

Federalismo ambiental: como resolver conflitos entre entes federativos

A agenda ambiental brasileira nasce, entre as décadas de 1970-80, impulsionada, basicamente, pelo estabelecimento de políticas públicas e, portanto, tendo o Estado como o grande motor do pensamento ambiental nacional, puxando, nessa grande locomotiva, os setores econômicos envolvidos e a conformação ambiental das mais diversas atividades potencialmente poluidoras ou utilizadoras de recursos naturais.

Na gênese do processo de construção de ações e políticas públicas voltadas a conservação dos recursos naturais, esteve a agenda internacional, marcada pela Conferência de Estocolmo de 1972 que foi a primeira grande reunião de chefes de estado organizada pela Nações Unidas para tratar das questões do meio ambiente em nível mundial.



Andrea Vulcanis
professora e procuradora

Nesse contexto, tendo a inserção da agenda sido oriunda do debate

internacional, natural que o protagonismo, de início, tenha sido do Governo Federal, representando a República Federativa do Brasil, o que colocou a União a frente da formulação das políticas públicas e de sua implementação nas décadas dos anos 1980, 1990, 2000, até 2010.

Nesse período, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) teve forte atuação na agenda nacional criando centenas de normas técnicas e políticas ambientais que passaram a ser implementadas pelos órgãos executores de todo o país. No caso do governo federal, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (Ibama) teve um protagonismo muito forte na agenda de execução dessas políticas públicas até 2010, dentre as quais se pode citar o licenciamento ambiental, a fiscalização, a gestão das unidades de conservação, as relativas a qualidade ambiental, controle da poluição e da biodiversidade, dentre outras.



Nesse mesmo período os órgãos ambientais estaduais e municipais, sobretudo dos maiores municípios, passaram a se fortalecer, inclusive com o apoio institucional e até financeiro do governo federal. Sobretudo na Amazônia muitos, se não todos os órgãos estaduais, receberam recursos, apoio técnico e institucional para que a agenda fosse implementada nos estados.

Alguns órgãos estaduais, como é o caso da Cetesb, em São Paulo, por muito tempo foi conhecida como um órgão de referência sobretudo no controle da poluição. Outros estados também foram fortalecendo a gestão estadual de meio ambiente e recursos hídricos estruturando corpo funcional, recursos administrativos e técnicos, além da gestão.

Ao mesmo tempo em que a construção da agenda ambiental foi se dando no âmbito do fortalecimento institucional de órgãos ambientais estaduais e municipais, a partir do ano de 2010, começou-se observar um movimento intensivo em direção à descentralização das ações para estados e municípios.

A partir da Lei Complementar 140, de 2011, uma zona de conflito muito importante foi corrigida. Até então era comum que infundáveis debates sobre competências entre os entes federativos causassem paralisias e zonas de sombreamento entre os entes, dificultando a gestão ambiental e as ações de conservação e controle. Esse marco legal foi importantíssimo para organizar as competências e constituir, de forma clara, a gestão ambiental pública no Brasil.

Em 2012 outra importante lei foi editada, a Lei 12.651/12, o Código Florestal que atribuiu aos estados a incumbência de autorizar as supressões de vegetação, controlar o Cadastro Ambiental Rural (CAR), estabelecer os programas de regularização ambiental, envolvendo passivos, gerir as reservas legais e assim por diante.

Firmava-se, em âmbito nacional, a mencionada tendência de descentralização da gestão ambiental no Brasil como decorrência não só da magnitude do território nacional como também da redução da máquina pública federal que já de algum tempo não se mostrava suficiente para dar conta de todos os desafios que a agenda impõe.

No mesmo período, o Conama, por deliberada e evidente intenção política, teve diminuída a sua participação na formulação das políticas públicas ambientais [\[1\]](#) e as mencionadas leis não lhe atribuíram papel importante, seja na gestão florestal, seja com algum papel diretivo na repartição ou na execução de competências na matéria.

Observe-se que o artigo 7º, I, artigo 8º, III e artigo 9º, III da LC 140 atribuem a União, estados e municípios a competência para *formular* a política nacional, estadual e municipal de meio ambiente, respectivamente. A competência de formulação do Conama não foi fortalecida ou sequer mencionada nessa Lei.

Registre-se que o Conama não é um órgão integrante da União já que o colegiado é um conglomerado de órgãos públicos das três esferas federativas somadas a participação da sociedade civil. O Conama é um ente supra federativo, portanto, cujas atribuições foram definitivamente alteradas, em substância e conteúdo, a partir de 2011, com a edição da LC 140, como adiante se verá.

Vale ressaltar que o art. 1º da LC 140/11 constrói no sistema nacional de meio ambiente o princípio cooperativo na gestão ambiental. No capítulo II da mesma lei definem-se os instrumentos de cooperação e no Capítulo III – Das ações de cooperação – é que se repartem as atribuições e competências. É dizer: as atribuições de competências, que à primeira vista podem levar a precipitada conclusão de separação e divisão, em verdade, integram o princípio da cooperação, como o próprio título do capítulo determina.

A partir de então, há uma mudança importante no regime jurídico nacional em matéria federativa nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção do meio ambiente.

O que fez a LC 140 foi classificar e separar o que é de cada ente e estabelecer diretrizes para a *"harmonização das políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente"* [2].

E ao assim fazer, o novo regime estabeleceu o que cabe a cada ente, ao executar as ações administrativas, dentre o que, uma das principais que é *formular* a política ambiental, por meio de normas e instrumentos de gestão.

Esse conjunto de atribuições legais levaram estados e municípios à obrigação de se estruturarem para dar conta de suas atribuições, pois, a partir de então cada ente tem seu papel definido e a não execução de suas competências instaura a atuação supletiva prevista no artigo 2º da mesma lei. Ou seja, o ente que não exerce suas atribuições transfere-as para outro ente federativo: municípios para os estados e estados para a União, de forma unilateral.

Na omissão de atuação a regra é clara e a Lei Complementar 140 é expressa. Seus artigos 15 e 17 definem a operacionalidade em caso de inexistência do órgão ambiental capacitado por meio da atuação supletiva e ainda a atuação nos casos de sombreamento remanescente, como na fiscalização de degradação da qualidade ambiental de atividades não licenciadas e ilícitas.

No demais, o que a LC 140 prevê, em seu artigo 16, é a atuação subsidiária por meio de apoio técnico, científico, administrativo ou financeiro desde que *solicitada* pelo ente originariamente detentor da atribuição [3].

Resta então entender, nesse federalismo cooperativo, estabelecido pela LC 140, duas questões: 1) como se resolveria situações de conflito ou desentendimento entre entes federativos no exercício das competências legais ou no conteúdo relativo a tal exercício; 2) qual papel passou a ter o Conama na formulação de políticas públicas que, a partir de 2011, foram atribuídas expressamente aos entes federativos *stricto sensu*.

A primeira questão posta no quesito acima impõe estabelecer a interpretação adequada quanto a forma como a União, discordando com ações administrativas dos estados ou os estados discordando com ações administrativas dos municípios ou os municípios conflitando com estados e União, devem agir.

E, para isso, há um só caminho determinado pela LC 140: cada um, nos estreitos limites da sua



atribuição, tem autonomia plena para formular, executar e fazer cumprir as políticas ambientais que lhe são afetas, tendo como limite a Constituição da República e leis que lhe subordinam. Essa autonomia decorre de texto expreso constante do artigo 18 da Constituição^[4], não cabendo intervenção de um ente sobre o outro salvo nas exceções constitucionais.

Logo, em caso de eventual discordância ou conflito cabe a via única e estreita, estabelecida pela lei complementar, que é a cooperação que pode se dar por acordos, convênios e outros instrumentos (artigo 4º LC 140). Sempre de forma bilateral e harmônica (artigo 3º III).

Desta feita, não há forma da União impor aos estados seus entendimentos sobre a adoção ou execução de políticas atribuídas a estes, como também não há como os Estados imporem de forma unilateral e coercitiva a mudança em ações administrativas municipais, respeitadas as situações de constitucionalidade e legalidade que, de qualquer sorte, devem ser levadas ao judiciário para sua declaração, não havendo caminho de interferência entre uns e outros que não passe pelas cortes judiciárias.

A partir disso, verifica-se que deve ser instaurado um esforço importante em mesas de negociação e instrumentos bilaterais para que conflitos sejam resolvidos entre os entes federativos. A compreensão e exercício de ações integradas e de autocomposição passam a ser fundamentais.

Em termos práticos e para nos situarmos somente na formulação de normas e leis dirigidas a execução de competências, podemos citar, por exemplo, o licenciamento ambiental de empreendimentos situados no território estadual que estão dentro da competência dos Estados, observada a lei. Cabe aos estados elaborarem as normas e regulamentos para que o exercício dessa competência se dê de forma integral e irrestrita, já que o artigo 8º, III da LC 140 não estabelece controle ou hierarquia dentro do Sisnama, nesse processo.

Essa circunstância implica, diretamente, em duas consequências: uma, que é o estabelecimento de diferenças importantes entre os estados e municípios diante de peculiaridades regionais e locais. E isso, de fato, é uma evidência atual. Cada estado e cada município vem regulando suas políticas ambientais, dentre elas o licenciamento, de forma autônoma e bastante diferenciada entre si.

A segunda consequência, não menos importante, é saber qual o papel do Conama na regulação do licenciamento ambiental, para ficarmos nesse exemplo.

Se até então o Conama tinha um papel muito diretivo e até hierárquico — veja-se o artigo 8º I da Lei 6.938/81 que define que compete ao Conama estabelecer, mediante proposta do Ibama, normas e critérios para o licenciamento ambiental a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo Ibama — essa atuação de cima pra baixo não tem mais lugar. Seja porque depois de 1981 a Constituição alterou o regime federativo, tornando os entes autônomos, seja porque a LC 140 estabeleceu, na matéria ambiental, o regime cooperativo.

Diante disso, ao Conama, ao exercer a competência estabelecida no artigo 8º inciso VII da Lei 6.938/81 — estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais — parece ter restado um papel de articulador entre seus membros com o objetivo: não de suplantar ou se imiscuir nas competências de formulação dos

entes federados, mas sim reverberar acordos para harmonizar e *"garantir a uniformidade da política ambiental para todo o País, respeitadas as peculiaridades regionais e locais"* (artigo 3º IV da LC 140) [5].

É dizer que em caso de conflito entre entes federados, antes de se propor normas a serem reguladas pelo Conama ou pelos conselhos estaduais, de caráter impositivo e hierárquico, em votações por maioria, cabe, em verdade e a priori, um procedimento prévio de estabelecimento de um processo bilateral ou multilateral, buscando acordos e consensos a serem, a posteriori, submetidos aos conselhos como um estabilizador e harmonizador do Sistema Nacional de Meio Ambiente.

Essa diferença precisa ser incorporada aos conselhos para que não se criem, ao revés da intenção legal, o fortalecimento de confrontos, intenções diretas ou indiretas de intervenções entre entes federativos e o rompimento do pacto federativo cooperativo estabelecido na matéria ambiental pós 2011, o que, ao final e a cabo, fragilizará o que mais se espera que é a garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

[1] Sobre a diminuição da atuação do Conama ver o artigo *"Desatualização das resoluções do Conama e as inovações legislativas em confronto"*: [aqui](#)

[2] Artigo 3º Constituem objetivos fundamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no exercício da competência comum a que se refere esta Lei Complementar:

...

III – harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente;

[3] Artigo 16. A ação administrativa subsidiária dos entes federativos dar-se-á por meio de apoio técnico, científico, administrativo ou financeiro, sem prejuízo de outras formas de cooperação.

Parágrafo único. *A ação subsidiária deve ser solicitada pelo ente originariamente detentor da atribuição nos termos desta Lei Complementar.*

[4] Artigo 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

[5] Artigo 3º Constituem objetivos fundamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no exercício da competência comum a que se refere esta Lei Complementar:



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

Meta Fields