípios, e dá outras providências. Disponível em** <http://www.semas.pa.gov.br/2014/07/03/resolucao-coema-no-116/>. **Acesso em 5 de março de 2015.**

PARÁ. Resolução COEMA nº 120, de 28 de outubro de 2015. **Dispõe sobre as atividades de impacto ambiental local, de competência dos Municípios, e dá outras providências. Disponível em:** <http://www.semas.pa.gov.br/2015/11/05/resolucao-coema-no-120-de-28-de-outubro-2015>. **Acesso em 18 de março de 2016.**