IV ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO AMBIENTAL, AGRÁRIO E SOCIOAMBIETALISMO II

NIVALDO DOS SANTOS

NORMA SUELI PADILHA

RICARDO STANZIOLA VIEIRA

Copyright © 2021 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

---

D597

Direito ambiental, agrário e socioambientalismo II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Nivaldo Dos Santos; Norma Sueli Padilha; Ricardo Stanziola Vieira – Florianópolis: CONPEDI, 2021.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-425-9
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constitucionalismo, desenvolvimento, sustentabilidade e smart cities.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito ambiental. 3. Socioambientalismo. IV Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2021 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

IV ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO AMBIENTAL, AGRÁRIO E SOCIOAMBIETALISMO II

Apresentação

Na oportunidade doa realização do V Encontro Virtual do CONPEDI, sobre o terma CONSTITUCIONALISMO, DESENVOLVIMENTO, SUSTENTABILIDADE E SMART CITIES, foram aprovados para o Grupo de trabalho DIREITO AMBIENTAL, AGRÁRIO E SOCIOAMBIETALISMO II a apresentação de 14 artigos científicos sobre temas atuais e importantes para o aprofundamento da pesquisa na área, que propiciaram um debate bastante profícuo e aprofundado das temáticas propostas que, com certeza, são de grande contributo para o aprofundamento da pesquisa e do conhecimento na área jus ambiental, destacando a preocupação com a efetividade da proteção ambiental e o desenvolvimento sustentável em nossa sociedade.

A apresentação dos artigos se dividiu em três blocos, intermeados por três momentos de debates muito produtivos.

Numa primeira parte, foi apresentada uma discussão sobre o hiperconsumo, desenvolvimento sustentável através da Agenda 2030; em seguida a relação entre as mudanças climáticas e catástrofes ambientais exige dos Estados políticas de desenvolvimento sustentável. O Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel além de estabelecer a obrigatoriedade do percentual de biodiesel na composição do diesel comercializado, possui uma política de inclusão com incentivos a participação de famílias praticantes da agricultura familiar na cadeia produtiva do biodiesel e apresenta objetivos que se interrelacionam com os Objetivos da Agenda 2030 da ONU.

Tratou-se do avanço tecnológico na área de telecomunicações e sua aplicação reserva legal, a inscrição de sua localização perante o órgão ambiental competente – atualmente de forma eletrônica, através do Cadastro Ambiental Rural (CAR) – e sua publicidade nos ofícios de registro de imóveis – antes obrigatória, hoje facultativa, e que, atualmente, também pode ocorrer de forma eletrônica; e, o aspecto da tríplice responsabilidade ambiental, de forma administrativa, penal e civil, sob a perspectiva da Política Nacional dos Resíduos Sólidos. Apresentam-se problemáticas sobre esta perspectiva, sobretudo com relação ao Estado e a sua responsabilidade na gestão dos resíduos.

Encerrou se essa primeira parte com a recente Lei nº 14.119/21, que trata sobre os Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA) e a proteção dos ecossistemas, com uma análise

da Política Nacional do Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA) e a Educação Ambiental (EA), para construção de uma lógica de política pública, que contribua com o aprimoramento do conceito de desenvolvimento sustentável; e, discussão com a distinção ontológica entre o homem e a natureza presente na história do pensamento humano teve um papel determinante na eclosão da crise ecológica que atualmente ameaça o equilíbrio ambiental do nosso planeta.

No segundo bloco de apresentações os artigos abordam pesquisas de relevante interesse tais como o compromisso dos governos subnacionais com a sustentabilidade e defesa do meio ambiente analisando os vigentes programas estaduais, com participação municipal, com esforços em prol da sustentabilidade. Em outro artigo analisa-se a reparação por dano extrapatrimonial coletivo e os riscos da ausência de licenças ambientais.

O tema do agronegócio e da interface com a sustentabilidade é analisado em artigo apresentado, por meio das interligação com o Direito Internacional Ambiental. Em outra pesquisa se analisa a possibilidade do emprego de tecnologias como ferramentas capazes de promover uma solução pacífica para conflitos geopolíticos presentes na Amazônia e conclui que novas tecnologias apresentam um grande potencial para resolução de disputas geopolíticas e pode auxiliar a proteção e utilização sustentável dos recursos naturais e minerais presentes na Amazônia.

Finalizando este bloco artigo apresenta pesquisa sobre a possibilidade de dispensa do EIA /RIMA nos aterros sanitários e analisa a Lei 12.305/10 (PNRS) e o prazo para acabar com os lixões e as sucessivas prorrogações..

Após a segunda sessão de debates os últimos artigos também trazem temas de grande importância e atualidade.

Iniciou-se com um debate sobre a geopolítica da Amazônia. Foi discutido um possível impasse entre soberania e ingerência, ao analisar a insuficiência de Políticas Públicas para conter queimadas. Ao analisar o argumento da soberania e consequentemente a não intervenção, levantou-se a exceção deste preceito para o caso de graves violações direitos humanos e de direitos ambientais. Seria este o caso Brasileiro? A pesquisa sustenta que mesmo em caso de resposta afirmativa apenas o Conselho de Segurança da ONU teria competência para autorizar eventual intervenção.

Debateu-se, em seguida, sobre o tema da Agricultura Sustentável, tendo em vista ter sido 2020 o ano internacional da Saúde Vegetal. Neste sentido apresentou-se alguns dados e

informações sobre a evolução da agricultura e as novas tecnológicas menos agressivas. Também discorreu-se sobre a FAO (Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação, criada em 1945) e sua importância para questões relacionadas a fome e segurança alimentar.

Em seguida, discutiu-se o tema da bioremediação e extrafiscalidade. A pesquisa apresenta alguns entendimentos iniciais: que a precaução ainda pode ser entendido com um limitador para a bioremediação ; que a extrafiscalidade pode ser um estimulo do Estado; que alguns males podem gerar bens (segundo uma interpretação da teoria da metamorfose do mundo de Ulrich Beck). Neste sentido os autores do trabalho argumentam que países como Canadá, Estados Unidos e China, são lideres na área da bioremediação, diferentemente do Brasil que estaria atrasado no tema por conta de incertezas cientificas (precaução).

O conjunto de artigos aqui compilados representam excelente contribuição para aprofundamento do conhecimento científico de temas relevantes na área jus ambiental.

Professores Coordenadores

NIVALDO DOS SANTOS – Universidade Federal de Goiás - UFGO

NORMA SUELI PADILHA – Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC

RICARDO STANZIOLA VIEIRA – Univerdade do Vale do Itajaí - UNIVALI

COMPROMISSOS COM A SUSTENTABILIDADE: OS GOVERNOS SUBNACIONAIS EM BUSCA DA DEFESA DO AMBIENTE

SUSTAINABILITY COMMITMENTS: SUBNATIONAL GOVERNMENTS EFFORTS FOR ENVIRONMENTAL DEFENSE

Edson Ricardo Saleme
Marcelo José Grimone
Regina Celia Martinez

Resumo

O trato do ambiente tem sido de atenção internacional. Pelas normas constitucionais, as diretivas devem ser fundamentalmente oriundas da União, cujo órgão executor deveria ser o Ministério do Meio Ambiente. Contudo, observa-se maior atenção governamental em sentido empresarial, sem a devida atenção ao ambiente. A partir desta realidade e a exemplo do que ocorreu nos Estados Unidos, os entes federativos estão lançando programas isolados para que as municipalidades possam aderir a metas propostas no âmbito nacional e internacional. Este trabalho emprega o método hipotético-dedutivo e analisa os vigentes programas estaduais, com participação municipal, com esforços em prol da sustentabilidade.

Palavras-chave: Preocupação ambiental, Mma, Autonomia dos entes subnacionais, Proteção dos ecossistemas, Sustentabilidade

Abstract/Resumen/Résumé

Environmental care is a global subject. According to constitutional norms, the directives must essentially come from the Union, whose executing agency should be the Ministry of the Environment. However, there is greater government attention in the business development, without due attention to the environment. Based on this reality and following the example of what happened in the United States, subnational entities are launching isolated programs so that municipalities can adhere to goals proposed at the national and international levels. This work uses the hypothetical-deductive method and analyzes the current state programs, with municipal participation, with efforts in favor of sustainability.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Environmental concern, Mma, Autonomy of subnational entities, Ecosystem protection, Sustainability

1 – INTRODUÇÃO

A chegada de Joseph Biden à Casa Branca moveu os Estados Unidos em posição mais avançada em prol da batalha em face das mudanças climáticas globais. Em oposição à política negacionista de Donald Trump para quem o aquecimento global seria algo que ocorreria naturalmente no planeta. Pelo lado brasileiro há o isolamento de posições no mesmo sentido e muitas pressões da comunidade internacional para combater o desmatamento da Amazônia.

As emissões de gases do efeito estufa na atmosfera não podem ser desconsideradas, pois são inúmeros os esforços da comunidade internacional no sentido de diminuir ou ainda cessar essas emissões e viabilizar a passagem de calor pela atmosfera.

Ao assumir a presidência dos Estados Unidos, o presidente atual recolocou o país no Acordo de Paris, vetor fundamental no combate às mudanças climáticas. Não é por acaso que nesse país a questão é tratada como prioridade e assunto de segurança nacional.

No Brasil, O Ministério do Meio Ambiente é o órgão encarregado de criar políticas públicas a serem seguidas pelos demais entes federativos. Esta não parece ser uma realidade, pois existe maior apoio a ação empresarial, sobretudo com medidas facilitadoras na obtenção de licenças ambientais, como se fossem verdadeiros óbices burocráticos a serem superados, tal como ocorria nos Estados Unidos da América. Diante desta realidade, os entes subnacionais têm a possibilidade de atuação direta, nos termos de competência preconizados constitucionalmente, sobretudo em face da competência prescrita no art. 23 da CF.

Diante da realidade que não esconde a materialidade da situação, não há outra constatação além daquela que está diante dos olhos. Portanto, o aquecimento global geral gera consequências inexoráveis e dramáticas em todos os biomas, afetando padrões e ainda alterando ecossistemas na sua própria essência.

O objetivo deste trabalho é questionar se os entes subnacionais, estados, DF e municípios podem se empenhar em adotar política preservacionista e em prol da preservação dos ecossistemas de suas respectivas regiões, mesmo sem o apoio do governo central.

O modelo cooperativo adotado pela Constituição vigente consolidou, ao menos formalmente, o modelo federativo conhecido por “federalismo cooperativo”. Nesse contexto, é interessante

observar que as relações intergovernamentais (entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios) apresentaram dois momentos distintos de desenvolvimento

Aqui será verificada a questão da competência. Como a Constituição Federal a distribuiu em seu texto e como os entes federativos podem funcionar de maneira autônoma em determinadas temática. É certo que o art. 23 da CF e o Lei Complementar n. 140, de 2011, trouxe outro tratamento a competência comum, que antes era objeto de estudos diversos, sem um direcionamento adequado. Apesar de inúmeras críticas, sobretudo acerca de sua constitucionalidade, pelo excessivo poder conferido aos municípios, ela segue vigente autorizando os entes subnacionais a agirem no âmbito administrativo.

2 – O FEDERALISMO NO BRASIL

A sistemática constitucional atual é neoliberal, o que induz uma atuação estatal apenas como agente normativo e regulador, sem intervenção direta na economia. Possui regras para que as entidades a ela vinculadas e que prestem serviços públicos ajam adequadamente.e propiciem o objeto estabelecido na lei criadora.

Além desses dispositivos que reiteram a posição do Estado no planejamento, os entes federativos são autônomos, nos termos da Constituição vigente. Significa dizer que podem praticar ações independentes. É assegurado à União a personalidade jurídica de direito internacional ou externo. Os outros entes federativos podem tomar determinadas iniciativas, sobretudo em prol da proteção ambiental.

O federalismo, nas palavras de Afonso da Silva (2011, p.99) caracteriza-se pelo reconhecimento de uma rede de coletividades internas ou mais propriamente uma união de coletividades, na qual pela Constituição atual o município também foi reconhecido. Contudo a cerne da federação baseia-se no reconhecimento das coletividades regionais autônomas.

Estes entes federativos têm a autonomia constitucional garantida. Porém, há restrições, desde que o poder não seja conferido expressamente pela Constituição. Há competências estabelecidas no texto que devem ser reconhecidas em face da autonomia de cada ente federativo. Entretanto, nos termos da competência concorrente do art. 24 da CF, as competências ali consignadas só podem ser exercidas na falta de um regramento geral e que pode ser contrastado por este, ulteriormente, quando publicado pela União.

A característica atual do Estado, para Tomio e Ortolan (2015) é a de que a incorporação das competências comuns pela Constituição, como verdadeiros instrumentos de cooperação administrativa estabeleceu umas das principais implicações do movimento de descentralização administrativa mais característico da primeira fase das relações intergovernamentais, o qual afastava o modelo centralizador de gestão mais característica do da federação do regime militar.

O processo de descentralização, como bem sublinhou Bercovici (2003, p.180) ocorreu de maneira desordenada, gerando uma designação de "descentralização por ausência". Significa dizer que houve uma série de outorga de verbas sem bem atribuir encargos verdadeiros para os entes federativos. Ademais, as políticas sociais não se transformaram adequadamente pela total falta de planejamento, coordenação e cooperação no processo de descentralização.

Essa busca pelo equilíbrio e cooperação tem características de um federalismo assimétrico, tal como remarcado por Bulos (2009,p. 783) esse "[...] envolvimento das ordens jurídicas parciais perante o poder central, dentro de uma realidade naturalmente contraditória e nebulosa, em que o interesse de uns sobrepõe-se às necessidades de muitos."

Na questão da autonomia das entidades subnacionais Marta Arretche afirma que existem traços característicos presentes no Estado e no sistema político brasileiro que ignoram duas dimensões centrais existentes no país: as relevantes desigualdades regionais na escolha da fórmula federativa adotada bem como a importância das relações entre a União e os governos subnacionais para seu adequado funcionamento.

A autora releva que a "[...] interpretação de que os governos subnacionais têm excessiva autonomia está baseada na evidência empírica de que a parcela dos governos subnacionais na arrecadação e gasto público consolidado no Brasil é bastante elevada quando comparada a outras federações."

Os entes subnacionais possuem a autonomia que lhe outorga a Constituição Federal e estão limitados aos seus limites. É certo que existe algum grau decisório, que inclusive lhes outorgou competência própria para tomar alguns tipos de decisão diante do decidido pelo Supremo Tribunal Federal nos casos graves relacionados à COVID.

3 – COMPETÊNCIAS FEDERATIVAS

O Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), por unanimidade, firmou, no início de 2020, o entendimento de que as medidas adotadas pelo Governo Federal na Medida Provisória (MP) 926, de 2020, diante das contingências necessárias para o enfrentamento do coronavírus, não afastariam a competência concorrente nem a tomada de providências normativas e administrativas pelos estados, pelo Distrito Federal ou ainda municípios. Decisão derivada Medida Cautelar deferida pelo ministro Marco Aurélio, na ADI 6341, de 2020, que reafirma a independência e autonomia dos entes federativos.

A discussão circundou acerca da aplicação do art. 3º da Lei 13.979/2020, na interpretação do que a "autoridade" poderia fazer para que a União, ao legislar sobre o tema, não deixasse de resguardar a autonomia dos demais entes. No seu entendimento, a possibilidade do chefe do Executivo Federal definir por decreto a essencialidade dos serviços públicos, sem observância da autonomia dos entes locais, poderia afrontar a própria autonomia dada aos entes federativos em termos de decisão local.

Diante dessa decisão reafirmou-se que a Constituição deve prever regras de relacionamento entre as diversas esferas de poder, de forma que haja equilíbrio entre cada ente e possam coordenar as políticas públicas nacionais em termos regionais e, ainda, locais, para melhor atendimento das necessidades municipais.

Cada encargo e receita devem viabilizar a autonomia para que possam melhor atender as necessidades internas. Marrafon esclarece em seu estudo que desse modo, todos os entes federativos têm o poder-dever de zelar pelos assuntos de interesse comum estabelecidos na norma constitucional. Devem atuar de modo concertado, na realização de políticas públicas e também na materialização de necessidades locais e coletivas. Sublinha que o art. 23 expor claramente a necessidade de cooperação no federalismo brasileiro. No parágrafo único prevê que a cooperação deveria gerar verdadeiro "equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar no âmbito nacional", no que competiria à União a edição de leis complementares que objetivassem esta cooperação.

Problema enfrentado pelos entes federativos é a outorga pela Constituição de extenso rol de competências privativas da União previstas no art. 22. Na verdade, há um grande feixe de atribuições e a distribuição ficando prejudicada com essa grande relação a possibilidade de atuação em determinadas áreas.

Mesmo diante da concentração de poder em mãos da União, herdada já de outras constituições, o constituinte de 1988 não buscou ampliar muito a autonomia dos entes subnacionais, mantendo-as restritas para bem ou para mal; no entanto, grande parte das matérias está sob a batuta da União. Os Estados-membros tiveram suas competências estabelecidas no que não seja privativo da União e dos Municípios, o que lhe confere uma margem suplementar. Essa competência é bastante reduzida para esses estados com amplas assembléias; de outro lado a União matem seu poder de elaborar suas normas com aplicação nos demais entes.

É clara a noção que os entes subnacionais, mormente os estados, mantiveram-se aquém no quesito competência. A ampla maioria das matérias mantém-se em monopólio da União. Os Municípios tiveram no artigo 30 matérias mais amplas sobre o que legislar, e ainda pode fazê-lo de forma suplementar. Esta reduz consideravelmente a margem de criação legiferante dos Estados. A possibilidade de criar "normas gerais" (§1º, art. 22, CF) outorga ampla margem para que a União elabore suas leis. Os demais entes, mesmo que elaborem sua lei, ficam adstritos à lei que a União edite a posteriori.

Esse restrito rol rompe suas barreira a partir do reconhecimento pelo STF da autonomia dos entes diante de necessidades prementes e peculiaridades próprias. Isto sim é característico de uma União. Não há como em um país continental como esta existir apenas regras centrais para coordenar políticas de norte a sul.

4 – COMPETÊNCIAS EM PROL DO AMBIENTE

A Constituição Federal vigente é a primeira a consignar capítulo acerca do meio ambiente. Existe previsão quanto ao ambiente natural e também o citadino, no art. 182 e 183 ao referir-se à necessidade de preservação das funções sociais da cidade por meio do plano diretor municipal.

Nas palavras de Saleme (2021) o sistema jurídico nacional e sua preservação permeiam diversos dispositivos da Constituição Federal. O art. 170, VI, da CF prescreve a defesa do ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços. Sublinha que o art. 225, *caput* da CF denota preocupação

na preservação ambiental para todos. Revela o que seja "bem ambiental", qualificando-o de maneira a trazer perspectivas futuras em termos preservacionistas. Acresce a preocupação intergeracional ao indicar o dever de se preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Afirma a obrigatoriedade do EPIA – Estudos Prévios de Impacto Ambiental ou EIA – Estudos de Impacto Ambiental para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente.

O autor acresce ainda que:

> desde a promulgação da Lei n. 6.938/81, estabeleceu-se a Política Nacional do Meio Ambiente, com a finalidade de preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental. O objetivo foi assentar as bases do desenvolvimento sustentável no Brasil, ou melhor, assegurar no País condições de desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana. (SALEME, 2021)

Diante dessa responsabilidade atribuída aos entes federativos na manutenção e conservação ambiental, o art. 23 da Constituição Federal referiu-se a uma competência comum e a possibilidade em se criar leis complementares para cooperação entre os entes federativos com vistas ao equilíbrio e do bem-estar nacional.

A regulamentação do artigo constitucional veio por meio da Lei Complementar nº 140, de 2011, cujo escopo seria fixar normas de cooperação entre os entes subnacionais relacionadas ao exercício de competências decorrentes da competência comum relativas à proteção de ambiente, bem como manutenção da fauna e flora e florestas.

Esse artigo refere-se ao que se denomina "competência comum" atribuída aos entes federativos. Atribui atuação não legislativa dos entes federados, mormente por medidas administrativas que possam tomar em prol do ambiente. Essas competências, também conhecidas como competências administrativas ou materiais não são legislativas; porém, em algum momento, podem ensejar a elaboração de lei específica para gastos relacionados a elas;

A Lei Complementar em discussão previu a possibilidade de criação de normas de cooperação para fixar limites das atividades desses entes, a fim de que as atividades desempenhadas por um não viesse a interferir na do outro. Para CABRAL (2012) a inconstitucionalidade da Lei Complementar é patente pois:

> o art. 23 da Constituição Federal de 1988, não autoriza a União a promover a usurpação de competências dos entes federados. Nesse contexto, os dispositivos legais citados acima, desde seu recente surgimento, causam grandes controvérsias na

> doutrina especializada, na medida em que determinou que os Conselhos Estaduais de Meio Ambiente definirão a tipologia de "impacto ambiental de âmbito local" a ser utilizada no licenciamento ambiental realizado pelos municípios. Esta regra ofende a autonomia municipal e submete novamente os municípios brasileiros a tutela dos Estados membros, evidenciando inaceitável retrocesso político e constitucional.

Estes aspectos tornam a referida Lei Complementar em conjunto de normas que podem ser considerados inadequados, em vista dessa possibilidade de licenciamento em âmbito local, que pode trazer consequências inoportunas diante de eventual interesse municipal, que possa ser superior à ética em cumprir os mandamentos constitucionais ou legais impostas aos seus administradores.

Tem-se a afirmar que a presente Constituição não apenas recepcionou a Lei 6.938, de 1981, como reafirmou ser o meio ambiente elemento imprescindível para a continuidade de vida, sobretudo em termos intergeracionais, que deve ser observado no âmbito interno. A questão operacional no presente sistema federativo nacional provém nada menos que do binômio soberania/autonomia presente entre União e entidades federativas.

A partir desse binômio o Estado brasileiro está estabilizado diante de uma organização complexa em que se observam diversos ordenamentos jurídicos, o que seria justificado pela vida outorgada a cada um dos entes estatais, cada qual com seu feixe de atribuições, de forma a se evitar conflitos e gastos desnecessários de recursos orçamentários.

Existem dois dispositivos a serem inicialmente considerados em termos de tratamento constitucional do ambiente. O art. 225 estabelece uma cobertura holística, que abrange imediatamente todos os bens ambientais existentes na circunscrição nacional. Por outro lado, o art. 23, objeto da possíveis "leis complementares", como está expressamente consignado no parágrafo único do art. 23, existe a outorga de competências administrativas a todos os entes federativos.

Para Bulos (2009) "a competência administrativa é a capacidade de cada ente político organizar, manter e executar negócios e encargos próprios, dentro dos limites previstos na Constituição Federal." O autor ainda esclarece que os estados-membros possuem competência remanescente, o que significa dizer que a ele cabem todas as demais competências não enumeradas individualmente pela norma constitucional a outro ente federativo.

Na questão do sistema adotado pela Carta vigente José Afonso da Silva (2011. p. 479) esclarece que essa forma adotada se fundamenta em técnica de enumeração de poderes da

União e Municípios, com poderes remanescente para os estados e combina ainda com essa técnica a competência para a União estabelecer políticas, diretrizes ou normas gerais e competência suplementar aos demais entes.

Relativamente ao meio ambiente e a possibilidade de exclusão de algum dos entes na prestação e atenção ao meio ambiente recorre-se ao magistério de Paulo Afonso L. Machado (2011, p. 139) que afirma caber ao Poder Público e a coletividade obrigados a defender e preservar o meio ambiente como missão comum. A locução poder público refere-se aos três Poderes das União, sem exceção, agindo com independência e harmonia recíproca.

5 – ENTES FEDERATIVOS EM PROL DO AMBIENTE

A redação do art. 23 da Constituição prevê a competência comum para União, Estados, Municípios e Distrito Federal: (i) a proteção das paisagens naturais notáveis (inciso III); (ii) a proteção ao meio ambiente e o combate à poluição em qualquer das suas formas (inciso VI), e (iii) a preservação das florestas, da fauna e da flora (inciso VII). (BRASIL, 1988).

Diante da diferença entre competência legislativa e a administrativa em relação à política de meio ambiente, as leis complementares, entre elas a LC 140, de 2011, fixam normas para a cooperação entre os entes federativos com o objetivo de se atingir o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar almejado para atender a sustentabilidade prevista no art. 225, inclusive com a consideração intergeracional que também indica.

Capuano (2018) propõe no âmbito desse espírito cooperativo, a adição de práticas que pudessem compatibilizar o preceito de solidariedade com o da igualdade substancial entre as pessoas políticas, de forma a equilibrar eventuais assimetrias inerentes ao regime federativo. Neste sentido, recomendável a adoção das modalidades colaborativas, que viabilizariam a realização de acordos interfederativos capazes de estabelecer contribuições próprias em prol da defesa do ambiente, tal como ocorre com os convênios.

Atualmente observa-se uma realidade complexa em que a União, por meio do chefe do Executivo, propõe uma agenda em que o licenciamento e outros atos protetivos ao ambiente são assuntos meramente burocráticos. Isto pode ser comprovado com o envio de propostas

provenientes do Ministério da Economia do Ministério do Meio Ambiente (El País, 2021) com o intuito de "transformar produtividade e competitividade do país." Entre as medidas estaria a possibilidade de licença automática ambiental se houver demora nos pedidos. Ainda existem solicitações para que se autorize desmatamento maior que 3 hectares para 15 hectares no Bioma Mata Atlântica. Basta realizar uma simples leitura na Constituição e nas normas vigentes para se notar que não é este o preceito que as fundamenta.

Mesmo diante deste cenário, este *paper* sinaliza o fato de como os entes subnacionais podem contribuir, cada qual, com sua parcela de competência. Entre as ações de cooperação, tal como indicado no art. 6º, da Lei Complementar nº 140, de 2011 (BRASIL,2011), em que se prevê possíveis ações em prol da cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a fim de se atingir os objetivos previstos no art. 3º, garantindo o desenvolvimento sustentável, harmonizando e integrando todas as políticas governamentais. Isto sem considerar aspectos que possam ensejar a eventual inconstitucionalidade da Lei Complementar, tal como se referiu Cabral (2012).

Bom exemplo a considerar é o que recentemente adotou o Rio de Janeiro, no sentido de buscar "ativos verdes" para a cidade, especializada em negociações de crédito de carbono. Nos termos do Periódico "O Estado de São Paulo" (2021) o intuito seria criar uma plataforma ideal para a capital fluminense para que ali se desenvolvam empresas internacionais de auditorias e certificação para criar a bolsa verde. Este mercado, contudo, é voluntário e se compõe de empresas que desejam compensar as suas emissões com a finalidade de prover sua imagem positiva em face da sustentabilidade.

Ainda, de acordo com informações expressas no site da Secretaria da Infraestrutura e do Meio Ambiente de São Paulo (2019), o governo daquele Estado destinou os recursos provenientes do Fehidro (Fundo Estadual de Recursos Hídricos), estimado em R$35 milhões, para uso de 36 prefeituras e 25 instituições com o objetivo de investir em saneamento, galerias pluviais, preservação e recuperação de recursos hídricos e ainda garantir ações sustentáveis propiciadoras de qualidade de vida à população.

No estudo feito por Taciana N. Leme (2009) o arranjo do SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente, viabilizado pela Lei nº 6938, de 1981, é fundamental haver coordenação entre as instituições para promover a gestão ambiental compartilhada, da contribuição e os limites para a atuação dos municípios. A autora destaca que o arranjo institucional sofre alterações para se adaptar a realidade dos órgãos ambientais e sua

configuração contemporânea. Ainda que todos os órgãos estaduais do Sisnama tenham representação em cada unidade federativa, o grande gargalo seriam os municípios. Nesse sentido, a autora propõe diante das complexidades das políticas ambientais a necessidade de cooperação e coordenação entre os entes federados para que todas as políticas públicas possam incorporar critérios ambientais em sua própria concepção.

Importante e muito proveitosa em termos doutrinários a tese de BRAGA (2011) cujo tema analisa as ações ambientais afirmativas, que cooperam com as políticas públicas em prol de um ambiente adequado. Na pesquisa, o autor constatou a quase inexistência de políticas públicas em prol do ambiente. Um dos principais medidores encontrado é a poluição que se pode notar de forma crescente nos principais rios citadinos. A primeira ação proposta é a de que a adoção de políticas ambientais possa se reverter em posturas pró-ativas pautadas na formulação de políticas publicas que possam contribuir com a redução de impactos. Entre as ações propostas está o critério inclusivo de categorias menos privilegiadas e da eleição prioritária de critérios essencialmente em prol do ambiente, em todos os setores.

Neste sentido, sugere-se que os governos da Federação prefiram a coleta seletiva de lixo, de rede de abastecimento de água tratada; de serviços de coleta de esgoto; de tratamento de esgoto; de tratamento adequado de lixo domiciliar, comercial, industrial e hospitalar; de sistema de drenagem de águas das chuvas e de inclusão no ensino fundamental da educação ambiental. A operacionalidade poderia ser iniciada com a entrega de selo ambiental para as empresas que venham a contribuir com a redução respectiva da base do cálculo do ISS as que cooperem nesse sentido. (BRAGA,2011).

Certamente tais ações não são de simples solução. Todos os entes federativos possuem orçamento calculado e as verbas, geralmente, já têm destinação própria. Por este motivo, complexa a questão da diminuição, mesmo para objetivos com destinação muito acertada. Porém, não deixam de ser possibilidades a serem incorporadas em políticas públicas futuras voltadas para a sustentabilidade nacional e local.

Sem dúvida, a crise atual em termos ambientais e os riscos que se apresentam para o presente século devem ser realmente objeto de reflexão de todos os que estão na dianteira de governos em termos de adoção de políticas públicas que se voltem, necessariamente ao ambiente, como fórmula para garantir a continuidade de vida na Terra.

O que se deve ter em mente, como indicativo a ser considerado como condição *sine qua non* em termos de futuro para o ambiente e propostas de políticas pública adequadas deve existir o mínimo conteúdo de educação ambiental. Segundo Barbosa (2008):

> Os principais desafios das políticas públicas de educação ambiental no Brasil identificados pelos gestores estaduais e os compromissos assumidos pelo Órgão Gestor da Política Nacional de Educação Ambiental, em regime de colaboração com os entes federados, apontam para uma proposta político-pedagógica de educação para a sustentabilidade capaz de formar pessoas e coletividades responsáveis pela melhoria da qualidade de vida e do mundo que habitam.

Os estados brasileiros buscam estar na vanguarda do que seja preservação ambiental e parecem atrelar suas políticas públicas em bases sustentáveis. Nas palavras de Ferreira et al. (2018) as legislações estaduais geralmente se focam na defesa de aspectos bióticos, em geral. Nesse sentido estão algumas legislações mais cooperativas em prol do bem ambiental tal como as leis estaduais do: Amapá, Bahia, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Rio Grande do Sul e São Paulo. Nestes estados notam-se dispositivos legais em prol de áreas de preservação permanente e espaços ecológicos especialmente protegidos. Ainda notam-se normas estaduais que se voltam à proteção do patrimônio histórico-cultural, tendo o tombamento como principal instrumento de proteção.

Aqui também se remarca o processo de concepção do programa do Estado de São Paulo, o denominado Programa Municipio Verde Azul (PMVA) nas políticas públicas, que se centraram no litoral norte de São Paulo. Este programa denominado "*top-down*" caracteriza-se por oferecer aos prefeitos o poder de selecionar problemas mais desafiadores para uma agenda política ou ainda uma política pública que considera relevante. *Bottom-up* é o nome que se dá para que os gestores de políticas públicas possam entender de forma ascendente os possíveis obstáculos que determinados atos podem ter durante sua execução.

O Programa Verde Azul (PMVA,2021) de iniciativa da Secretaria de Estado do Meio Ambiente de São Paulo, de 2007, tem como principal objetivo propagar uma "agenda ambiental" em face das municipalidades paulistas em termos de sustentabilidade. Trata-se de um rol de ações conectadas a atos de sustentabilidade (esgoto, resíduos sólidos, biodiversidade, arborização urbana, educação ambiental, medidas educacionais, gestão de águas, qualidade do ar, estrutura de órgãos ambientais locais e incentivo na formação de conselhos municipais de controle do ambiente).

Na verdade esse rol já constava em todos os relatórios de necessidades dos órgãos do Sisnama e São Paulo passou a ser o Estado que lançou pioneiramente esse programa, em tom

inovador, para auxiliar as prefeituras do interior do Estado a desenvolverem atitudes e atividades em prol da sustentabilidade, sempre com o norte de atendimento das 10 diretivas norteadoras. O mais importante talvez seja o treinamento oferecido, elemento fundamental para o desenvolvimento de propostas da espécie, e o oferecimento do Indicador de Avaliação Ambiental (IAA) como instrumento fundamental para a execução de políticas públicas peculiares de cada município. Também merece distinção o oferecimento dos prêmios para as municipalidades que logrem atingir as metas propostas.

Em termos ambientais toda proposta em prol da sustentabilidade deve ser, necessariamente apoiada, como forma de garantir alguma espécie de futuro para as gerações que seguem. Isso pelo simples fato de que o presente não pode esgotar os recursos de forma absoluta, pois como é sabido, são finitos e devem ser mantidos.

6 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente Constituição Federal outorgou a todos os entes federativos competências das mais diversas ordens, a fim de cumprir os objetivos, fundamentos e outras determinações constitucionais, sobretudo no que tange à sadia qualidade de vida para as presentes e futuras gerações, enfoque deste escrito.

O artigo 23 da DF indica claramente quais são as competências comuns ou administrativas atinentes a todos os entes federativos. No seu parágrafo único expressa que leis complementares deveriam melhor esclarecer as ações relacionadas as ações dos entes federativos em matérias da competência relacionada.

A Lei Complementar 140, de 2011, estabeleceu uma série de possibilidades relacionadas às competências administrativas do entes federativos. Em um primeiro momento pareceu extremamente adequada a publicação da Lei não permitisse sua descentralização excessiva em prol da possibilidade de licenciamento municipal, gerando possíveis incongruências com base em normas constitucionais, estaduais e legais prévias.

Ainda que possam existir pontos discutíveis, a Lei Complementar n. 140/2011 viabiliza a criação de diversos instrumentos de cooperação institucional em prol do ambiente, tal como consórcios públicos, convênios, acordos de cooperação técnica, comissões tripartites, criação de fundos públicos e privados, delegações e outras possibilidades em prol da sustentabilidade e da gestão dentro de padrões ambientalmente adequados a fim de viabilizar um futuro sustentável.

Observam-se, na atualidade, diversas ações criadas pelos entes federativos com o intuito de contribuir com os esforços mundiais em prol da governança ambiental global. Significa dizer que qualquer movimento identificado como favorável ao ambiente já pode ser considerado certo avanço para as finalidades previstas no intuito preservacionista e de relevância ao ambiente. ´

Nota-se que os entes federativos, a exemplo do que ocorre com os Estados Unidos, paradigma de nossas constituições federais, buscam agendas no sentido de atingir metas sustentáveis, não obstante diretivas ou mesmo atos tomados pelo governo central.

No Brasil, as preocupações são muitas para que os entes federados possam cooperar indidivualmente para atingir metas de desenvolvimento sustentável. A decisão do Supremo Tribunal Federal marca que as atuações dos entes federado devem sempre atender preceitos de interesse geral, que não conflitem com outros federativos. É certo que, por mais que haja política negacionista ou mesmo omissa no tema ambiental, a preservação dos ecossistemas mantém-se na pauta dessas entidades por meio de programas diversos, sobretudo com inclusão dos municípios que pertencem aos estados.

Tal como o Programa VerdeAzul e aquele tomado pela autoridade fluminense, é possível identificar em outros estados da federação esforços no sentido de alcançar metas sustentáveis, pelo simples motivo de que a existência da própria humanidade depende de ações ambientais conscientes e que geram resultados para o futuro da humanidade.

REFERÊNCIAS

AFONSO DA SILVA, José. **Curso de direito constitucional positivo.** São Paulo: Malheiros, 2011.

ARRETCHE, M. Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos? **DADOS – Revista de Ciências Sociais,** vol. 53, no 3, 2010, pp. 587 a 620, Rio de Janeiro.

BARBOSA, L. C. Políticas públicas de educação ambiental numa sociedade de risco. *In* **IV Encontro Nacional da Anppas.** Brasilia-DF, 2008. Disponível em: https://www.inesul.edu.br/site/documentos/publicacao11.pdf . Acesso em: 20 set. 2021.

BERCOVICI. G. **Desigualdades Regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BRAGA, J.E.V. Ações ambientais afirmativas – critérios ambientais definidores dos novos parâmetros de financiamento das políticas públicas ambientais: análise econômico-financeira, jurídica, política e social da Politica Nacional, dos planos estaduais e dos planos municipais de resíduos sólidos. Dissertação apresentada perante **Banca de mestrado na UFRGS/UFRR**, orientação do Prof. Marco F. S. Santos, 124 f. Porto Alegre, 2011.

BRASIL. STF. ADI 6341, DE 2020

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 21 fev. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011.** Estatuto da Cidade. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm. Acesso em: 25 set. 2021.

BRASIL, **Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 10 set. de 2020.

BRASIL. **Resolução CONAMA nº 237, de 19 de novembro de 1997**. Dispõe sobre o licenciamento ambiental e atividades que devem solicitar. Disponível em: http://www.icmbio.gov.br/cecav/images/dowload/CONAMA%20237_191297.pdf. Acesso em 10 jun.2021.

BRASIL. Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, **Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.** Disponível em:

BULOS, U.L. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2009.

CABRAL, L.M.A. Aspectos inconstitucionais da Lei Complementar nº 140, de 2011 (competência municipal e licenciamento ambiental). Disponível em: ASPECTOS_INCONSTITUCIONAIS_DA_LC_140_DE_2011.pdf (d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net). Acesso em: 25 set 2021.

CAPUANO, T. P. **O federalismo cooperativo e a necessidade de efetivação do direito à saúde das pessoas com deficiência.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

EL PAÍS. **Ministério da Economia se une aos esforços do Governo para "passar a boiada" sobre regras ambientais.** Disponivel em: Ministério da Economia se une aos esforços do Governo para "passar a boiada" sobre regras ambientais | Atualidade | EL PAÍS Brasil (elpais.com). Acesso em: 20 set. 2021.

FERREIRA, M. W. S.; BRILHA. J.B.R.; CERÂNTOLA, A.P.C. Legislação ambiental brasileira e geocoservação: análise comparativa do enquadramento legal no Brasil, Portugal e Espanha. **Revista do Instituto Geológico**, São Paulo, 39 (2), 17-26, 2018.

LEME, Taciana Neto. Os municípios e a política nacional do meio ambiente. **Planejamento e Políticas Públicas** , nº 35. Disponível em: www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/196. Acesso em: 23 set. 2021.

MACHADO, P. A. L. **Direito ambiental brasileiro**, 19ª. Ed., São Paulo: Malheiros, 2011.

MARRAFON, M.A. Federalismo brasileiro: reflexões em torno da dinâmica entre autonomia e centralização. *In* **Teoria e filosofia do direito.** Gustavo Silveira Siqueira et al. (orgs.) Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2015.

SALEME, E.R. **Direito Constitucional.** Barueri: Manole, 2021.

SÃO PAULO, Secretaria da Infraestrutura e do Meio Ambiente**. Recursos do Estado vão custear projetos de saneamento, criação de parques lineares e iniciativas de educação ambiental.** Disponível em: http//:www. infraestruturameioambiente.sp.gov.br/2019/06/governo-investe-r-35-milhoes-em-acoes-ambientais-em-36-municipios/. Acesso em: 24 set 2021.

SÃO PAULO. Secretaria da Infraestrutura e Meio Ambiente. Programa Municipio Verde e Azul. Disponível em: https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/verdeazuldigital/o-projeto/ . Acesso em: 25 set. 2021.

TOMIO, F.L.; ORTOLAN, M. Federalismo Predatório e Municipalização de Políticas Públicas Sociais. **Revista de Administração Pública Municipal,** p.4**.** Dezembro 2015.