

REFLEXOS DOS CONFLITOS FEDERATIVOS NA BASE REGULATÓRIA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL

Adriana Pinheiro 

Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo 

Contextualização: : A escassez de literatura recente sobre o impacto subnacional nos processos legislativos nacionais tem motivado este estudo. Este trabalho segue uma linha de pesquisa sobre estudos legislativos e direciona seu foco para a perspectiva federativa e a influência dos governos subnacionais.

Objetivo: O objetivo deste estudo é analisar os conflitos federativos relacionados à política ambiental, com destaque para o licenciamento ambiental, que é um instrumento central nessa área e frequentemente caracterizado por conflitos subnacionais. Buscamos compreender a influência dos governos subnacionais no processo legislativo nacional e na regulamentação ambiental.

Metodologia: Para atingir esse objetivo, utilizamos análise documental e acompanhamento do processo que levou à criação da Lei Complementar n° 140/2011. Isso nos permitiu identificar e compreender o papel crucial desempenhado pelos governos subnacionais em questões ambientais e legislativas.

Resultados: Os resultados deste estudo destacam a relevância dos governos subnacionais nos processos legislativos e na formulação de políticas ambientais. Através do exame dos conflitos federativos no contexto do licenciamento ambiental, este trabalho demonstra a importância de uma abordagem federativa para a criação de políticas públicas eficazes no país.

Palavras-chave: Federalismo; Licenciamento Ambiental; Política Ambiental; Processo Legislativo; Regulação.

**REFLECTIONS OF FEDERAL CONFLICTS ON
THE REGULATORY BASIS OF
ENVIRONMENTAL LICENSING IN BRAZIL**

Contextualization: The scarcity of recent literature regarding subnational impact on national legislative processes has motivated this study. This work follows a research trajectory focused on legislative studies and directs its attention towards the federal perspective and the influence of subnational governments.

Objectives: The aim of this study is to analyze federal conflicts related to environmental policy, with a focus on environmental licensing, which is a central instrument in this field often characterized by subnational disputes. We seek to comprehend the influence of subnational governments on the national legislative process and environmental regulations.

Methodology: To achieve this goal, we employed documentary analysis and tracked the process leading to the creation of Complementary Law No. 140/2011. This enabled us to identify and understand the pivotal role played by subnational governments in environmental and legislative matters.

Results: The findings of this study underscore the significance of subnational governments in legislative processes and the formulation of environmental policies. Through the examination of federal conflicts in the context of environmental licensing, this work showcases the importance of a federal approach in the creation of effective public policies in the country.

Keywords: Federalism; Environmental Licensing; Environmental Policy; Legislative Process; Regulation.

**REFLEJOS DE LOS CONFLICTOS FEDERATIVOS
EN LA BASE REGULATORIA DE LA LICENCIA
AMBIENTAL EN BRASIL**

Contextualización del tema: La escasez de literatura reciente sobre el impacto subnacional en los procesos legislativos nacionales ha motivado este estudio. Este trabajo sigue una línea de investigación en estudios legislativos y enfoca su atención en la perspectiva federativa y la influencia de los gobiernos subnacionales.

Objetivos: El objetivo de este estudio es analizar los conflictos federativos relacionados con la política ambiental, con énfasis en el licenciamiento ambiental, que es un instrumento central en este ámbito y a menudo caracterizado por disputas subnacionales. Buscamos comprender la influencia de los gobiernos subnacionales en el proceso legislativo nacional y en la regulación ambiental.

Metodología: Para lograr este objetivo, empleamos análisis documental y seguimiento del proceso que condujo a la creación de la Ley Complementaria N° 140/2011. Esto nos permitió identificar y comprender el papel crucial desempeñado por los gobiernos subnacionales en cuestiones ambientales y legislativas.

Resultados: Los resultados de este estudio resaltan la relevancia de los gobiernos subnacionales en los procesos legislativos y en la formulación de políticas ambientales. A través del examen de los conflictos federativos en el contexto del licenciamiento ambiental, este trabajo muestra la importancia de un enfoque federal en la creación de políticas públicas efectivas en el país.

Palabras clave: Federalismo; Licenciamiento Ambiental; Política Ambiental; Proceso Legislativo; Regulación.

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa trata da escassez de literatura recente sobre o impacto subnacional nos processos legislativos nacionais e aborda um tema relevante na perspectiva federativa, focando no papel dos governos subnacionais na política ambiental e conflitos federativos relacionados ao licenciamento ambiental.

A dinâmica legislativa no Brasil é frequentemente focada no poder do executivo federal e dos líderes partidários, o que resulta em uma subvalorização do papel dos parlamentares e outros atores no processo legislativo¹. Nesse contexto, a política ambiental e o licenciamento se destacam por envolverem questões federativas explícitas, tornando-se significativos na área de meio ambiente e simbólicos do comportamento parlamentar.

O problema de pesquisa reside na lacuna de conhecimento sobre a contribuição dos governos subnacionais no processo legislativo e na regulamentação ambiental, bem como na falta de estudos que abordem conflitos federativos nessa área. Nesse sentido, a pesquisa tem como objetivo principal analisar a participação dos governos subnacionais no processo legislativo relacionado à política ambiental e sua influência no licenciamento ambiental.

A política ambiental é a única área de políticas públicas que conta com uma Lei Complementar aprovada para resolver conflitos federativos, regulamentando as atribuições dos entes federados no artigo 23 da Constituição. A Lei Complementar nº 140/2011 aborda a política ambiental em geral e as atribuições dos entes federados em licenciamento ambiental, que envolve a distribuição de tarefas entre os três níveis da federação. Essa interação muitas vezes é conflituosa em relação à interpretação do órgão licenciador e tem repercussões nas discussões legislativas sobre o tema.

O estudo utilizou a análise documental e o rastreamento do processo que originou a Lei Complementar nº 140/2011, com foco na perspectiva federativa e no papel dos governos subnacionais. A análise documental permitiu a compreensão dos aspectos legais, políticos e institucionais relacionados à regulação ambiental e ao licenciamento ambiental no Brasil. O rastreamento do processo legislativo da Lei Complementar nº 140/2011 permitiu identificar as contribuições dos governos subnacionais no processo de tomada de decisão, bem como os conflitos federativos que surgiram durante sua elaboração.

Portanto, este trabalho tem como objetivo contextualizar a política ambiental no

¹ ARAÚJO, Suely M. V. G.; SILVA, Rafael S. Reflexões e Novas Agendas de Pesquisa para os Estudos Legislativos no Brasil. *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*, v. 2, p. 58-74, 2012.

Brasil, abordando a sua dimensão federativa, com foco especial no licenciamento ambiental, em particular a Lei Complementar nº 140/2011, bem como a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente.

A escassez de estudos sobre a influência dos governos subnacionais no processo legislativo nacional relacionado à política ambiental é um tema relevante, especialmente em um país federativo como o Brasil. A pesquisa destaca a importância da abordagem federativa na formulação de políticas públicas no país, evidenciando o papel significativo dos governos subnacionais nesse processo. Além disso, o estudo contribui para a compreensão dos conflitos federativos relacionados à política ambiental, especialmente no licenciamento ambiental, que é um tema central nessa área.

Em síntese, essa pesquisa fornece uma contribuição importante para a compreensão do papel dos governos subnacionais no processo legislativo e na regulamentação ambiental, destacando a importância de uma abordagem federativa na formulação de políticas públicas no Brasil.

1. A ATUAÇÃO DOS ENTES SUBNACIONAIS NO CONGRESSO NACIONAL

A lógica por trás do presidencialismo de coalizão pode perder força quando a questão dos recursos financeiros subnacionais é colocada em pauta. Vários autores² têm apontado a influência dos governadores nas decisões legislativas.

A formação de coalizões políticas no Brasil segue uma lógica que apresenta dois eixos: o partidário e o regional. Esse elemento regional que explica a ocorrência de "grandes coalizões", pois o cálculo relativo a base de sustentação política do governo não é apenas partidário-parlamentar, mas também regional³. No entanto, essa preocupação com a lógica regional muitas vezes é esquecida nas referências frequentes ao autor.

O governador, devido à proximidade geográfica, é um dos principais intermediadores na relação entre eleitores e representantes, pois pode introduzir cabos eleitorais na administração pública local, transferir recursos financeiros e executar obras públicas. Unir-se ao governador é vantajoso para o parlamentar que busca reeleição ou ainda quando há ambição de conquistar cargos eletivos no executivo estadual ou

² ABRANCHES, Sérgio Henrique H. de. Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional Brasileiro. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro. v. 31, n. 1, p. 5-38, 1988.

APPY, Bernard. Por que o sistema tributário brasileiro precisa ser reformado. **Revista Interesse Nacional**, 8, n. 31. Versão atualizada, 2016.

BAIÃO, A.; COUTO, C.; JUCÁ, I. A execução das emendas orçamentárias individuais: papel de ministros, cargos de liderança e normas fiscais. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 25, p. 47-86, 2018.

³ ABRANCHES, Sérgio Henrique H. de. Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional Brasileiro. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro. v. 31, n. 1, p. 5-38, 1988.

municipal⁴.

Não é razoável esperar que um congressista vote favoravelmente a uma perda significativa da arrecadação de seu estado ou município, o que pode representar uma séria ameaça eleitoral. A questão é importante tanto para os senadores, eleitos segundo a lógica federalista⁵, quanto para a Câmara dos Deputados, já que o distrito eleitoral equivale ao território dos estados.

Os governos regionais são autônomos e possuem interesses, poderes de barganha e competências próprias, que são parte integrante do pacto federativo e não podem ser considerados meros agentes passivos do contexto institucional nacional. Além disso, a capacidade de mobilização de cada governo estadual no Congresso Nacional deve levar em conta a histórica disparidade de poder entre os estados ricos e pobres do país⁶.

Como forma de exercer poder, os estados preferem negociar diretamente em vez de recorrer à estrutura federal, buscando favorecer empreendimentos que possam trazer benefícios locais⁷.

No âmbito horizontal, um grande exemplo de conflito é a guerra fiscal entre os estados, onde governos reduzem as alíquotas do Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Prestação de Serviços (ICMS) e concedem incentivos fiscais para atrair investimentos industriais e estimular a economia local. A dinâmica dessas relações fiscais é marcada por um comportamento não-cooperativo, individualista, imediatista e defensivo⁸. A guerra (anti)ambiental, um processo semelhante ao conflito fiscal, ocorre nos estados e é um dos motivos pelos quais os entes estaduais defendem regras mais flexíveis no licenciamento, como será mostrado nesta pesquisa.

Ainda é comum entre os autores defender que o poder dos governadores foi enfraquecido a partir da década de 1990, devido ao endividamento fiscal dos estados e à centralização fiscal na União. Enquanto isso, os municípios passaram a receber mais recursos diretos do governo central para as políticas sociais. Na área ambiental, a política é basicamente regulatória devido à escassez de recursos orçamentários, o que tem impacto na capacidade institucional para o licenciamento ambiental, especialmente nos

⁴ MELO, Carlos Ranulfo. As instituições políticas brasileiras funcionam? *Revista Sociologia e Política*, Curitiba, 25, p. 199-203, 2005.

⁵ MELO, Carlos Ranulfo. As instituições políticas brasileiras funcionam? *Revista Sociologia e Política*, Curitiba, 25, p. 199-203, 2005.

⁶ ARRETICHE, Marta. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil. Problemas de Coordenação e Autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

⁷ SABATIER, Paul A.; JENKINS SMITH, Hank C. The Advocacy Coalition Framework: an Assessment. In: (Ed.). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press, p.117 -166. 1999

⁸ MONTEIRO NETO, Aristides. Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações no cenário atual. *Textos para Discussão n° 1894*. Brasília: IPEA, nov. 2013.

municípios.

Apesar desses abalos, o poder dos governadores não desapareceu completamente da estrutura federativa. Hoje, os estados estão mais reativos às propostas do governo central e têm buscado soluções judiciais para resolver conflitos federativos. Isso pode explicar o adiamento do ajuste fiscal e a dificuldade de aprovação da reforma tributária. As tentativas fracassadas de reformas tributárias mais amplas, como a do Imposto sobre Valor Agregado (IVA), e a aprovação de ajustes pontuais na discussão tributária parecem evidenciar o poder de veto dos governos estaduais às mudanças no mecanismo de arrecadação nos entes federados.

Na área ambiental, o conflito de interpretação entre as resoluções do Conama e as legislações estaduais em relação aos procedimentos de licenciamento ambiental adotados fomenta a judicialização. A paralisia decisória na reforma tributária pode ser explicada pela influência dos grupos de interesse, que atuam mais no sentido de bloquear questões do que de levá-las à agenda. O que está fora da agenda aprovada pode ser mais representativo do poder de um grupo do que a mobilização destes nas votações do congresso.

Outras pesquisas raramente deram a devida atenção ao papel dos governos estaduais no legislativo federal, havendo apenas algumas menções pontuais sobre a importância dos governadores. Levando em consideração os poucos estudos disponíveis sobre o papel dos governos estaduais e municipais no processo legislativo federal, o objetivo desta pesquisa é analisar as duas principais propostas referentes ao licenciamento ambiental que tiveram relevância na agenda legislativa nos últimos anos.

2. METODOLOGIA

Do ponto de vista da metodologia, acredita-se que a melhor abordagem para estudar o impacto do federalismo nas políticas públicas de competência comum (art. 23 da Constituição) é por meio de perspectivas analíticas integradoras e de médio prazo. É importante destacar o papel dos níveis subnacionais na dinâmica legislativa, pois muitas vezes é subvalorizado nas análises políticas. O crescente protagonismo do Legislativo nos últimos anos fortaleceu a área de estudos legislativos, especialmente em relação à compreensão do licenciamento ambiental no Brasil e sua relação com a questão federativa. Tentou-se compreender o licenciamento ambiental no Brasil, com destaque para a questão federativa.

A metodologia adotada para esta pesquisa consistiu em um levantamento documental e análise de conteúdo dos documentos coletados em fontes públicas, como portais da Câmara dos Deputados e do Senado, diários oficiais, entrevistas e sites oficiais. O objetivo do levantamento foi reunir informações relevantes para a pesquisa.

A análise de conteúdo buscou extrair material relevante e realizar inferências válidas e confiáveis a partir dos documentos coletados. O rastreamento de processos se caracteriza como “pedaços” ou “rastros” de evidências de diagnóstico da tramitação legislativa⁹. Não é por acaso que essa técnica é bastante comum em pesquisas com n-reduzido.

Para garantir a confiabilidade e validade das inferências, disciplinou-se a narrativa com riqueza de detalhes e estabelecendo o encadeamento temporal e lógico na tramitação das proposições legislativas.

Por fim, as diferentes fases do processo legislativo foram acompanhadas por meio de notas taquigráficas, áudios e modificações dos textos produzidos, incluindo projetos iniciais, emendas, pareceres dos relatores e substitutivos, notas técnicas, entre outros.

3. DISCUSSÃO E RESULTADOS

Em primeiro lugar, é apresentado um panorama geral da Política Nacional do Meio Ambiente, a fim de familiarizar o leitor com a questão e os conceitos.

3.1 Panorama histórico da política ambiental brasileira

A política ambiental tem forte componente regulatório, que é o foco do panorama apresentado nesta pesquisa, colocando-se em destaque as atribuições dos entes federados.

No caso brasileiro, ao mesmo tempo em que se priorizam os instrumentos de comando e controle da política ambiental comparativamente aos instrumentos econômicos¹⁰, têm-se em geral um descompasso grande entre o que se formula para a política ambiental e o que se consegue concretizar. Uma das principais explicações para esse descompasso é a condição colonial brasileira.

Historicamente, não houve preocupação profunda com a forma de extração dos recursos naturais, visto que a lógica predominante - em grande parte até hoje - é a de expansão de fronteiras e desmatamento. A economia sempre esteve desvinculada da questão ambiental. Com isso, reforçou-se o caráter essencialmente regulatório da Política Nacional do Meio Ambiente¹¹, situação que potencializa conflitos com o empresariado e com órgãos governamentais que tratam de infraestrutura e temas conexos.

Pode-se afirmar que a política de biodiversidade e florestas em nosso país se

⁹ KINGDON, J. Agenda. **Alternatives a Public Policies**. 3. Ed. New York: Harper Collins, 2011.

¹⁰ ARAÚJO, Suely M. V. G. **Direito Ambiental e Sustentabilidade**. 1. ed. São Paulo: Editora Senac, 2021.

¹¹ SANTAELLA, Sandra T. et al. Resíduos sólidos e a atual Política Ambiental brasileira. Fortaleza: **LABOMAR – Coleção Habitat 7**. 2014.

apresentou de forma contemporânea em relação aos países desenvolvidos. Os assuntos relativos a esse tema fazem parte da chamada “agenda verde”, mais antiga e centralizada no governo federal do que a “agenda marrom”, que foca em temas como o controle da poluição, o saneamento básico e a gestão ambiental urbana¹². Isso se explica em parte pelo fato de a União ter o histórico de legislar privativamente, antes da Constituição Federal (CF) de 1988, sobre temas como florestas, caça e pesca¹³.

É possível ir longe no tempo na origem das regras nacionais relacionadas a florestas. O Regimento do Pau-Brasil é de 1605. O Regimento de Cortes de Madeiras é de 1799¹⁴. A lógica era assegurar a manutenção dos estoques madeireiros ao longo do tempo. Se atualizada conceitualmente, essa perspectiva tem coerência com o princípio do desenvolvimento sustentável consagrado pelo Relatório *Our Common Future*, de 1987¹⁵.

Decreto de 1921¹⁶ criou o primeiro Serviço Florestal Federal. Esse órgão “[...] não tinha orçamento, autoridade política nem sequer terras públicas para manejar, isso tudo num dos países mais florestados do mundo”¹⁷. O interessante é que essa situação não parece distante da enfrentada pelo Serviço Florestal Brasileiro (SFB) criado 85 anos depois¹⁸.

O primeiro Código Florestal data de 1934¹⁹, mesmo ano em que foi editado o Código de Águas²⁰. O Código Florestal de 1934 trazia a gênese de instrumentos que são aplicados até os dias de hoje, como as “florestas protetoras”, que são voltadas a conservar o regime das águas, evitar a erosão e outras finalidades, abrangidas pelas chamadas Áreas de Preservação Permanente – APP. A lei previa licença da autoridade florestal para uso do fogo em vegetação e para supressão de vegetação em áreas como as de florestas protetoras.

¹² Existe também a “agenda azul”, referente ao gerenciamento dos recursos hídricos, além de temas interdisciplinares que agregam essas agendas, com destaque para a política climática. ARAÚJO, Suely M. V. G.; SILVA, Rafael S. **Titulares da agenda e carreiras políticas**. Revista Brasileira de Ciência Política (Impresso), p. 285-311, 2013.

¹³ VIANA, Maurício Boratto; ARAÚJO, Suely M. V. G. Conservação da biodiversidade e repartição de competências governamentais. In: **Conservação da Biodiversidade Legislação e Políticas Públicas**. 2010.

¹⁴ Ver linha do tempo disponibilizada pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ): <https://stj.jusbrasil.com.br/noticias/2219914/linha-do-tempo-um-breve-resumo-da-evolucao-da-legislacao-ambiental-no-brasil>. Acesso em: 04 mar. 2023.

¹⁵ Coordenado pela primeira-ministra da Noruega Gro Harlem Brundtland (e por isso também conhecido como Relatório Brundtland), esse relatório consolidou as bases para a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento de 1992, a Rio 92. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2023.

¹⁶ Decreto nº 4.421/1921.

¹⁷ DRUMMOND, J. A. **A legislação ambiental brasileira de 1934 a 1988**: comentários de um cientista ambiental simpático ao conservacionismo. Ambiente e Sociedade, Campinas, nº 3-4, 1998, 134.

¹⁸ Ver Lei nº 11.284/2006.

¹⁹ Decreto nº 23.793/1934, com força de lei porque editado em regime de exceção.

²⁰ Decreto nº 24.643/1934, com força de lei porque editado em regime de exceção.

Desde então, começam a se consolidar diferentes atos autorizativos nesse campo de políticas públicas. O primeiro parque nacional é dessa época: Parque Nacional de Itatiaia (RJ), na Serra da Mantiqueira, criado em 1937. O Parque Nacional de Iguaçu (PR) e o Parque Nacional da Serra dos Órgãos (RJ) foram criados em 1939²¹.

Desde o início, a proteção das florestas e a conservação da biodiversidade estiveram fortemente centralizadas na esfera federal. O Código Florestal de 1965²² e a Lei de Proteção à Fauna Silvestre²³ possuem textos que refletem essa concentração de poder no governo central. A autorização para exploração florestal em qualquer lugar do país, por exemplo, permaneceu a cargo do governo federal (Instituto Brasileiro do Desenvolvimento Florestal – IBDF e posteriormente Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama) até 2006²⁴, quando a Lei de Gestão de Florestas Públicas²⁵ alterou a lei florestal de 1965, passando a remeter essa tarefa aos estados.

Sobre o Ibama, é uma autarquia criada em 1989²⁶, reunindo as competências de quatro órgãos: a Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema), órgão subordinado ao Ministério do Interior; o IBDF e a Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (Sudepe), autarquias vinculadas ao Ministério da Agricultura; e a Superintendência da Borracha (Sudhevea), autarquia vinculada ao Ministério da Indústria e do Comércio. Foram conferidas amplas atribuições ao Ibama como também, expressamente, a prerrogativa de atuação supletiva na inação dos órgãos estaduais.

Em 2007, o Ibama foi desdobrado com a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)²⁷. Houve transferência das atribuições do Ibama de gestão das Unidades de Conservação (UC) federais para esse órgão²⁸.

Em temas relacionados à agenda marrom, a atenção do governo federal está longe de ter esse alcance histórico. A legislação sobre controle da poluição surge nos anos 1970, de forma tardia e bastante incipiente. O Decreto-Lei de 1975²⁹ “dispõe sobre o controle da poluição do meio ambiente provocada por atividades industriais”, mas destaca,

²¹ DRUMMOND, J. A. **A legislação ambiental brasileira de 1934 a 1988**: comentários de um cientista ambiental simpático ao conservacionismo. *Ambiente e Sociedade*, Campinas, nº 3-4, 1998.

²² Lei nº 4.771/1965.

²³ Lei nº 5.197/1967.

²⁴ Ver o artigo 19 da Lei nº 4.771/1965, na sua redação original.

²⁵ Lei nº 11.284/2006.

²⁶ Lei nº 7.735/1989.

²⁷ Ver Lei nº 11.516/2007.

²⁸ VIANA, Maurício Boratto; ARAÚJO, Suely M. V. G. Conservação da biodiversidade e repartição de competências governamentais. In: *Conservação da Biodiversidade Legislação e Políticas Públicas*. 2010, p. 145.

²⁹ Ver o Decreto-Lei nº 1.413/1975, especialmente o conteúdo do artigo 2º.

sobretudo, que competia exclusivamente ao executivo federal determinar ou cancelar a suspensão do funcionamento de estabelecimento industrial cuja atividade fosse considerada de “alto interesse do desenvolvimento e da segurança nacional”³⁰.

Regras mais consistentes começam a surgir nessa época em estados industrializados. É o caso do Estado de São Paulo, que criou a Companhia de Tecnologia de Saneamento Básico e de Controle da Poluição das Águas (Cetesb) em 1973³¹, com atribuição expressa de proceder o licenciamento ambiental de empreendimentos poluidores e outros procedimentos autorizativos de controle ambiental. Na sequência, em 1976³², o mesmo estado edita lei sobre o Sistema de Prevenção e Controle da Poluição do Meio Ambiente, que detalha regras sobre licenciamento ambiental. Na mesma época, no Rio de Janeiro, o licenciamento ambiental implementado pela Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (Feema) também emerge³³. A explicitação de regras sobre controle da poluição e sua relação com o licenciamento ambiental se inicia, portanto, na esfera estadual.

A edição da principal lei ambiental do país, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, derivou da participação do Brasil em 1972 na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano em Estocolmo. No ano seguinte a essa conferência, foi criada a Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema), que, como explicado, foi incorporada ao Ibama em 1989. Foi a Sema que concebeu a Lei nº 6.938/1981, que “dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências”.

Para a época em que foi aprovada, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente é surpreendente por trazer instrumentos inovadores em termos de proteção do meio ambiente. Estávamos em pleno regime militar, mas, além da liderança da Sema, deve ser lembrado que o crescimento econômico já não era tão acelerado, o que provavelmente abriu espaço para a acomodação de interesses que viabilizou a aprovação dessa lei³⁴.

Do ponto de vista federativo, além de ter definido as diretrizes de atuação da União, a inovação mais importante da Política Nacional do Meio Ambiente foi a instituição do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), uma estrutura integrativa dos três níveis

³⁰ Ver linha do tempo disponibilizada pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ): <https://stj.jusbrasil.com.br/noticias/2219914/linha-do-tempo-um-breve-resumo-da-evolucao-da-legislacao-ambiental-no-brasil>. Acesso em: 04 mar. 2023.

³¹ Ver Lei estadual nº 118, de 1973.

³² Ver Lei estadual nº 997/1976.

³³ Ver Decreto-Lei estadual nº 1.633/1977.

³⁴ ARAÚJO, Suely M. V. G.; SILVA, Rafael S. Reflexões e Novas Agendas de Pesquisa para os Estudos Legislativos no Brasil. *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*, v. 2, p. 58-74, 2012.

da federação no campo da política ambiental.

Mesmo após quatro décadas, o Sisnama ainda não está articulado como um verdadeiro sistema nacional. Parece evidente que a União não conseguiu estabelecer uma coordenação forte com os entes subnacionais, o que gera atritos federativos.

A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente também criou o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), o principal amparo normativo na complementação da legislação de proteção do meio ambiente. O órgão colegiado é integrado por representação do governo federal e dos governos estaduais e municipais, entidades da sociedade civil e empresariais.

Estados e municípios possuem entidades representativas próprias na área ambiental, a Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (Abema) e a Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente (Anamma), ambas criadas na década de 1980 e com atuação relevante nos processos decisórios que ocorrem no Conama.

Deve ser destacado que o moderno ambientalismo consolidado nas décadas de 1970 a 1980 esteve comprometido com a participação da sociedade civil por meio de conselhos deliberativos e consultivos e teve como efeito o crescimento do número das organizações não-governamentais (ONGs)³⁵. O Conama sempre foi uma arena importante nesse sentido.

Um dos temas mais relevantes nas resoluções do Conama é o licenciamento ambiental. O país não possui ainda a Lei Geral do Licenciamento Ambiental, que tem sido objeto de polêmica no Congresso Nacional. As regras nacionais sobre o tema estão apenas em um artigo da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente³⁶, que institui a licença no plano nacional, e em resoluções do Conama.

A tendência descentralizadora nas políticas públicas ficou mais clara após a promulgação da Constituição Federal de 1988, especialmente por meio do processo de municipalização³⁷. Na política ambiental a municipalização tem se mostrado complexa, entre outros aspectos porque o impacto sobre o meio ambiente não costuma se restringir ao território de um único município. De qualquer forma, a descentralização também tem ocorrido nesse âmbito.

Nessa perspectiva, podem ser citados os pactos para descentralização de atribuições para dos estados quanto a atribuições no controle da supressão de vegetação

³⁵ VIANA, Maurício Boratto; ARAÚJO, Suely M. V. G. Conservação da biodiversidade e repartição de competências governamentais. In: **Conservação da Biodiversidade Legislação e Políticas Públicas**. 2010, p. 144.

³⁶ Ver o artigo 10 da Lei nº 6.938/1981.

³⁷ MONTEIRO NETO, Aristides. Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações no cenário atual. **Textos para Discussão nº 1894**. Brasília: IPEA, nov. 2013.

firmados na década de 1990, a descentralização nesse tema consolidada em 2006 e, principalmente, a aprovação da Lei Complementar nº 140/2011, objeto de atenção especial na pesquisa apresentada.

A Constituição de 1988 trouxe avanços fundamentais para a política ambiental, sobretudo ao qualificar em seu artigo 225 o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito de todos, para as atuais e futuras gerações. O olhar é para a solidariedade e a cooperação. O capítulo de meio ambiente da Constituição “foi tão inovador, que se pode dizer que a Constituição de 1988 é *“eminente ambientalista”* (grifo no original)³⁸.

Após 1988, foram aprovadas várias leis de aplicação nacional relacionadas à questão ambiental. As principais estão listadas no **Quadro 1**.

Quadro 1- Principais leis ambientais de aplicação nacional aprovadas após CF

LEI	TEMA
Lei nº 7.797/1989	Lei do Fundo Nacional do Meio Ambiente
Lei nº 7.802/1989	Lei dos Agrotóxicos
Lei 8.723/1993	Lei da Poluição Veicular
Lei nº 9.433/1997	Lei dos Recursos Hídricos
Lei nº 9.605/1998	Lei dos Crimes Ambientais
Lei nº 9.795/1999	Lei da Educação Ambiental
Lei nº 9.966/2000	Lei de controle da poluição hídrica por óleo
Lei nº 9.985/2000	Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação
Lei nº 10.257/2001	Estatuto da Cidade
Lei nº 10.605/2003	Lei do acesso às informações ambientais
Lei nº 11.284/2006	Lei de Gestão das Florestas Públicas
Lei nº 11.428/2006	Lei de Proteção da Mata Atlântica
Lei nº 11.516/2007	Lei de criação do ICMBio
Lei nº 11.959/2009	Lei da Política de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca
Lei nº 12.114/2009	Lei do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima
Lei nº 12.187/2009	Lei da Política Nacional sobre Mudança do Clima
Lei nº 12.305/2010	Lei da Política Nacional dos Resíduos Sólidos
Lei Complementar nº 140/2011	Lei da cooperação federativa em política ambiental
Lei nº 12.608/2012	Lei da Proteção e Defesa Civil
Lei nº 12.651/2012	Nova Lei Florestal
Lei nº 14.026/2020	Novo Marco Legal do Saneamento Básico
Lei nº 14.119/2021	Lei do Pagamento por Serviços Ambientais

Fonte: elaboração própria.

A seguir, feita contextualização, com análise da estrutura de governança do

³⁸ CIRNE, Mariana B. **Desvelando um Poder Executivo desenvolvimentista e avesso à Constituição Verde**. Um estudo dos argumentos jurídicos e políticos nos vetos presidenciais em projetos de lei ambientais de 1988 a 2016. Brasília, tese de doutorado, Direito, 2019, p. 43.

Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e do federalismo cooperativo em matéria ambiental fundamentado na Constituição Federal de 1988, bem como analisado o conteúdo da Lei Complementar do Licenciamento Ambiental.

3.2 Sistema nacional do meio ambiente, limitações e desafios

A Lei nº 6.938/1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente) instituiu o Sisnama, composto pelos órgãos federais, estaduais e municipais que atuam em meio ambiente no país. O Sisnama, assim, configura a governança federativa da política ambiental há mais de quatro décadas. Dispõe a lei:

Art. 6º Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado:

I - órgão superior: o Conselho de Governo, com a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais;

II - órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida;

III - órgão central: a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República [*hoje, Ministério do Meio Ambiente e mudança do Clima, anoutou-se*], com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;

IV - órgãos executores: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, com a finalidade de executar e fazer executar a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, de acordo com as respectivas competências;

V - Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental;

VI - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições;

Na versão inicial da lei, o Conama desempenhava a função de órgão superior do Sisnama. Criado pela mesma lei de 1981, esse órgão colegiado tem poder normativo, complementa a legislação ambiental ao fazer uso de sua prerrogativa de “estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais”. Há temas da legislação ambiental cujas regras estão concentradas nas resoluções do Conama, entre eles o licenciamento ambiental.

O Conama também pode e deve ser compreendido a partir da perspectiva federativa. Integram a composição do órgão colegiado representantes dos governos estaduais e municipais. O governo Lula priorizou a recomposição do Conama nos atos

normativos com foco em eliminar os retrocessos do governo Bolsonaro e, entre outras medidas, voltou a assegurar a representação no conselho de cada um dos governos estaduais³⁹.

Mesmo tendo sido formalizado há bastante tempo, o Sisnama ainda tem deficiências graves em termos de articulação federativa. O fato de praticamente não haver repasse de recursos federais para os entes subnacionais dificulta o cumprimento das diretrizes estabelecidas pela União. A capacidade de transferir recursos é um instrumento poderoso, capaz de gerar coordenação entre os entes subnacionais por meio das regras fixadas pela União.

Embora meio ambiente tenha conquistado espaço na agenda governamental, o seu financiamento é precário. Trata-se de uma política basicamente regulatória, situação que compromete a capacidade de coordenação do executivo federal. É uma situação bastante diferente, por exemplo, do Sistema Único de Saúde (SUS), campo de políticas públicas no qual as regras para transferência de recursos federais condicionam o apoio e as respostas dos entes subnacionais⁴⁰.

A pouca clareza nas atribuições dos entes federados para emissão das licenças e atos autorizativos é um problema histórico no Sisnama, que foi enfrentado pela Lei Complementar nº 140/2011. Mas ainda há questões em aberto, como a fraca atuação dos órgãos municipais do meio ambiente. O trabalho da Anamma tem contribuído para melhoria nesse sentido, mas ainda se colocam muitos desafios pela frente, uma vez que “o maior gargalo da institucionalização do Sisnama encontra-se nos municípios”⁴¹.

Entre os exemplos de problemas relacionados à atuação dos órgãos locais, pode-se citar a emissão de licenças sem as devidas condicionantes ambientais em garimpos no estado do Pará⁴². O estado descentralizou licenças para empreendimentos cujo impacto ambiental extrapola os limites dos territórios municipais e tem colhido resultados negativos com isso.

Outro tipo de desafio está na necessária integração entre o Sisnama e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, instituído pela Lei nº 9.433/1997, que define que “a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de

³⁹ Ver Decreto nº 11.417, de 16 de fevereiro de 2023. Esse decreto basicamente retoma a composição do Conama anterior a 2019. Entre as novidades, está a criação da Câmara Técnica de Justiça Climática.

⁴⁰ ARRETICHE, Marta. Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos?, *Dados*, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010.

⁴¹ LEME, Taciana Neto. Os Municípios e a Política Nacional do Meio Ambiente. Planejamento e políticas públicas – ppp, n. 35, jul./dez. 2010, p. 34.

⁴² Ver: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2023/02/mpf-recomenda-que-para-revoque-licenciamento-municipal-para-garimpos-de-ouro.shtml>. Acesso em: 02 mar. 2023.

Recursos Hídricos⁴³". A conexão entre gestão por bacias e a dimensão federativa é complexa.

3.3 As atribuições dos entes federados em matéria ambiental e a ideia da Lei Complementar

A Constituição Federal define as competências de União, estados, Distrito Federal e municípios entre seus artigos 21 a 30. Há dois princípios que regulam a distribuição de tarefas entre os entes da federação no que se refere a políticas públicas e legislação. O primeiro é a predominância de interesse, pelo qual competem à União os temas de interesse nacional, aos estados os de interesse supramunicipal e aos municípios os de interesse local. O segundo princípio é o do federalismo cooperativo.

O tema meio ambiente está concentrado nos dispositivos que assumem a lógica do federalismo cooperativo, com destaque para o artigo 23, que define as competências administrativas comuns de União, estados, Distrito Federal e municípios. São atribuições compartilhadas dos governos nos diferentes níveis da federação em termos de políticas públicas, que abrangem, entre outros temas, saúde, educação, moradia, saneamento básico e meio ambiente. Fica estabelecido no Texto Constitucional:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

.....
III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, **as paisagens naturais notáveis** e os sítios arqueológicos;

.....
VI - **proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;**

VII - **preservar as florestas, a fauna e a flora;**

.....
Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Há menções pontuais a competências administrativas relacionadas a meio ambiente em outros dispositivos constitucionais, como o que define a competência exclusiva da União para o controle das atividades nucleares⁴⁴, mas o artigo 23 é o prevalente.

A redação original do parágrafo único do artigo 23 da Constituição fazia referência a Lei Complementar, no singular. A ideia de que, mesmo com a redação no singular, o parágrafo único poderia gerar várias leis complementares, correspondentes a cada um dos temas sujeitos a competência administrativa comum entre os entes federados. Essa

⁴³ Art. 1º, inciso V, da Lei nº 9.433/1997.

⁴⁴ Art. 21, inciso XXIII, da Constituição Federal.

concepção surgiu no Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 12, de 2003, de autoria do deputado Sarney Filho (PV/MA)⁴⁵, proposta esta que deu início ao processo que originou a Lei Complementar nº 140/2011.

Como o deputado Sarney Filho teve uma atuação com foco em meio ambiente durante o mandato e foi Ministro do Meio Ambiente duas vezes, pode ser considerado um especialista e uma liderança na rede de atores. A ideia da Lei Complementar para tratar da cooperação federativa surge da comunidade envolvida nas discussões sobre soluções para a política ambiental.

Posteriormente, os debates que levaram à Emenda Constitucional nº 53, de 2006, deram nova redação aos artigos 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), alterando dispositivos sobre a política educacional⁴⁶. Vários atores da comunidade envolvida com os debates sobre política educacional costumam defender a aprovação de uma Lei Complementar com cooperação federativa nesse tema, o que explica a opção por colocar no plural a redação do parágrafo único do artigo 23.

Cabe destacar que a Lei Complementar nº 140/2011 é a única aprovada com base no parágrafo único do artigo 23 da Constituição. Não se aprovou até agora a proposta do Sistema Nacional de Educação⁴⁷ e nenhuma outra tratando de outro tema incluso no artigo 23. Isso evidencia a relevância que a cooperação federativa assume na política ambiental ou, vendo por outra ótica, o grau de conflitos relacionados às atribuições dos entes federados em meio ambiente. O licenciamento ambiental é a arena na qual esses conflitos assumem maior proporção.

No artigo 24 da Constituição, são definidas as matérias abrangidas pela competência legislativa concorrente da União, dos estados e do Distrito Federal. Na legislação sobre esses temas, a União deve se manter nos limites das normas gerais⁴⁸. Entre os temas listados, estão:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

⁴⁵ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=104885&fichaAmigavel=nao>. Acesso em: 27 fev. 2023.

⁴⁶ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm#art1. Acesso em: 27 fev. 2023.

⁴⁷ Ver PLP nº 235/2019 no Senado Federal. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139285>. Na Câmara, PLP nº 25/2019 e apensos. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2191844>. Acesso em: 27 fev. 2023.

⁴⁸ Art. 24, § 1º, da Constituição Federal.

VIII - **responsabilidade por dano ao meio ambiente**, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

Os municípios também podem legislar em meio ambiente, no uso de sua prerrogativa de legislar sobre assuntos de interesse local e complementar a legislação federal e estadual, no que couber⁴⁹.

Assim, em meio ambiente cabe legislação federal, estadual, do Distrito Federal e municipal. As leis federais são normas gerais, devem ser observadas como parâmetro mínimo na legislação estadual e municipal, e as leis estaduais como base para a legislação municipal.

É importante entender que a Lei Complementar nº 140/2011 regulamenta o parágrafo único do artigo 23 da Constituição no que se refere à política ambiental. Trata-se de competência administrativa, de formulação e implementação de políticas públicas. A Lei Complementar não define competências para legislar.

A ementa da Lei Complementar nº 140/2011 explicita que ela:

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. (*Grifou-se*)

Perceba-se, portanto, que em nenhum momento a Lei Complementar definirá atribuições no campo legiferante. Nem poderia, porque regulamenta o artigo 23 e não o artigo 24 da Constituição.

Na sequência, é apresentado os resultados do estudo de caso realizado, que aplicou rastreamento de processos a Lei Complementar nº 140/2011, a lei da coordenação federativa para a política ambiental.

3.4 O conteúdo da lei complementar nº 140/2011

A Lei Complementar inicia com tom discursivo e define como objetivos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, no exercício da competência comum estabelecida pela Constituição, “proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo gestão descentralizada, democrática e eficiente”, “garantir o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente, observando a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais”, “harmonizar as políticas e ações administrativas **para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de**

⁴⁹ Art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal.

forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente"; e "garantir a uniformidade da política ambiental para todo o País, respeitadas as peculiaridades regionais e locais" (art. 3º da LC 140, grifou-se).

São listados instrumentos de cooperação federativa, entre eles ferramentas de ampla aplicação em diferentes políticas públicas, como consórcios públicos, convênios e acordos de cooperação técnica, bem como fundos e outros instrumentos econômicos e delegação de ações de um ente federativo para outro. Como peculiaridade da governança da política ambiental, inclui a Comissão Tripartite Nacional, Comissões Tripartites Estaduais e Comissão Bipartite do Distrito Federal (art. 4º da LC 140).

As comissões tripartites são colegiados paritários, com a participação de representantes dos poderes executivos da União, dos estados e dos municípios, e tinham muito pouca institucionalidade até serem mencionados expressamente na Lei Complementar nº 140/2011.

Sobre a Comissão Tripartite Nacional⁵⁰:

[...] antes da edição da LC/140/2011, no ano de 2001, o então Ministro de Estado do Meio Ambiente, José Sarney Filho, a instituiu, por meio da Portaria nº 189. Ela foi instituída por representações paritárias, e buscou a descentralização. No período de 2001-2007, ela propôs duas portarias, realizou treze reuniões, cinco seminários e constituiu cinco grupos de trabalho, entre os quais, o que tratou da regulamentação do artigo 23 da Constituição Federal.

As evidências são de que há pouca institucionalidade mesmo após a edição da Lei Complementar nº 140/2011. É certo que a comissão nacional atuou no esforço de regulamentação que gerou o Decreto nº 8.437/2015, que complementou a Lei Complementar no que se refere a atribuições de licenciamento ambiental de um conjunto de empreendimentos. Mas há poucos registros da atuação da comissão nacional, bem como das tripartites estaduais e da bipartite do Distrito Federal. A redação deste decreto foi uma das poucas ocasiões em que ganhou saliência o trabalho da Comissão Tripartite Nacional.

A parte central da Lei Complementar nº 140/2011 está em seus artigos que definem as atribuições da União, dos estados e dos municípios em política ambiental (artigos 7º, 8º e 9º da LC 140). É relevante mencionar que não há referência expressa na Lei Complementar ao Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), ao contrário da opção adotada no PLP nº 12/2003, que deu início ao processo legislativo em tela. Na lei aprovada, procurou-se afastar o conteúdo da Lei Complementar da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente⁵¹, que, como explicado, estabeleceu o Sisnama e o Conama.

⁵⁰ SANTANA, Paulo; LEUZINGER, Márcia; SILVA, Lefícia. O federalismo cooperativo aparente no Brasil para proteção ambiental. *Cadernos de Direito Actual* nº 11., pp. 279-303, 2019, p. 286

⁵¹ Lei nº 6.938/1981.

Há atribuições que estão colocadas na Lei Complementar nº 140/2011 nas três esferas da federação, como “definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos”, “promover e orientar a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a proteção do meio ambiente” ou “controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, na forma da lei”.

Há outras que não causam qualquer controvérsia, por serem claramente tarefa de uma das esferas da federação, como as atribuições da União para “promover ações relacionadas à Política Nacional do Meio Ambiente nos âmbitos nacional e internacional”, “promover a integração de programas e ações de órgãos e entidades da administração pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, relacionados à proteção e à gestão ambiental” ou “elaborar o zoneamento ambiental de âmbito nacional e regional”.

As divergências maiores em termos de conflitos de atribuições anteriormente à Lei Complementar nº 140/2011 estavam no licenciamento ambiental e atos autorizativos como o que se refere à supressão de vegetação nativa. No licenciamento, sobressaíam os problemas de judicialização, como destacado pela maioria dos entrevistados.

Ficam expressos como tarefa da União e, portanto, do Ibama, autarquia que responde pelo licenciamento ambiental federal, os seguintes empreendimentos:

Art. 7º São ações administrativas da União:

-
- XIV - promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades:
- a) localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe;
 - b) localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva;
 - c) localizados ou desenvolvidos em terras indígenas;
 - d) localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);
 - e) localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados;
 - f) de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo, aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas, conforme disposto na Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999;
 - g) destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen); ou
 - h) que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento;

A alínea “h” acima transcrita foi regulamentada pelo Decreto nº 8.437/2015, que define como atribuição do Ibama licenciar, entre outros empreendimentos, a implantação de rodovias federais e a pavimentação e ampliação de capacidade de rodovias federais com extensão igual ou superior a duzentos quilômetros; a implantação, ampliação de

capacidade e regularização ambiental de ferrovias federais; usinas hidrelétricas com capacidade instalada igual ou superior a trezentos megawatt; usinas termelétricas com capacidade instalada igual ou superior a trezentos megawatt; e usinas eólicas, no caso de empreendimentos e atividades *offshore* e zona de transição terra-mar.

Como referido anteriormente, os estados respondem pela maior parte dos licenciamentos no país desde que a Lei nº 6.938/1981 estabeleceu a licença ambiental como ferramenta de aplicação obrigatória em todo o país. A Lei Complementar nº 140/2011 consolida essa situação, quando estabelece:

Art. 8º São ações administrativas dos Estados:

.....
XIV - promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, ressalvado o disposto nos arts. 7º [*licenças federais*] e 9º [*licenças municipais*];
..... (anotou-se)

Há um poder residual nesse ponto. Todos os casos de licenciamento não atribuídos explicitamente à União ou aos municípios são reservados aos estados. Os governos estaduais também têm poder forte na definição dos casos de licenciamento local:

Art. 9º São ações administrativas dos Municípios:

.....
XIV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos:
a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, **conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade**; ou
..... (grifou-se)

Uma das simplificações trazidas pela Lei Complementar nº 140/2011 foi a unificação do responsável pelo licenciamento ambiental e pelas autorizações de supressão de vegetação nativa (art. 13 da LC 140). Antes, havia diferentes situações em que, por exemplo, um empreendimento licenciado pelo órgão estadual do Sisnama requeria manifestação do Ibama para a supressão de vegetação nativa. Essa unificação, na verdade, avançou por meio de alteração realizada no Código Florestal de 1965 pela Lei de Gestão de Florestas Públicas⁵², mas foi consolidada na Lei Complementar nº 140/2011.

A principal exceção a essa regra está na área de abrangência do bioma Mata Atlântica, em que, em determinadas situações que requerem maior proteção fixadas na lei específica⁵³ e seu regulamento, o Ibama é chamado a se manifestar em licenciamentos estaduais. A própria Lei Complementar respalda essa exceção quando dispõe:

⁵² Lei nº 11.284/2006.

⁵³ Lei nº 11.428/2006.

Art. 11. A lei poderá estabelecer regras próprias para atribuições relativas à autorização de manejo e supressão de vegetação, considerada a sua caracterização como vegetação primária ou secundária em diferentes estágios de regeneração, assim como a existência de espécies da flora ou da fauna ameaçadas de extinção.

A Lei Complementar nº 140/2011 prevê a atuação supletiva nos seguintes termos:

Art. 15. Os entes federativos devem atuar em caráter supletivo nas ações administrativas de licenciamento e na autorização ambiental, nas seguintes hipóteses:

I - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado ou no Distrito Federal, a União deve desempenhar as ações administrativas estaduais ou distritais até a sua criação;

II - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Município, o Estado deve desempenhar as ações administrativas municipais até a sua criação; e

III - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado e no Município, a União deve desempenhar as ações administrativas até a sua criação em um daqueles entes federativos.

Cabe notar que se trata de uma aplicação restrita do conceito de atuação supletiva. De toda forma, a Lei Complementar assegura a atuação na fiscalização como atribuição comum. Não obstante prever que aquele que licencia o empreendimento deve fiscalizá-lo, e dispõe:

Art. 17. Compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada.

§ 1º Qualquer pessoa legalmente identificada, ao constatar infração ambiental decorrente de empreendimento ou atividade utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores, pode dirigir representação ao órgão a que se refere o caput, para efeito do exercício de seu poder de polícia.

§ 2º Nos casos de iminência ou ocorrência de degradação da qualidade ambiental, o ente federativo que tiver conhecimento do fato deverá determinar medidas para evitá-la, fazer cessá-la ou mitigá-la, comunicando imediatamente ao órgão competente para as providências cabíveis.

§ 3º O disposto no caput deste artigo não impede o exercício pelos entes federativos da atribuição comum de fiscalização da conformidade de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais com a legislação ambiental em vigor, prevalecendo o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o caput. (grifou-se).

Será analisado a seguir o processo que levou à entrada na agenda e à aprovação da Lei Complementar nº 140/2011.

A discussão sobre a única Lei Complementar aprovada que regulamenta o artigo 23 da Constituição Federal não foi pacífica. O desafio era criar uma lei que definisse as atribuições dos entes federados em matéria ambiental, nelas incluídas as relativas ao licenciamento ambiental, que geravam mais polêmicas e judicialização.

O licenciamento faz parte de uma agenda especializada e técnica. Fica até difícil

analisar o humor nacional naquele momento, o tema dificilmente consegue ser traduzido para o cidadão comum. Os debates legislativos que resultaram na Lei Complementar nº 140/2011 duraram cerca de oito anos (2003-2011).

Inicialmente, foi apresentado o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 12/2003, do então deputado Sarney Filho (PV-MA), ex-Ministro do Meio Ambiente e coordenador da Frente Parlamentar Ambientalista por muitos anos. Um dos intuitos do projeto era atender a recomendações da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) sobre tráfico de animais silvestres, da qual Sarney Filho tinha sido relator. A experiência no MMA também gerou aprendizado no sentido de que a regulamentação do artigo 23 da Constituição era importante para a política ambiental.

A construção da Lei Complementar teve papel central dos parlamentares como força política organizada. Por muito tempo o processo do PLP nº 12/2003 ficou parado. Havia dificuldades para produzir um processo de negociação.

Em 2007 o governo apresentou sua proposta⁵⁴, que foi apensada ao PLP nº 12/2003. Um grupo de trabalho foi montado para apresentar essa proposta, que foi incluída no PAC (Programa de Aceleração do Crescimento). Contou com a participação da Ministra do MMA, Marina Silva e foi encaminhada pelo Presidente Lula em 2007.

A atuação política mais forte se deu, sobretudo, por meio do MMA. Já o Ibama atuou menos. Durante as discussões, ocorreram vários eventos e audiências públicas, que englobaram a discussão do licenciamento, a questão da capacitação e também a implementação do Sisnama.

O PLP nº 12/2003 passou primeiramente pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR). O parecer do deputado Moacir Micheletto (PMDB-PR) fazia três menções diretas ao Sisnama, que foram tiradas na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS) pelo relator, deputado Nilson Pinto (PSDB-PA), que foi quem inseriu no debate o tema da comissão tripartite.

As negociações políticas se intensificaram. Na última comissão temática antes do plenário da Câmara, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), o parecer do deputado Geraldo Pudim (PMDB-RJ) detalhou a composição dos membros que formariam a tripartite.

As atribuições do Conama foram tiradas de versão aprovada pelo plenário da Câmara, pois existia uma resistência muito grande dos ruralistas de dar poder ao Conama nessa tarefa. Sem o estabelecimento da comissão tripartite e a retirada das atribuições do

⁵⁴ Ver PLP nº 388/2007, na Câmara dos Deputados.

Conama, a FPA, que tem assegurado quórum legislativo relevante, não deixaria a matéria passar.

É importante destacar que o setor empresarial apresentou emendas de plenário que deixariam um grande vazio em relação à competência sobre o licenciamento de portos. Como eram emendas inaplicáveis, não foram aprovadas, mas mostram a intenção de alguns setores em deixar as regras pouco claras.

Outro ponto de conflito era o fato de que a União não queria renunciar à sua competência, remetendo a decreto o detalhamento da lista do licenciamento federal. O decreto com a participação da Comissão Tripartite Nacional também veio como caminho para resolver esse impasse.

Em suma, os pontos de grande controvérsia entre os atores tiveram que ser ajustados para criar a janela de oportunidade que viabilizasse a entrada na agenda de votação e consequente aprovação da Lei Complementar.

Embora o projeto do governo tenha ajudado a reavivar a tramitação, não foi motivo suficiente para garantir a aprovação da matéria. A articulação dos empreendedores políticos foi fundamental para garantir a aprovação da matéria na Câmara e no Senado.

No Senado, Sarney Filho desempenhou papel importante para viabilizar a aprovação da matéria junto à relatora do Senado, Katia Abreu (DEM-TO). Na Câmara Alta, foi feita alteração redacional no § 3º do artigo 17, que modificou o entendimento de que seria nula a fiscalização de órgão que não detivesse a atribuição de licenciamento com relação ao empreendimento fiscalizado. Com a alteração, o dispositivo permitiu que os órgãos do Sisnama continuassem a poder fiscalizar concomitantemente, com base na competência comum explicitada pelo artigo 23 da Constituição.

Essa alteração foi fundamental no sentido de permitir a efetividade da fiscalização ambiental. Vale mencionar que o artigo 8º da Lei Complementar nº 140/2011 atribui o licenciamento de imóveis rurais aos estados, o que impediria, por exemplo, o Ibama de fiscalizar uma parte grande dos locais em que há desmatamento na Amazônia, caso o dispositivo da Câmara permanecesse.

O decreto veio como tentativa de resolver o conflito de sobreposição de competências. Tentou-se negociar com a Abema e a Anamma, e o decreto acabou focando em reservar as atribuições da União que complementam as especificadas na Lei Complementar. O decreto puxou para o órgão federal empreendimento de interesse do governo federal.

Houve certo alinhamento entre Abema e o setor empresarial. Por outro lado, o setor ambientalista e a Anamma buscaram ter atuações mais independentes. Muito das coisas que a indústria defendia não eram a mesma coisa que a área rural defendia. Tinha

problemas de divergência.

O **Quadro 2** apresenta uma linha do tempo com as principais ocorrências do processo legislativo que gerou a Lei Complementar nº 140/2011.

Casa	Proposta	Responsável	Status do projeto
Câmara dos Deputados	Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 12/2003	Sarney Filho (PV-MA)	Apresentação da proposição
Câmara dos Deputados	PLP nº 388/2007	Presidência	Versão apresentada pelo governo do PT
Câmara dos Deputados	PLP 12/2003 e apensos	Relator Moacir Micheletto (PMDB-PR)	CAPADR
Câmara dos Deputados	PLP 12/2003 e apensos	Relator Nilson Pinto (PSDB-PA)	CMADS
Câmara dos Deputados	PLP 12/2003 e apensos	Relator Geraldo Pudim (PMDB-RJ)	CCJC
Câmara dos Deputados	PLP 12/2003 e apensos	Os vários relatores técnicos das comissões	Plenário da Câmara
Senado Federal	PLC nº 12/2003	Relatora Katia Abreu (DEM-TO)	Plenário do Senado

Quadro 2 – Etapas do processo legislativo da Lei Complementar
Fonte: elaboração própria com base nos dados da Câmara e do Senado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa mostrou que a perspectiva federativa e o papel dos governos subnacionais são importantes na análise dos conflitos federativos em relação à política ambiental, especialmente no licenciamento ambiental. Os resultados obtidos indicam que os governos subnacionais têm um papel significativo na formulação de políticas públicas e na regulamentação ambiental, como evidenciado pela análise do processo que originou a Lei Complementar nº 140/2011.

Os principais elementos que demandaram a criação lei estavam: (1) na judicialização dos processos de licenciamento ambiental para definição do ente federado competente pela emissão da licença; (2) nos limites do poder normativo do Conama principalmente quanto aos conflitos com legislação estadual mais flexível; (3) na indefinição do papel dos municípios; e (4) na baixa capacidade institucional e orçamentária dos entes subnacionais para promover o licenciamento ambiental e efetivar monitoramento.

A Lei Complementar como ideia teve resposta adequada da comunidade de atores especializados no tema. O nível de divergência entre os atores sobre esta proposta não foi elevado, especialmente quando se compara esse processo com os debates sobre a Lei Geral do Licenciamento Ambiental. As evidências foram de que a lei preencheu os requisitos necessários em termos de viabilidade técnica, aceitação pela comunidade e

custos toleráveis. Com a aprovação da lei, ocorreu: (1) a manutenção dos estados como responsáveis pela maior parte dos licenciamentos, por força da competência residual; (2) a complementação da lista de licenças a cargo do governo federal mediante decreto, assegurando que os empreendimentos complexos ficassem sob responsabilidade do Ibama, com exceção dos empreendimentos minerários; (3) a designação de tarefas normativas para a Comissão Tripartite Nacional, o que viabilizou ponto de equilíbrio entre os atores que lutavam a favor e contra a participação do Conama nesse sentido; e (4) a explicitação da competência municipal para licenciar, que ficou limitada por definição do conselho estadual de meio ambiente.

A Abema e a Anamma acompanharam o processo legislativo todo, sem divergências relevantes, mas os municipalistas não obtiveram plena autonomia no licenciamento de empreendimentos locais, pela imposição de decisão dos conemas. A Abema, por sua vez, mostrou força nas suas principais demandas.

A viabilização da aprovação ocorreu, pelo que se extrai dos documentos legislativos, quando se decidiu que a regulamentação da Lei Complementar teria a Comissão Tripartite Nacional como principal fórum. A retirada de atribuições do Conama reduziu resistências especialmente dos ruralistas, garantiu a aprovação da Lei Complementar.

A contribuição desta pesquisa para o tema é a identificação da relevância do papel dos governos subnacionais no processo legislativo e na regulamentação ambiental, fornecendo evidências empíricas que podem ajudar a orientar decisões políticas e melhorar o desenvolvimento de políticas públicas. Além disso, este estudo abre caminho para novas pesquisas na área de estudos legislativos, destacando a importância da perspectiva federativa no estudo de políticas públicas em nível nacional.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique H. de. Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional Brasileiro. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro. v. 31, n. 1, p. 5-38, 1988.

APPY, Bernard. Por que o sistema tributário brasileiro precisa ser reformado. **Revista Interesse Nacional**, 8, n. 31. Versão atualizada, 2016.

ARAÚJO, Suely M. V. G.; SILVA, Rafael S. Reflexões e Novas Agendas de Pesquisa para os Estudos Legislativos no Brasil. **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, v. 2, p. 58-74, 2012.

ARAÚJO, Suely M. V. G.; SILVA, Rafael S. **Titulares da agenda e carreiras políticas**. Revista Brasileira de Ciência Política (Impresso), p. 285-311, 2013.

ARAÚJO, Suely M. V. G. **Direito Ambiental e Sustentabilidade**. 1. ed. São Paulo: Editora Senac, 2021.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil. Problemas de Coordenação e Autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/spp/a/yrd5VzhMD8wyrZDDS6WvvP/?lang=pt&format=pdf>>. Acesso em 11 mar.2023.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos?, **Dados**, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010.

BAIÃO, A.; COUTO, C.; JUCÁ, I. A execução das emendas orçamentárias individuais: papel de ministros, cargos de liderança e normas fiscais. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 25, p. 47-86, 2018.

CIRNE, Mariana B. **Desvelando um Poder Executivo desenvolvimentista e avesso à Constituição Verde**. Um estudo dos argumentos jurídicos e políticos nos vetos presidenciais em projetos de lei ambientais de 1988 a 2016. Brasília, tese de doutorado, Direito, 2019. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/35574/3/2019_MarianaBarbosaCirne.pdf>. Acesso em 11 mar.2023.

DRUMMOND, J. A. **A legislação ambiental brasileira de 1934 a 1988**: comentários de um cientista ambiental simpático ao conservacionismo. Ambiente e Sociedade, Campinas, nº 3-4, 1998.

KINGDON, J. **Agenda, Alternatives a Public Policies**. 3. Ed. New York: Harper Collins, 2011.

LEME, Taciana Neto. Os Municípios e a Política Nacional do Meio Ambiente. Planejamento e políticas públicas - ppp, n. 35, jul./dez. 2010. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/196/191>>. Acesso em 11 mar.2023

MELO, Carlos Ranulfo. As instituições políticas brasileiras funcionam? **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, 25, p. 199-203, 2005.

MONTEIRO NETO, Aristides. Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações no cenário atual. **Textos para Discussão nº 1894**. Brasília: IPEA, nov. 2013.

SABATIER, Paul A.; JENKINS SMITH, Hank C. The Advocacy Coalition Framework: an Assessment. In: (Ed.). **Theories of the Policy Process**. Boulder: Westview Press, p.117 - 166. 1999.

SANTAELLA, Sandra T. *et al.* Resíduos sólidos e a atual Política Ambiental brasileira. Fortaleza: **LABOMAR – Coleção Habitat 7**. 2014.

SANTANA, Paulo; LEUZINGER, Márcia; SILVA, Letícia. O federalismo cooperativo aparente no Brasil para proteção ambiental. **Cadernos de Direito Actual** nº 11., pp. 279-303, 2019.

VIANA, Maurício Boratto; ARAÚJO, Suely M. V. G. Conservação da biodiversidade e repartição de competências governamentais. In: **Conservação da Biodiversidade Legislação e Políticas Públicas**. 2010.

COMO CITAR:

PINHEIRO, Adriana; ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. Reflexos dos conflitos federativos na base regulatória do licenciamento ambiental no Brasil. **Revista Direito e Política**. Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, vº 19, nº3, 3º quadrimestre de 2024. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/rdp> - ISSN 1980-7791. DOI: <https://doi.org/10.14210/rdp.v19n3.p274-301>

INFORMAÇÕES DOS AUTORES:

Adriana Pinheiro

Doutora (2023) e Mestre (2018) em Ciência Política pela Universidade de Brasília na linha de pesquisa Legislativo e Políticas Públicas (2018). Pesquisadora no Grupo de Pesquisa Questões Federativas Revisitadas: Processo Decisório, Financeiro-Orçamentário e de Execução de Políticas Públicas de Competência Comum no Brasil - Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP (2019). Analista Fiscal e Econômica no UNICEF - Brasil (2021).

Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo

Mestre e doutora em ciência política pela Universidade de Brasília, com pesquisas nas áreas de políticas públicas e estudos legislativos. Especialista sênior em políticas públicas do Observatório do Clima. Pesquisadora colaboradora plena e professora voluntária no Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (Ipol/UnB). Professora no mestrado em administração pública e na graduação em direito do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Foi Presidente do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama (2016/2018).