

UNIVERSIDADE DE MARÍLIA

LEONARDO DE CARVALHO PEIXOTO

**A INSTABILIDADE NORMATIVA AMBIENTAL COMO ENTRAVE AO
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NO ESTADO DE MATO GROSSO**

**MARÍLIA
2019**

LEONARDO DE CARVALHO PEIXOTO

A INSTABILIDADE NORMATIVA AMBIENTAL COMO ENTRAVE AO
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NO ESTADO DE MATO GROSSO

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado
em Direito da Universidade de Marília, como
requisito parcial para a obtenção do título de Mestre
em Direito, sob a orientação do Prof. Dr. Rogerio
Mollica e co-orientação do Prof. Dr. Paulo Roberto
Pereira de Souza.

MARÍLIA
2019

Peixoto, Leonardo de Carvalho

A instabilidade normativa ambiental como entrave ao desenvolvimento econômico no estado de Mato Grosso / Leonardo de Carvalho Peixoto. - Marília: UNIMAR, 2019.

109f.

Dissertação (Mestrado em Direito – Empreendimentos Econômicos, Desenvolvimento e Mudança Social) – Universidade de Marília, Marília, 2019.

Orientação: Prof. Dr. Rogério Mollica

1. Meio Ambiente 2. Normatividade 3. Sustentabilidade
4. Instabilidade Legal Insustentável 5. Solidariedade I. Peixoto,
Leonardo de Carvalho

CDD – 341.347

LEONARDO DE CARVALHO PEIXOTO

A INSTABILIDADE NORMATIVA AMBIENTAL COMO ENTRAVE AO
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NO ESTADO DE MATO GROSSO

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito da
Universidade de Marília, área de concentração Empreendimentos
Econômicos, Desenvolvimento e Mudança Social, sob a orientação do
Prof. Rogerio Mollica e co-orientação Prof. Dr. Paulo Roberto Pereira
de Souza.

Aprovado pela Banca Examinadora em 22/03/2019

Prof. Dr. Rogerio Mollica
Orientador

Prof. Dr. Paulo Roberto Pereira de Souza
Co-orientador

Profa. Dra. Fabiana Junqueira Tamaoki Neves

*“As flores do campo e as paisagens,
advertiu, têm um grave defeito: são gratuitas.
O amor a natureza não estimula a atividade de
nenhuma fábrica.”*

Aldous Huxley, em Admirável Mundo Novo

Dedico essa dissertação aos meus filhos Felipe Bruneli de Carvalho e Livia Bruneli de Carvalho que sofreram com a ausência de seu pai para que ele conquistasse mais um sonho, acreditando que esse período de ausência se converterá em exemplo para seus futuros pessoais e profissionais.

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, agradeço a minha família filhos, mãe, irmã e a Ana Paula Bruneli de Carvalho pela compreensão, carinho, resiliência e apoio nessa caminhada.

Ao meu pai e demais irmãos, tias e tio que sempre me incentivaram na conquista do conhecimento.

Aos meus professores do Mestrado, em especial, o Dr. Paulo Roberto Pereira de Souza pelo acompanhamento e direcionamento do meu trabalho e o Dr. Rogerio Mollica que abraçou minha causa e, apesar do escasso tempo, contribuiu valorosamente para a realização desse trabalho.

Aos meus amigos Bruno Torquete, Izabela, Larrisa, Murilo e Vinicius pelo companheirismo e apoio em todos os momentos durante a realização do mestrado.

Aos amigos do LNF: Bruno Torquete, Daiana Moura, Priscila Goes, Rafael Soares e Ronaldo Bezerra, profissionais exemplares nos quais me amparei durante a realização do curso de Mestrado.

Aos meus companheiros de estrada Bruno Torquete, Rafael Soares, Everton Neves, Adeneele, Alessandro e Danilo Ikeda, pelas horas e horas de apoio e contribuições durante as viagens, para que todos pudessem alcançar o objetivo do aperfeiçoamento profissional e intelectual.

A Secretaria de Estado de Meio Ambiente de Mato Grosso que me propiciou a necessária tranquilidade físico-psíquica e financeira para a conclusão do Mestrado, assim como meus colegas de trabalho que sempre me deram apoio para que realizasse esse objetivo.

Aos queridos alunos e aos colegas professores que se espelharam e se espelham em minha conquista, demonstrando que o conhecimento é mais valioso que os bens materiais e que a educação, ainda, pode mudar as vidas das pessoas.

Enfim, a todas as pessoas que, direta ou indiretamente, contribuíram para que esse trabalho fosse terminado, o meu

Muito obrigado!

RESUMO

O presente estudo, valendo-se do método dialético e procedimentos empírico, histórico, comparativo, e estruturalista, fundamentados em pesquisa bibliográfica e com referencial teórico na sustentabilidade, procurou estabelecer uma correlação entre as normas ambientais e os empecilhos encontrados pelos empreendedores na consecução de suas atividades econômicas no Brasil. Tal fato parece desestimular os investimentos, aumentar o custo Brasil, empurrar as atividades para ilegalidade ou clandestinidade sem a devida defesa do meio ambiente. Para tanto partiu-se do entendimento sobre a evolução legislativa ambiental do ordenamento jurídico brasileiro e as influências internacionais. Depois explanou-se sobre as competências administrativa, legislativa e deliberativa dos entes federados e dos órgãos ambientais consultivos e deliberativos. Em seguida descreveu-se algumas normas postas para exemplificar a figura da “instabilidade legal insustentável”, que parece ser a referência para verificação se a norma ambiental apresenta ou não entrave ao desenvolvimento das atividades econômicas com proteção ao meio ambiente e garantia da justiça social. Apresenta-se, na sequência, as definições de crescimento econômico, desenvolvimento sustentável, sustentabilidade como instrumento constitucional de elaboração das normas ambientais. Enfim procura-se discutir a inferência da sustentabilidade para que as normas não embarquem as atividades econômicas ao mesmo tempo protegendo o meio ambiente. Para isso parte-se do texto constitucional como balizador das normas infraconstitucionais com aplicação da sustentabilidade na verificação das normas ambientais, realizando a interligação entre o histórico legislativo ambiental, as competências dos entes federados e dos órgãos ambientais consultivos e deliberativos, os casos exemplificativos e os conceitos de desenvolvimento e sustentabilidade, para aferir a existência ou não de entrave as atividades econômicas e a eficácia da defesa do meio ambiente. Todo o estudo amparado numa abordagem holística da Constituição, com intuito de demonstrar que é possível empreender e proteger o meio ambiente, mas que para tanto deverá haver uma mudança de paradigma de todos os envolvidos (*stakeholders*) em relação a sustentabilidade.

Palavras-chave: Meio Ambiente. Normatividade. Sustentabilidade.

ABSTRACT

The present study, making use of the dialectical method and empirical procedures, historical, comparative, and structuralist, based in bibliographic research and theoretical framework on sustainability, sought to establish a correlation between the environmental standards and the setbacks encountered by entrepreneurs in the achievement of its economic activities in Brazil. This fact seems to discourage investment, increase the cost Brazil, push the activities for illegality or underground without proper environmental protection. For both broke the understanding about the evolution of the Brazilian legal system environmental legislative and international influences. Then expounded on the legislative and administrative powers of the federated entities and the environmental advisory and deliberative organs. Then described herself some norms put to exemplify the "legal instability unsustainable", which seems to be the reference to verification that the environmental standard features or no obstacle to the development of the economic activities with protection of the environment and ensuring social justice. Presents itself, as a result, definitions of economic growth, sustainable development, sustainability as a constitutional instrument of the environmental standards. Anyway we will try to discuss sustainability inference to the standards not tangled economic activities at the same time protecting the environment. For that the constitutional text as guided by infra-constitutional standards with application of sustainability in the verification of environmental standards, realizing the interconnectedness of environmental legislative history, the responsibilities of the loved Federated and environmental agencies and deliberative, consultative case of illustration and the concepts of development and sustainability, to assess whether or not obstacle the economic activities and the effectiveness of environmental protection. All the study supported a holistic approach of the Constitution, in order to demonstrate that it is possible to undertake and to protect the environment, but that to do so there must be a paradigm shift for stakeholders in relation to sustainability.

Keywords: Environment. Normativity. Sustainability.

LISTA DE ABREVIATURAS E DE SIGLAS

AAF – Autorização Ambiental de Funcionamento

ADIN – Ação Direta de Inconstitucionalidade

ADECON – Ação Declaratória de Constitucionalidade

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

APF – Autorização Provisória de Funcionamento de Atividade Rural

APP – Área de Preservação Permanente

APRT – Áreas Total da Propriedade e/ou Posse

ARL – Área de Reserva Legal

ART – Anotação de Responsabilidade Técnica

AUAS – Área de Uso Alternativo do Solo

CAR – Cadastro Ambiental Rural

CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente

CONSEMA – Conselho Estadual de Meio Ambiente

DDT – Dicloro-Difenil-Tricloroetano

ECO 92 – Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992

EIV – Estudo de Impacto de Vizinhança

EPE – *European Partners for the Environment*

FEMA/MT – Fundação Estadual de Meio Ambiente do Estado de Mato Grosso

IBAMA – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis

IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano

LAU – Licença Ambiental Única

LI – Licença de Instalação

LO – Licença de Operação

LP – Licença Prévia

MMA – Ministério do Meio Ambiente

MIT – *Massachusetts Institute of Technology*

MT – Mato Grosso

MT-LEGAL – Programa Mato-grossense de Legalização Ambiental Rural

ONU - Organização das Nações Unidas

PRA – Programa de Regularização Ambiental

PRAD – Plano de Recuperação de Áreas Degradadas

PIB – Produto Interno Bruto

RL – Reserva Legal

SEMA/MT – Secretaria de Estado de Meio Ambiente de Mato Grosso

SICAR – Sistema de Cadastro Ambiental Rural

SIMCAR – Sistema Mato-grossense de Cadastro Ambiental Rural

SIMLAM – Sistema Integrado de Monitoramento e Licenciamento Ambiental do Estado de Mato Grosso

SISNAMA – Sistema Nacional de Meio Ambiente

SLAPR – Sistema de Licenciamento de Propriedades Rurais do Estado de Mato Grosso

SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza

STF – Supremo Tribunal Federal

TAC – Termo de Ajustamento de Conduta

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
1. A LEGISLAÇÃO AMBIENTAL NO BRASIL.....	14
2. COMPETÊNCIAS LEGISLATIVA E DELIBERATIVA EM MATÉRIA AMBIENTAL.....	24
2.1 FEDERALISMO.....	24
2.1.1 Federalismo Clássico ou Dual.....	24
2.1.2 Federalismo Assimétrico ou Cooperativo.....	125
2.1.3 Federalismo em Três Níveis.....	25
2.2 COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA E LEGISLATIVA EM MATÉRIA AMBIENTAL.....	26
2.2.1 Competências da União.....	28
2.2.2 Competências dos Estados e Distrito Federal.....	30
2.2.3 Competências dos Municípios.....	32
2.3 COMPETÊNCIA DELIBERATIVA EM MATÉRIA AMBIENTAL.....	42
3. A INSTABILIDADE LEGAL INSUSTENTÁVEL.....	47
3.1 O CASO DAS LEIS DO CAR EM MATO GROSSO.....	49
3.2 O CASO DA LEI DE LICENCIAMENTO DE MATO GROSSO.....	61
3.3 O CASO DOS LICENCIAMENTOS DE ARMAZÉNS EM MATO GROSSO.....	68
3.4 O SISTEMA DE DESCENTRALIZAÇÃO DE LICENCIAMENTO NO ESTADO DE MATO GROSSO.....	70
4. A INSTABILIDADE NORMATIVA AMBIENTAL COMO ENTRAVE AO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NO ESTADO DE MATO GROSSO.....	77
4.1 DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO.....	78
4.2 SUSTENTABILIDADE.....	83
4.3 NORMATIZAÇÃO AMBIENTAL COMO ENTRAVE AO DESENVOLVIMENTO ECONOMICO.....	88
4.4 GOVERNANÇA AMBIENTAL.....	94
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	101
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	104

INTRODUÇÃO

Existem vários estudos sobre a normatização no ordenamento jurídico brasileiro, entretanto quando se fala em desenvolvimento econômico e meio ambiente aparenta-se tratar de pontos contraditórios entre si, mormente, imagina-se que as normas ambientais devam apenas proteger o meio ambiente sem nenhuma espécie de análise sobre o impacto delas na área econômica e social.

Por isso procurou-se inverter essa situação buscando demonstrar como algumas normas ambientais não protegem efetivamente o meio ambiente e, ainda, inibem ou atrapalham as atividades econômicas.

Importante esta análise tendo em vista o crescimento do problema ambiental aliado aos baixos índices de investimento no Brasil; dessa forma buscou-se esclarecer que o envolvimento de particulares, Estado, empresas e organizações governamentais (*stakeholders*) é o caminho para a sustentabilidade e que o reflexo normativo desse envolvimento não é prejudicial a economia e nem ao meio ambiente, pelo contrário a compatibilização normativa entre economia, meio ambiente e justiça social representa um avanço inevitável nas três searas, caso se almeje qualidade de vida para as presentes e futuras gerações.

Todo esse mecanismo da sustentabilidade normativa ambiental é amparado pela Constituição o que facilita a compreensão de sua importância e apresenta caminhos palpáveis para o legislador infraconstitucional proteger o meio ambiente sem atrapalhar os investimentos econômicos no país.

A presente pesquisa foi realizada utilizando o método de abordagem dialético, porque penetra o mundo dos fenômenos por meio de sua ação recíproca, da contradição inerente ao fenômeno e da mudança dialética que ocorre na natureza e na sociedade que serão aplicadas ao tema para se chegar à conclusão, e métodos de procedimentos empírico, porque parte da observação e tratamento experimental dos fatos; histórico, pois se investiga acontecimentos, processos, instituições do passado para verificar sua influência na sociedade atual; comparativo, já que se estuda as diferenças e semelhanças entre diferentes fatos, com a finalidade de verificar similitudes e explicar divergências; e estruturalista, porque se parte da investigação de um fenômeno concreto para, a seguir, elevá-lo ao nível abstrato, vendo a realidade do ponto de vista interno. Foi empregada a técnica da documentação indireta, visto que a pesquisa foi bibliográfica.

Parte-se de um referencial teórico baseado na sustentabilidade da linha dos três pilares, onde entende-se que deve haver uma harmonia entre a economia, o meio ambiente e a justiça

social em todas as esferas da sociedade, dentre elas a regulamentação das atividades econômicas, com vistas a preservação socioambiental da presente e futuras gerações, adotando-se a teoria da sustentabilidade de ELKINGTON (2012).

Assim o trabalho inicia-se conhecendo a evolução da legislação ambiental no ordenamento jurídico brasileiro, apresentando as influências internacionais no desenvolvimento do Direito Ambiental Brasileiro.

Em seguida abre-se espaço para um estudo contundente sobre as competências dos entes federativos e dos órgãos consultivos e deliberativos em relação ao meio ambiente. Para isso analisa-se as competências administrativa e legislativa de cada ente federado, terminando por esclarecer o papel dos órgãos consultivos e deliberativos componentes do SISNAMA e elencados na Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n.6.938/1981).

Na sequência promove-se a apresentação de alguns casos legislativos do Estado de Mato Grosso, que foi usado como referência no estudo, por possuir diversos biomas representativos de todo território brasileiro. Na descrição dos casos legais mato-grossenses é introduzida à ideia da “instabilidade legal insustentável”, que servirá de instrumento de análise das normas ambientais para apurar suas adequações à sustentabilidade dos três pilares. Os casos são descritos para ilustrar a dificuldade dos empreendedores em regularizar as questões ambientais e a pouca eficácia da legislação na tutela do meio ambiente.

Por fim, define-se o que vem a ser crescimento econômico, desenvolvimento econômico, desenvolvimento sustentável ou sustentado e sustentabilidade, para interligar os casos representativos ao conceito referencial desse estudo que é a sustentabilidade da linha dos três pilares. Procurou-se identificar quais ações sociopolíticas entravam as atividades econômicas e quais medidas possivelmente seriam adequadas para o atingimento da sustentabilidade das normas ambientais com vista a efetivação constitucional do equilíbrio entre economia, meio ambiente e justiça social.

Por todo texto utiliza-se a palavra norma como gênero das espécies leis complementares, leis ordinárias, decretos, resoluções, etc., não se aprofundando na discussão epistemológica do termo. Assim como, não se abstendo de outras teorias de elaboração normativa, procura-se enquadrar os objetivos do estudo em seu referencial, ou seja, o estudo reflete uma análise das normas ambientais somente sob o ponto de vista da sustentabilidade e os imagináveis efeitos nas atividades econômicas e na defesa do meio ambiente, partindo-se dos preceitos constitucionais e, de maneira especial, da redação do artigo 170 da Constituição.

1 A LEGISLAÇÃO AMBIENTAL NO BRASIL

O meio ambiente como temática intrínseca às características naturais do Brasil mostra-se relevante na propositura e promulgação das normas ambientais nacionais, sejam elas editadas para proteger o valor econômico dos bens ambientais como para efetiva proteção do meio ambiente.

A confecção de normas que visem direta ou indiretamente as questões ambientais apresenta vital importância no contexto socioeconômico da nação brasileira, pois norteia os empreendedores quanto aos limites dos impactos de suas atividades econômicas.

O desenvolvimento do arcabouço legislativo ambiental brasileiro é dividido em três períodos: O primeiro período do descobrimento em 1500 até a chegada da Família Real Portuguesa ao Brasil em 1808; o segundo período da chegada da Família Real Portuguesa ao Brasil em 1808 até a edição da Lei n.6.938/1981, lei esta denominada Política Nacional do Meio Ambiente; e o terceiro período aquele após promulgação da Política Nacional do Meio Ambiente até os dias atuais. (SIRVINSKAS, 2017, p.77-80)

Pode haver divergências quanto ao início e fim dos períodos, onde alguns doutrinadores citam o fim do primeiro período e início do segundo em 1822 com a Independência do Brasil e o terceiro ao invés de iniciar em 1981 inicia-se em 1889 com a Proclamação da República, todavia há uma convergência em relação a divisão em três períodos pelos estudiosos do tema.

Adotar-se-á a divisão indicada por SIRVINKAS, pois aparenta ser mais coerente com os tempos históricos e desenvolvimento do presente trabalho.

Por ser colônia de Portugal, o primeiro período foi caracterizado por normas portuguesas aplicáveis às suas colônias e, evidentemente devido a Metrópole enxergar a colônia como terra exploratória, as normas eram voltadas a proteção dos bens naturais de valor econômico.

No primeiro período, que se pode denominar colonial, as normas relacionavam-se com a iminente escassez dos recursos naturais explorados economicamente pela Metrópole sobre a colônia brasileira. Diversas destas normas pinçavam questões ambientais ao protegerem bens econômico-naturais no primeiro século de colonização, desde as Ordenações Afonsinas, passando pelas Ordenações Manuelinas, até as Ordenações Filipinas, onde se protegiam especialmente as árvores e seus frutos, com intuito de proteger a madeira e a alimentação que eram de interesse da Metrópole. (LEMONS; BIZAWU, 2014, p.35-64)

As ordenações, igualmente, trouxeram o que se pode denominar o primeiro conceito de poluição a ser aplicada em terras portuguesas, mas que se aplicavam a suas colônias como o Brasil. “A determinação era de proibir a qualquer pessoa que jogasse material que pudesse matar os peixes e sua criação ou sujasse as águas dos rios e das lagoas.” (WAINER, 1993).

[...]entende-se que a proteção não dizia respeito ao meio ambiente de forma primária, mas sim a um produto caracterizado como bem de valor econômico para a época. Não obstante, podemos perceber uma feição mediata em relação à proteção ambiental, uma vez que, vedando-se o lançamento de produtos capazes de matar os peixes num método descontrolado para simplesmente facilitar-lhes a pesca, estar-se-ia, acessoriamente, prevenindo danos aos rios e lagoas, bem como à fauna e flora. (LEMOS; BIZAWU, 2014, p.35-64)

Entretanto o Regimento do Pau-Brasil promulgado em 1605 pode ser considerado a primeira norma ambiental brasileira. Tal instrumento previa a proibição do “corte do Pau-Brasil sob pena de morte e confisco do toda a terra de propriedade do infrator. As madeiras tinham proteção em razão da sua utilidade para o homem.” (LEMOS; BIZAWU, 2014, p.35-64)

Tal regimento impunha limitações à exploração do Pau-Brasil como a necessidade de licença para exploração da madeira e a limitação quantitativa da extração, que deveria constar especificamente na licença, a desobediência do instrumento legal acarretavam as punições descritas no parágrafo anterior.

Também foram expedidas nas décadas e séculos seguintes o Alvará de 1675, que proibia a sesmarias em área litorânea que possuísse madeiras; a Carta Régia de 1797 que destacava uma proteção a flora, as águas e o solo das propriedades da coroa; e o Regimento de Cortes e Madeira de 1799 que tratava de regras severas sobre a derrubada de madeira, encerrando-se assim o primeiro período. (SIRVINSKAS, 2017, p.77-80)

O segundo período inicia-se com a chegada da Família Real Portuguesa ao Brasil em 1808, mas com a Independência do Brasil em 1822 e com a Proclamação da República 1889 é que a legislação brasileira de cunho ambiental começa a ganhar corpo ao mesmo tempo que a necessidade de desenvolvimento e exploração econômica também se intensifica. Denota-se uma subdivisão deste período em imperial e republicano.

Durante o período Imperial houve uma grande devastação das florestas para colocação de monocultura de cana-de-açúcar. A forma com que se dava a exploração da terra por ser rudimentar causou enormes danos ao meio ambiente sendo, este período, considerado com o grande responsável pela degradação ambiental. O desmatamento e o comércio de madeiras eram incentivados pela necessidade de renda para o Tesouro. (LEMOS; BIZAWU, 2014, p.35-64)

No período imperial haviam algumas normas que indiretamente protegiam o meio ambiente, mas foi no período republicano que a normatização que tutela o meio ambiente evolui, deixando de ser exclusivamente protetiva das riquezas nacionais de valor econômico, em especial as florestas, passando para uma legislação que apresenta sinais de preocupação com os recursos naturais e estratégicos.

Este período é denominado por SIRVINKAS (2017, p.78) de “fase fragmentária”, pois as normas protegiam as partes e não o todo, evidente que com diversas normas protegendo partes importantes do ambiente brasileiro colaborava-se na proteção do todo. O intuito legislativo neste período ainda era iminentemente econômico-estratégico com indícios de preocupação ecológica.

As normas relevantes desse período são: Lei n.601/1850, denominada Lei de Terras, disciplinava a ocupação do solo; Decreto n.8.843/1911, que cria a primeira reserva florestal do Brasil no Acre; Lei n.3.071/1916, Código Civil que dispunha de algumas proteções de natureza ambiental; Decreto n.23.793/1934, Código Florestal que limitava os direitos de propriedade; Decreto n.24.643/1934, Código de Águas em vigor até os dias atuais; Decreto-lei n.794/1938, Código de Pesca; Decreto n.1.985/1940, Código de Minas; Lei n.4.504/1964, denominado Estatuto da Terra em vigor até os dias atuais; Lei n.4.771/1965, Código Florestal, que revogava o anterior de 1934; Decreto-lei n.221/1967, Código de Pesca, que revogava o anterior de 1938; Decreto-lei n.227/1967, Código de Mineração; e a lei n.6.938/1981, Política Nacional do Meio Ambiente que encerra o segundo período normativo ambiental brasileiro.

Evidente que existiram outras normas que tratavam de temas que envolviam direta ou indiretamente a tutela ambiental, no entanto as indicadas acima foram arroladas a título exemplificativo deste período, que apesar de fragmentário, representou os primeiros passos de uma rede legislativa protetiva ambiental no Brasil.

O terceiro período tem como marco inicial a promulgação da Lei n.6.938/1981, denominada Política Nacional do Meio Ambiente, essa norma representa uma nova visão sobre meio ambiente no ordenamento jurídico brasileiro, a partir dela pode-se falar em tutela jurídica ambiental específica. Deixa-se de proteger o todo pelas partes, passando a proteção integral do meio ambiente. SIRVINSKAS (2017, p.79) denomina este período de “fase holística”.

Referida lei é desdobramento de iniciativas internacionais da década de 60 e 70 como o livro Primavera Silenciosa (*Silent Spring*) da escritora e bióloga norte-americana Rachel Carson publicado em 1962, onde a cientista e escritora relatava os efeitos devastadores dos agrotóxicos nas aves, em especial as interações do DDT que penetrava na cadeia alimentar,

refletindo na morte e infertilidade das aves, com interações para a saúde humana, como a possibilidade de causar câncer e/ou danos genéticos aos seres humanos. (BARROS, 2008, p.07)

Primavera Silenciosa é o livro que valeu mais do que uma guerra na luta contra o desenvolvimento industrial sem peias e causador de danos ambientais imensos, pois criou consciência sobre a necessidade de imposição de legislação mais rígida e protetiva sobre o meio ambiente. (BARROS, 2008, p.06) (grifo do autor)

Outra iniciativa internacional foi o Clube de Roma que, em 1972, publicou um relatório denominado “Os Limites do Crescimento” elaborado pelo MIT (*Massachusetts Institute of Technology*), onde notáveis cientistas se reuniram para discutir a limitação dos recursos naturais frente a exploração descontrolada, concluindo, através de discussões sobre o relatório, pela insustentabilidade do modelo econômico-exploratório da época.

Sob a liderança do cientista norte-americano Dennis Meadows foi criado o Clube de Roma, entidade formada por intelectuais e empresários, que, no entanto, não eram militantes ecologistas. A iniciativa surgiu das discussões a respeito da preservação dos recursos naturais do planeta Terra. A entidade produziu os primeiros estudos científicos a respeito da preservação ambiental entre 1972 e 1974, alegando que quatro grandes questões deveriam ser solucionadas para que se alcançasse a sustentabilidade: *a) o controle do crescimento populacional; b) o controle do crescimento industrial; c) a insuficiência da produção de alimentos; e d) o esgotamento dos recursos naturais.* (BARROS, 2008, p.09) (grifo do autor)

Também em 1972, embalada pelo livro *Primavera Silenciosa* e pelo Clube de Roma, foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (*United Nations Conference on the Human Environment*) em Estocolmo, na Suécia, conhecida como Conferência de Estocolmo. Nesta Conferência foram destacados 26 princípios protetivos ambientais, tornando-se um marco ambiental internacional, não pela sua efetividade visto que a Organização das Nações Unidas (ONU) não conseguiram impor efetividade aos princípios, mas pelos princípios em si que se tornaram base para a produção legislativa dos ordenamentos jurídicos internos dos Estados, inclusive o brasileiro.

Estes três fatos internacionais propiciaram a edição da lei da Política Nacional de Meio Ambiente no Brasil, principalmente os princípios de Estocolmo, uma vez que os princípios têm, como uma de suas funções, ser o fundamento para a criação das normas, ou seja, ser a inspiração norteadora da criação normativa.

A Política Nacional de Meio Ambiente destaca-se porque traz avanços ao sistema tutelar ambiental ao introduzir a figura do licenciamento ambiental como instrumento para

alcance de seus objetivos, além de apresentar o meio ambiente como objeto específico de proteção. (LEMOS; BIZAWU, 2014, p.35-64)

Na esteira normativa ambiental, em especial da Política Nacional de Meio Ambiente, surge o ramo do direito denominado de Direito Ambiental Brasileiro, pois a partir da promulgação da Política Nacional do Meio Ambiente e a existência de princípios norteadores da ciência jurídica ambiental, o meio ambiente passou a ter proteção jurídica específica.

O Direito Ambiental é um Direito sistematizador, que faz articulação da legislação, da doutrina e da jurisprudência concernentes aos elementos que integram o ambiente. Procura evitar o isolamento dos temas ambientais e sua abordagem antagônica. Não se trata mais de construir um Direito das águas, um Direito da atmosfera, um Direito do solo, um Direito Florestal, um Direito da fauna ou um Direito da biodiversidade. O Direito Ambiental não ignora o que cada matéria tem em específico, mas busca interligar estes temas com argamassa da identidade dos instrumentos jurídicos de prevenção e de reparação, de informação, de monitoramento e de participação. (MACHADO, 2009, p.54-55)

O Direito Ambiental, portanto, é fruto dessa especificação normativa ambiental, onde se abandonou a normatização particulada e dividida em diversos ramos jurídicos em pró de uma legislação e uma ciência jurídica específica preocupada com integralidade do meio ambiente.

Pode-se dizer que após a Política Nacional de Meio Ambiente a legislação ambiental brasileira desabrocha, ganhando contornos específicos e passando a ser fundamental sua estruturação dentro do ordenamento jurídico brasileiro.

No entanto, é com a Constituição Brasileira de 1988 que a normatização ambiental adquire *status* constitucional e começa a se desenvolver e se ampliar com cunho especificamente ambiental, inclusive sendo dedicado um capítulo próprio ao meio ambiente (Capítulo VI do Título VIII da Constituição).

A Constituição de 1988 pela primeira vez no Brasil insere o tema “meio ambiente” em sua concepção unitária. Não foi a primeira Constituição da América Latina a fazê-lo, tendo sido precedida pelas Constituições do Equador e Peru de 1979, Chile e Guiana de 1980, Honduras de 1982, Panamá de 1983, Guatemala de 1985, Haiti e Nicarágua de 1987. Nossos ancestrais na Europa –Portugal e Espanha – inovaram em 1976 e 1978 – introduzindo o tema nas Constituições. (MACHADO, 2009, p.115)

Apesar de possuir um capítulo próprio, o texto constitucional de 1988 traz diversos artigos que se referem ao meio ambiente, o que acabou por intitula-la de “Constituição Verde”.

Além do artigo 225 específico sobre meio ambiente, a palavra meio ambiente aparece diretamente nos artigos 5º, inciso LXXIII, 23, inciso VI; 24, inciso VIII; 129, inciso III; 170,

inciso VI; 174, §3º; 186, inciso II; 200, inciso VIII; e 220, inciso II do § 3º. Porém, indiretamente, a Constituição possui diversos artigos de proteção ao meio ambiente, nele compreendidos o meio ambiente natural, cultural, artificial e do trabalho, além de instrumentos de tutela jurídica da temática.

A Constituição de 1988 pode muito bem ser denominada ‘verde’, tal destaque (em boa hora) que dá à proteção do meio ambiente. Na verdade, o Texto Supremo captou com indisputável oportunidade o que está na alma nacional – a consciência de que é preciso aprender a conviver com a natureza –, traduzindo em vários dispositivos aquilo que pode ser considerado um dos sistemas mais abrangentes e atuais do mundo sobre a tutela do meio ambiente. A dimensão conferida ao tema não se resume, a bem ver, dos dispositivos concentrados especialmente no Capítulo VI do Título VIII, dirigido a Ordem Social – alcança da mesma forma inúmeros outros regramentos insertos ao longo do texto nos mais diversos títulos e capítulos, decorrentes do conteúdo multidisciplinar da matéria. (MILARÉ, 2007, p.147).

A abrangência da temática ambiental no texto constitucional reflete no fortalecimento do Direito Ambiental como ramo jurídico autônomo, incumbido de analisar e discutir doutrinária e jurisprudencialmente as normas existentes, assim como os projetos legislativos que envolvam o tema meio ambiente.

O direito ambiental está todo calcado na Constituição Federal de 1988, mas seu estudo precede a esse instrumento máximo de nosso país. Como saber jurídico ambiental, essa ciência desenvolveu-se rapidamente nas últimas décadas, com farta legislação elaborada pela doutrina nas esferas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e pela jurisprudência produzida nas diversas cortes brasileiras. Não resta dúvida de que o estudo dessa ciência deve partir da análise de nosso arcabouço constitucional, em que encontramos a estrutura organizacional e executiva da Política Nacional do Meio Ambiente de todo país. (SIRVINSKAS, 2017, p.157)

Assim tanto a Política Nacional do Meio Ambiente de 1981, quanto a Constituição de 1988, são instrumentos primordiais para o desenvolvimento da normatização ambiental brasileira, representando pilares para que outras normas fossem propostas e promulgadas. É a partir destes marcos histórico-legais que as demais normas ambientais se fundamentam, pois devem obrigatoriamente não contrariar os referidos textos normativos.

Compete citar brevemente os principais dispositivos legais promulgados no pós 1988 que são: a Lei n.7.735/1989, que cria o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA); a Lei n.7.797/1989, que cria o Fundo Nacional de Meio Ambiente; a Lei n.7.802/1991, Lei de Agrotóxicos; a Lei n.8.723/1993, que dispõe sobre a redução da emissão de poluentes atmosféricos por veículos automotores; a Lei n.8.746/1993, que cria o Ministério do Meio Ambiente; a Lei n.9.433/1997, referente a Política Nacional de Recursos Hídricos; a Lei n.9.605/1998, denominada Lei dos Crimes Ambientais, mas que

também dispõe sobre as sanções administrativas; a Lei n.9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC); a Lei n.10.257/2001, cria o denominado Estatuto das Cidades; a Lei n.11.105/2005, conhecida como Lei de Biossegurança, regulamenta especialmente a manipulação genética; o Decreto n.6.514/2008, que regulamenta a Lei n.9.605/1998 no tocante as infrações e sanções administrativas; a Lei n.11.959/2009, que dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca; a Lei n.12.187/2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança Climática; a Lei n.12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; a Lei Complementar n.140/2011, que define a competência comum constitucional dos entes federativos; e a Lei n.12.651/2012, atual Código Florestal.

Algumas destas leis merecem proeminência devido a sua importância para o contorno do atual sistema tutelar do meio ambiente.

A Lei n.9.433 de 08 de janeiro de 1997, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, apresenta como instrumentos em seu artigo 5º a criação de plano de recursos hídricos, o enquadramento dos corpos d'água em classes, a outorga dos direitos de uso dos recursos hídricos, a cobrança pelo uso da água, a compensação dos municípios e a criação de um sistema de informações sobre recursos hídricos. Esta lei ainda declara que a água é bem de domínio público, considerando-a um recurso natural limitado e de valor econômico. Outra inovação da lei é o gerenciamento dos recursos hídricos via comitês de bacias hidrográficas.

A Lei n.9605 de 12 de fevereiro de 1998, conhecida como Lei dos Crimes Ambientais, e o Decreto n.6.514 de 22 de julho de 2008, que regulamenta as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelecendo, ainda, o procedimento administrativo para apuração das infrações, são de extrema relevância histórico-normativa, uma vez que criminalizam e tornam infrações administrativas diversas condutas lesivas ao meio ambiente, dando eficácia ao § 3º do artigo 225 da Constituição que trata da responsabilidade penal, administrativa e civil referente aos danos ambientais, denominada tríplice responsabilidade ambiental.

Outro diploma legal importante é a Lei n.9.985 de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), regulamentando os incisos I, II, III e VII, do § 1º, do artigo 225 da Constituição. Esta lei é considerada referência na conservação da biodiversidade, pois apresenta diversas possibilidades de interação entre a preservação do meio ambiente e o desenvolvimento das atividades econômicas.

É um dos modelos de conservação mais sofisticado porque sua concepção vai além da manutenção da biodiversidade, ao possibilitar vários usos do solo e dos recursos naturais. É considerada uma ferramenta potencializadora das atividades que contribuem para a geração de emprego e renda, para o aumento da qualidade de vida das pessoas e o desenvolvimento do Brasil, sem prejuízo para a conservação ambiental. Tem como desafio despertar o interesse da sociedade pelo patrimônio natural e cultural protegido pela referida norma, aproximando as unidades de conservação das pessoas, de maneira que o investimento em unidades de conservação também signifique retorno na forma de benefícios para todos os brasileiros. (LEMOS; BIZAWU, 2014, p.35-64)

O Estatuto das Cidades, Lei n.10.257 de 10 de julho de 2001, dispõe sobre a política urbana, em especial o ordenamento da ocupação do solo urbano, trazendo como dispositivos reguladores o plano diretor, o estudo de impacto de vizinhança (EIV), o imposto predial territorial urbano (IPTU) progressivo, a outorga onerosa do direito de construir, dentre outros que visam a proteção do meio ambiente natural, artificial, cultural e do trabalho em área urbana.

Relevante, também, a Lei n.12.305 de 02 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, esta lei traz a logística reversa de alguns produtos, institui a responsabilização da cadeia produtiva pela destinação dos resíduos e, ainda, obriga o poder público municipal a implantar aterros sanitários para destinação do lixo nas áreas urbanas.

Tão proeminente como as outras a Lei n.12.651 de 25 de maio de 2012, conhecida como Código Florestal, reforçou os mecanismos de proteção a flora previstos no antigo Código Florestal (Lei n.4.771/1965), contudo devido as discussões entre as bancadas ruralista e ambientalista no congresso nacional foi promulgada com alguns pontos que para alguns foram positivos e para outros negativos, não agradando predominantemente nenhuma das partes e acarretando ações diretas de inconstitucionalidade (ADINs) e ações declaratórias de constitucionalidade (ADECONs), que foram julgadas em 2018 pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que entendeu, por votação da maioria do pleno, não haver inconstitucionalidades no texto legal.

“Houve, de fato, muitos retrocessos, cujas consequências sentiremos com o passar do tempo. Muitos o denominam um verdadeiro *Código Ruralista*, e não um *Código Florestal*, pois atendia mais as necessidades do agronegócio que do meio ambiente. [...]” (SIRVINSKAS, 2017, p.587)

Mas, apesar de considerados e superados retrocessos, o Código Florestal manteve sua essência e trouxe instrumentos formidáveis como o Cadastro Ambiental Rural (CAR).

As normas acima citadas denotam o quão robusto foi o desenvolvimento da legislação brasileira ambiental no final do século XX e início do século XXI, reforçando a predisposição do legislador brasileiro quanto ao tema meio ambiente.

O vasto acervo legal brasileiro ainda é acrescido de outros tipos legais como Decretos, Portarias, Instruções Normativas, Resoluções, dentre outros que visam regulamentar as normas gerais federais, além das normatizações dos Estados, Distrito Federal e Municípios que consubstanciam um sistema normativo tutelar extremamente extenso e complexo.

Existiu ainda neste contexto histórico-normativo brasileiro a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, também denominada Cúpula da Terra, ECO 92 e Rio 92, que ocorreu nos dias 03 a 14 de junho de 1992 no Rio de Janeiro; considerada até hoje a maior conferência realizada pela Organização das Nações Unidas (ONU), visto que houve a participação de 178 países e o comparecimento de 118 chefes de Estado. (BARROS, 2008, p.21)

A ECO 92 “foi convocada com o propósito de discutir problemas urgentes referentes à proteção ambiental e ao desenvolvimento socioeconômico e tinha como base as premissas de Estocolmo.” (BARROS, 2008, p.21)

Os resultados mais relevantes da ECO 92 foram a ratificação dos princípios de Estocolmo, a afirmação da necessidade do desenvolvimento sustentável e a denominada “Agenda 21” que era um plano para que os Estados participantes se comprometessem a atingir objetivos em diversas áreas ambientais para que o século XXI iniciasse com melhores condições de sustentabilidade.

Após a ECO 92 foram realizadas a Rio+10 e a Rio+20, mas não com o mesmo sucesso da ECO 92. Existiram outras conferências internacionais, tanto no Brasil, como em outras localidades do mundo, como Johannesburgo, na África do Sul; Kyoto, no Japão; e Paris, na França; mas nenhuma delas com a expressão da ECO 92.

Todo este contexto histórico serve para compreender toda a sistemática legislativa do ordenamento jurídico brasileiro em nível federal, que se desdobra em normas estaduais, distritais e municipais. Estas normas, em tese, devem subordinar-se à legislação federal, em especial, à Constituição, com escopo de gerar segurança jurídica para todos os envolvidos (*stakeholders*), ou seja, garantir segurança jurídica e proteção ambiental à sociedade, ao Estado, aos empreendedores e demais organizações, tendo como pilar a sustentabilidade.

Não há como falar em sustentabilidade ignorando o contexto normativo ambiental, até porque, as regras é que mantém o equilíbrio entre a preservação e o desenvolvimento, porém elas não podem gerar instabilidade na proteção do meio ambiente e nem para as atividades

econômicas, uma vez que a Constituição em seu artigo 170 expressa claramente que deve haver desenvolvimento econômico com defesa do meio ambiente.

Dessa forma, as normas federais, estaduais, distritais e municipais que tratam das atividades econômicas e do meio ambiente devem ater-se ao corolário constitucional, tendo sua construção base nas premissas de equilíbrio entre as duas temáticas.

2 COMPETÊNCIAS LEGISLATIVA E DELIBERATIVA EM MATÉRIA AMBIENTAL

Para entender melhor como é construída essa complexa teia normativa ambiental, em todas as esferas federativas, é preciso tecer considerações sobre as competências de cada ente da federação quando o assunto é a tutela do meio ambiente.

Necessário compreender, também, o que é federalismo, como é constituída constitucionalmente a federação brasileira e as competências dos entes federados quanto ao tema meio ambiente e atividade econômica.

2.1 FEDERALISMO

Para se falar em federalismo deve-se, sucintamente, mencionar as formas de Estado existentes; a doutrina elenca quatro formas tradicionais de Estado: o Unitário, poder central de comando de todo Estado, o Regional, meio termo entre a centralização e a descentralização, o Autônomo, outorga de autonomia para certas regiões, e o Federal, descentralização do poder. (ANTUNES 2007, p.12-32)

Todavia ater-se-á ao Estado Federal ou Federação, não sendo fundamental para o estudo aprofundar sobre as outras formas acima apresentadas.

As Federações surgem de um desejo de união de forças entre entes menores cujos interesses sejam semelhantes, formando um Estado Maior, onde haverá regras de obediência comum destes entes em relação ao “ser maior”, normalmente chamado de União. Cria-se, portanto, uma nova ordem política, administrativa e jurídica.

O ponto principal da Federação é a autonomia quase absoluta dos entes federados, ou seja, descentralização do poder.

No entanto, nem todos os Estados Federados desfrutam dessa descentralização característica do federalismo. Por este motivo o federalismo pode ser dividido em: dual ou clássico, cooperativo ou assimétrico e de três níveis.

2.1.1 Federalismo Clássico ou Dual

O Federalismo Clássico ou Dual é aquele tradicional, surgido nos Estados Unidos, onde se preconiza a efetiva descentralização do poder.

O chamado federalismo dual é o modelo de organização federal surgido na Convenção da Filadélfia e foi concebido como uma maneira de preservar o conjunto de poderes que estados haviam conquistado em suas evoluções históricas. Em tese, tal tipo de federalismo se funda em uma completa separação entre as esferas federal e estadual. (ANTUNES, 2007, p.28)

Tal tipo de federalismo prevê uma divisão em apenas dois entes federados, normalmente União (Estado Federal) e Estados-membros (Estados Federados).

Nos Estados Unidos, berço deste modelo federal, a Federação surge de forma centrífuga, ou seja, os Estados se unem criando o ente maior, a União, à qual são reservados poderes específicos e enumerados constitucionalmente, restando para os Estados-membros uma competência residual, resultante dos poderes não enumerados na Constituição.

Apesar deste modelo federativo descentralizado ser predominante nos Estados Unidos, já se vislumbra questionamentos sobre sua verdadeira efetividade no plano prático.

2.1.2 Federalismo Assimétrico ou Cooperativo

O Federalismo Assimétrico ou Cooperativo em suma seria aquele que não obedece à efetiva descentralização dos entes, neste modelo existe uma centralização do poder onde as competências de todos os entes são pré-definidas, inclusive o que é considerado competência residual ou suplementar.

Para MALUF o Município encontra respaldo como ente federado neste modelo assimétrico ou cooperativo de federalismo, considerando, assim, que o Brasil adota esta forma de Estado Federal:

Temos como fato único, entre as nações que adotam a forma de Estado Federal, o Município, como componente e co-autor da federação. Isso, por si só, já coloca o Brasil dentre os países de federalismo assimétrico. A federação brasileira atual reconhece suas diferenças regionais e locais, buscando o equilíbrio e o abrandamento das desigualdades. Para essa nobre (e necessária) missão, integrou o Município no pacto federativo. (MALUF, 2006, p.119).

Já para ANTUNES (2007, p.31-32) existe um terceiro tipo de federalismo, chamado de federalismo de três níveis, sendo este o adotado pelo Brasil.

2.1.3 Federalismo de Três Níveis

O Federalismo de três níveis é apresentado como aquele onde há a divisão de competências e de entes federados em três esferas distintas: União, Estados-membros e Municípios ou Comunidades, e seria este o modelo adotado no Brasil.

Uma das mais relevantes transformações que se têm verificado no moderno federalismo é a aceitação do poder municipal como poder autônomo em relação aos estados e à União e o reconhecimento do Município como ente federado (...). Vários países dentre os quais se inclui o Brasil, têm adotado a opção político-constitucional de atribuir aos municípios e as comunidades locais a dignidade de ente federativo. Trata-se de um importante avanço no sentido da descentralização político-administrativa. (ANTUNES, 2007, p.31-32)

As competências, assim como, no federalismo assimétrico ou cooperativo seriam pré-determinadas no texto legal.

Atentando-se para as definições seria o modelo de três níveis defendido por ANTUNES o mais coerente para o enquadramento das competências legislativas acerca da matéria ambiental, isto porque existe uma prévia distribuição constitucional de competências entre os entes federados, inclusive contemplando o Município como ente mais descentralizado do sistema federativo brasileiro.

2.2 COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA E LEGISLATIVA EM MATÉRIA AMBIENTAL

Para se falar em competências em matéria ambiental, primeiro deve-se esclarecer o que vem a ser competência na Constituição, para após sucintamente explanar sobre a competência administrativa e a competência legislativa em matéria ambiental de cada ente.

Competência constitucional é, por conseguinte, as atribuições delimitadas na Constituição para cada ente federado definindo e limitando sua possibilidade de atuação.

JOSÉ AFONSO DA SILVA melhor define dizendo:

Competência é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. Competências são as diversas modalidades de poder de que servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções. (SILVA, 2000, p.481).

Como se viu não existe apenas uma modalidade de competência elencada na Constituição, em seu texto podem ser observados três tipos de competências gerais que o constituinte atribuiu aos entes federados: competência privativa, competência comum e competência concorrente.

BASTOS e MARTINS bem diferenciam essas três modalidades:

Na competência privativa, os entes federados que a possuem excluem a dos demais. Na competência concorrente, atuam sobre a mesma matéria, mas em campos diversos. Na comum atuam sobre a mesma matéria e nos mesmos campos sem conflito. A comum, por outro lado, é de atribuições, e a concorrente, legislativa. (BASTOS; MARTINS, 2001, p.411).

Percebe-se, com esta afirmação, e condizente com a corrente majoritária de doutrinadores, que competência comum é competência administrativa ou material e competência concorrente é competência legislativa ou formal.

Alguns doutrinadores ainda subdividem estas duas competências em outras. Para FIORILLO (2004, p.68) a competência administrativa ou material subdivide-se em exclusiva, reservada a um ente só, e comum, igualdade e paridade de atribuições; já a competência legislativa subdivide-se em exclusiva, reservada a um ente só; privativa, limitada a um ente só, porém passível de delegação e suplementação; concorrente, liberdade de disporem sobre o mesmo assunto; e suplementar, complementação ou suprimento de normas ou princípios.

A partir das definições acima se pode analisar as competências em matéria ambiental dos entes federados, inclusive dos Municípios; competências estas encontradas nos artigos 22, 23, 24 e 30 da Constituição Federal de 1988.

O quadro de competências desenhado pela Constituição da república discrimina as atribuições conferidas a cada ente federado, (...) já que boa parte da matéria relativa à proteção do meio ambiente pode ser disciplinada a um só tempo pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e Municípios. (MILARÉ, 2007, p.180).

Apesar de fundamental o entendimento da competência material o objetivo deste trabalho são as normas ambientais e sua complexidade, portanto, a competência legislativa em matéria ambiental merece maior atenção.

As competências legislativas em matéria ambiental estão bastante repartidas pela Constituição Federal, de forma que a União, os Estados e os Municípios, de alguma forma, nominal, estão dotados de parcelas delas. A repartição de competências legislativas, ainda que elaborada sob inspiração de um movimento descentralizador, não logrou atingir seus objetivos. (ANTUNES, 2007, p.104)

A distribuição de competências estabelecidas pela Constituição aos entes federados está abalizada no sentido de cooperação entre os entes federados e quando a matéria é ambiental reforça-se esta distribuição, uma vez que meio ambiente é de responsabilidade de

todos os entes do Poder Público e da sociedade, conforme expresso no artigo 225 do texto constitucional. (SIRVINSKAS, 2017, p.201)

A centralização imposta pela União na elaboração de normas específicas, ao invés de emitir normas gerais nas questões ambientais, aparenta deixar os Estados e Municípios sem espaço para legislar de acordo com as realidades de cada ente. Tal situação pode causar conflitos normativos que deságuam quase sempre no Judiciário, onde este acaba privilegiando as normas específicas da União, isto com fundamento em seu histórico jurisprudencial conservador e centralizador descendente das ideias de Rui Barbosa.

Essa invasão de competências parece gerar uma enchente de normas semelhantes que por trazerem o mesmo assunto acabam por conflitar entre si, estas superposições normativas e as decisões centralizadoras do Judiciário, em especial do Supremo Tribunal Federal (STF), engessam a proteção efetiva do meio ambiente, assim como geram insegurança para as atividades econômicas.

2.2.1 Competências da União

As competências da União estão arroladas em três dispositivos constitucionais: o artigo 22 que estabelece a competência privativa da União, que pode ser delegada aos outros entes; o artigo 23 que estabelece sua competência comum com os outros entes, como Estados, Distrito Federal e Municípios; e o artigo 24 que enumera a competência concorrente da União, dos Estados-membros e Distrito Federal.

Em matéria ambiental as competências da União estão distribuídas na Constituição da seguinte forma: no artigo 22, incisos IV, XII, XIV, XXVI, que são as referentes a águas, energia, jazidas, minas e outros recursos naturais, populações indígenas e atividade nuclear; no artigo 23, incisos III, IV, VI, VII, XI, que tratam da proteção ao patrimônio artístico e cultural, proteção do meio ambiente, combater a poluição, preservação de florestas, fauna e flora, fiscalização das concessões de exploração recursos hídricos e minerais; e no artigo 24, incisos VI, VII, VIII, que se referem a florestas, caça, pesca, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente, controle da poluição, proteção do patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico, paisagístico e responsabilidade por danos ao meio ambiente.

O artigo 22 da Constituição ao elencar itens de competência legislativa privativa da União, procurou atribuir a União, por questões estratégicas e nível de importância, a exclusividade na edição de normas; ao mesmo tempo o parágrafo único do referido artigo

dispõe que a União por meio de lei complementar pode autorizar os Estados e Distrito Federal a legislar sobre as questões referentes a esta competência privativa. (SIRVINSKAS, 2017, p.198)

Quanto ao artigo 23 da Constituição que trata da competência comum, este é, por definição, apenas de natureza administrativa, não podendo os entes detentores desta competência legislar sobre os assuntos arrolados nele, segundo a doutrina e a jurisprudência dominante.

Esta competência têm sido compreendida como uma competência administrativa, ou seja, promover ações preventivas e repressivas com vistas a manter a higidez dos bens relacionados na Constituição. Não se fala em competência para legislar. (ANTUNES, 2007, p.105)

Mesmo o artigo 23 e seus incisos não tratarem especificamente de competência legislativa, eles podem servir como referência para a União e para os outros entes federados expedirem legislação sobre meio ambiente.

Inclusive foi editada a Lei Complementar n.140, de 08 de dezembro de 2011, para regulamentar a cooperação entre os entes federados nas ações administrativas oriundas do exercício da competência comum prevista constitucionalmente. Esta lei foi editada para otimizar a atuação dos entes federados, em especial nas questões de licenciamento e fiscalização, evitando sobreposição de ações entre os entes da federação. (SIRVINSKAS, 2017, p.205-208)

Deve-se observar que a Lei Complementar n.140/2011, a despeito de normatizar a atuação administrativa dos entes federados nas questões ambientais, parece possibilitar aos entes descentralizados atuarem legislativamente quanto aos assuntos que lhe forem atribuídos na lei, tendo em vista o princípio da legalidade administrativa que impõe a permissão normativa para o ente público executar suas atividades.

Tal permissivo legal para o exercício do poder de polícia administrativo impõe ao ente que vai exercê-lo a edição de lei para amparar a atuação pública, assim, acredita-se que os entes federados ao vincularem-se à Lei Complementar n.140/2011, podem editar normas ambientais para exercerem as atribuições previstas no instrumento legal.

Já o artigo 24 da Constituição enumera a competência concorrente legislativa de ordem da União, Estados-membros e Distrito Federal, todavia restringe esse poder legislativo apenas para duas esferas federativas, deixando o Município fora destas atribuições legislativas concorrentes que englobam a proteção ambiental.

O maior problema enfrentado na temática ambientalista quando se fala em competências da União é a centralização exacerbada, não se pode deixar a União emitir regras específicas em matérias cuja especificidade ou legalidade exija a edição de normas gerais. A situação agrava-se quando esbarra no Judiciário, onde a lei específica emanada da União torna-se norma geral impedindo os outros entes de editarem legislação regional sobre o tema.

A competência estabelecida pelo artigo 24 determina um eixo, ao redor do qual se construirá a legislação dos diversos estados-membros. A legislação estadual deverá, no entanto, adotar os princípios e os fundamentos genéricos estabelecidos pela legislação federal. O que é bastante abstrato e que, na prática, tem implicado que a norma, pelo simples fato de ser federal, deve ser tida por “lei geral”, conforme vem sendo interpretado pelo Supremo Tribunal Federal, com poucas exceções. (ANTUNES, 2007, p.108-109)

Assim, a União deveria restringir-se a emitir normas de caráter genérico, abrindo espaço para o legislador regional ou local expedir normas que atendam as peculiaridades de cada ente federado, como imaginou o legislador constituinte ao instituir as competências da União. Vale lembrar que o Brasil por ter dimensões continentais possui diversos biomas, o que reflete em especificidades regionais que, evidentemente, fogem a capacidade normativa da União como ente central da federação.

A Constituição brasileira não conceitua norma geral. Resta à doutrina e jurisprudência essa tarefa. A norma geral visa aplicação de uma mesma regra em determinado espaço territorial. A norma geral federal ambiental, ou em outra matéria de competência concorrente, não precisa necessariamente abranger todo território brasileiro. Uma norma geral ambiental federal, poderá dispor por exemplo, sobre as áreas previstas no art. 225, § 4º - Floresta Amazônica, Serra do Mar, Mata Atlântica, Pantanal e Zona Costeira. A norma geral pode abranger somente um ecossistema, uma bacia hidrográfica ou somente uma espécie de vegetal ou animal. (MACHADO, 2009, p.116)

Com a edição de normas gerais pela União evitar-se-ia a exacerbada especificação das normas estaduais, distritais e municipais que tentam pormenorizar as normas federais, acabando por dificultar ou desestimular as atividades econômicas, sem garantir a devida segurança jurídica necessária ao exercício do desenvolvimento econômico com defesa do meio ambiente proposto expressamente no artigo 170 da Carta Magna.

2.2.2 Competências dos Estados e do Distrito Federal

As competências em matéria ambiental dos Estados-membros e do Distrito Federal estão arroladas nos artigos 23 e 24 da Constituição e são elas, respectivamente, a competência comum administrativa e a competência concorrente legislativa.

Como regra geral cabe aos Estados-membros e ao Distrito Federal, embasado no artigo 24 da Constituição, complementar ou suprir as normas federais. No caso de existir lei federal geral, o Estado-membro ou Distrito Federal editará legislação complementar; caso não exista norma geral da União, o Estado-membro ou Distrito Federal tem a faculdade de expedir a lei estadual ou distrital suprindo a lacuna legislativa federal; sobrevindo legislação da União sobre o mesmo tema revoga-se a norma estadual ou distrital naquilo que contrariar a nova lei federal.

Salienta-se que o poder suplementar outorgado pela Constituição aos Estados e Distrito Federal, no § 2º do artigo 24, condiciona-se a existência de norma geral expedida pela União, pois não se pode suplementar legislação inexistente. Ademais quando os Estados ou Distrito Federal quiserem suplementar a norma geral federal é obrigatória a obediência a norma federal na edição da norma estadual ou distrital, considerando o sistema denominado “fidelidade federal”. (MACHADO, 2009, p.117-119)

É neste ponto que começa a fazer diferença a edição de normas gerais pela União, pois a partir delas é que os Estados-membros e o Distrito Federal poderão atuar regulamentando através de legislação regional, adequada a cada ente, aquilo que a União tratou genericamente.

Observadas as normas gerais federais, cada Estado pode estabelecer as suas próprias normas de tutela ambiental, criando sistemas estaduais de proteção ao meio ambiente. Este é um caminho interessante para proteção do meio ambiente, pois a maior proximidade entre o bem a ser tutelado e a agência de controle ambiental é bastante positiva para o meio ambiente. (ANTUNES, 2007, p.110-111).

O maior obstáculo para o legislador estadual e distrital é o nível de detalhamento da norma federal que acaba por minimizar o espaço legislativo dos entes federados descentralizados, em especial os Estados e Distrito Federal. Em diversas ocasiões quando os Estados e Distrito Federal legislam esbarram em normas exageradamente especializada da União, o que encerra por gerar um conflito normativo que, segundo sustenta a doutrina e o STF, deve prevalecer a norma de maior hierarquia. (SIRVINSKAS, 2017, p.201)

A descentralização, como exemplificado, é extremamente importante para a proteção do meio ambiente, a proximidade da legislação com seus destinatários parece fundamental para a efetividade de sua aplicação, dessa forma quanto maior a descentralização mais efetiva é a proteção ambiental. Observando a máxima ambientalista do “agir localmente, pensando

globalmente” pode-se atingir os fins previstos com distribuição de competência constitucional entre os entes e, por conseguinte, preservar o meio ambiente de forma integrada e efetiva, sem empecilhos para as atividades econômicas e com garantia de sustentabilidade.

2.2.3 Competência dos Municípios

Os Municípios são, federativamente falando, os entes mais descentralizados de acordo com a Constituição. Como visto acima, a descentralização parece o caminho mais correto para uma maior efetividade protetiva ao meio ambiente sem impedir as atividades econômicas, destarte o Município é peça chave para efetividade desse sistema.

[...] é possível se afirmar que o Município é um ente federativo autônomo, diante das normas existentes na Constituição Federal, e que possui competência suplementar específica, em razão do “interesse local” em suprir as necessidades ambientais de seus cidadãos quanto às atividades nocivas ao meio ambiente. (TEBAR, Wellington Boigues Corbalan; TEBAR, Wilton Boigues Corbalan. 2015. p.12)

O Brasil tem mais de 5.500 Municípios e conforme o IBGE, em 2006 somente 1.611, dos 5.564 municípios brasileiros possuíam mais de vinte mil habitantes (SIRVINSKAS, 2017, p.782).

Num país de dimensões continentais como o Brasil, diversificado em biomas e em aptidões econômicas, a descentralização através dos entes municipais demonstra a mais abrangente e correta a ser aplicada; isto porque se tem uma efetiva segurança jurídica para implementação de normas que compreendam a preservação do meio ambiente, compatibilizando-a com as atividades econômicas.

Para se considerar o Município detentor de direitos legislativos em matéria ambiental deve-se, primeiramente, elevá-lo ao patamar de ente federativo. Apesar da Constituição colocá-lo como ente federado, quando se trata de matéria ambiental, as discussões inflamam-se.

Ainda existe resistência quanto à condição de ente federado do Município, alguns doutrinadores alegam que a federação é composta apenas de União e Estados-membros e que não poderia haver federação sem estes entes; esta afirmação se baseia numa visão retrógrada de federalismo, fundamentada no chamado federalismo clássico oriundo dos Estados Unidos.

MALUF (2006, p.120-127) entende que o Município é sem sombra de dúvidas um ente federado sendo possível até mesmo a existência de uma federação composta apenas por

União e Municípios, o que não se pode admitir é federação sem União, já que esta é a representante originária do pacto federativo.

A única entidade que realmente não pode deixar de existir em uma federação, seja qual for, é a União. Esta é a única que não pode ser suprimida. Certamente, sem a União (dos componentes do pacto federativo) não existe federação. Agora, do mesmo modo que poderiam existir Estados-federados sem Municípios; poderiam existir, com mais razões, Municípios-federados (ou Cidades) sem Estados. Realmente não deixaríamos de ser uma federação, tendo em vista essas hipóteses. (MALUF, 2006, p.125).

É claro que se tem no Brasil um sistema federativo dividido em três esferas ou níveis e não apenas em duas, como exemplificado, porém ao afirmar a possibilidade de suprimir os Estados, há um reforço na compreensão sobre a importância do Município na organização da federação brasileira, portanto, se pode classificá-lo, sem pestanejar, como ente autônomo e componente do pacto federativo.

Os Municípios, pela Constituição de 1988, foram elevados à condição de integrantes da Federação. Esta é uma novidade em relação às cartas anteriores e define o federalismo brasileiro como um federalismo de três níveis. (ANTUNES, 2007, p.111-112).

A partir de tal raciocínio dirime-se qualquer dúvida sobre o caráter de ente federativo do Município, além do mais a Constituição lhe reserva este poder em seus artigos 1º e 18, dizendo explicitamente em seu texto que o Município é ente componente da federação.

Notamos inicialmente, com uma clareza solar, que em muitos assuntos o Município brasileiro encontra-se em pé de igualdade às demais unidades federativas de Direito Público interno: União, Estados e Distrito Federal. Como por exemplo, temos os casos da competência constitucional comum (CRFB/88, art. 23), também denominada de competência material ou administrativa horizontal. Além disso, o Município brasileiro já era ente federativo, por razões históricas e sociais, muito antes da Constituição de 1988. (MALUF, 2006, p.120)

Diante do fato de o Município ser integrante do pacto federativo, cumpre analisar as competências atribuídas a ele pela Constituição.

“Competência é a capacidade ou aptidão para alguma coisa. Entende-se por competência do Município, o somatório de atribuições que lhes são delegadas para o conseguimento de seus fins, como limite de sua atuação” (BRAZ, 2001, p.90).

Definido o que vem a ser a competência do Município, e concernente a esta definição, está a enumeração legal constante na Constituição, que encarrega aos Municípios certas atribuições.

As competências municipais referentes à proteção do meio ambiente estão arroladas nos artigos 23 e 30 da Constituição. Neles podem-se encontrar tanto a competência dita administrativa como a competência legislativa.

A competência constitucional está estabelecida de forma vertical sendo da União para os Municípios, passando-se pelos Estados-membros, ou seja, a União emite norma geral que servirá de referência normativa para o Estado-membro, que poderá ou não expedir norma regional a ser referência para os Municípios que editarão lei local, respeitando as legislações hierarquicamente superiores.

Caso a União ou Estado-membro não expedirem norma nacional ou regional sobre temática determinada, caberá ao Município, em analogia ao que usualmente aplica-se ao Estado-membro, a competência plena para editar a lei sobre tal temática; sobrevindo norma nacional ou regional revoga-se a parte da lei municipal, que contrariar o disposto na lei hierarquicamente superior.

Já o Distrito Federal é um caso excepcional, pois não possui Municípios; assim sendo, não há como dividi-lo em três níveis federativos. As características do Distrito Federal se confundem com as do Estado-membro e as do Município, isto diante do fato de ter dupla atribuição, pois atua nos dois níveis. Mesmo existindo as cidades satélites que caracteristicamente apresentam-se como verdadeiros municípios, possuindo inclusive administração própria, a Constituição o coloca em nível de Estado-membro, com as mesmas competências em matéria ambiental.

Não obstante, MALUF (2006, p.133-137) acredita ser possível, viável e condizente com a descentralização necessária a melhor atuação dos entes federativos, a inversão dessa ordem hierárquica de competências, para se privilegiar o “agir localmente, pensando globalmente” apresentando a seguinte indagação:

Que federação é essa, onde uma lei da União, sobre qualquer assunto, faz com que todas as unidades federativas se curvem? Será possível um plexo de normas, emanadas do poder central, sobre as mais variadas matérias, possuírem os mesmos resultados em 27 unidades federativas regionais (Estados e Distrito Federal) e quase 6 mil unidades federativas locais (Municípios)? Como pode, praticamente, todas as decisões do poder judiciário estadual serem revistas pelo Poder Judiciário da União?

Onde está a tão falada (e necessária) descentralização, com autonomia legislativa e política para os entes da federação e seus respectivos poderes? Certamente não se encontra nas chamadas normas gerais legislativas da União, previstas na Constituição brasileira de 1988, em seu art, 24, § 1º a 4º. Esse artigo é dedicado às competências concorrentes entre a União, os Estados e o Distrito Federal, em uma técnica conhecida como repartição legislativa vertical de competências. (MALUF, 2006, p.135-136).

Visto os problemas enfrentados com essa verticalização hierárquica onde a centralização predomina em detrimento as peculiaridades locais, em especial na questão ambiental, cujos problemas apresentam características diferenciadas em cada localidade, MALUF sugere uma mudança no pacto federativo repensando a divisão das competências constitucionais e as invertendo:

Assim sendo, as competências constitucionais legislativas (e judiciais) enumeradas e expressas, deveriam ser destinadas, em primeiro plano, aos Municípios e aos Estados. Por exclusão, quando o assunto fosse inafastável, de interesse nacional, teríamos a atuação da União (segurança externa, por exemplo). (MALUF, 2006, p.137)

A forma proposta por ele inverteria a tradicional hierarquia constitucional colocando o Município no topo da hierarquia de competências. Assim, a partir da normatização local ter-se-ia a referência para as normas regionais e nacionais, num país com diferentes regiões dotadas cada uma delas de características, as vezes *sui generis*, em relação as demais seria a forma mais adequada de descentralização onde a proteção do meio ambiente poderia ser muito mais eficiente, sem exageros normativos impeditivos das atividades econômicas.

Entretanto, apesar de excelente a solução exposta acima, nosso sistema constitucional ainda não adota esta inversão de competências. Para garantir, então, uma solução possível ou mais adequada ao que hoje legalmente tem-se sobre competências e descentralização, deve-se analisar as competências dos Municípios e tentar encaixá-las nas situações referentes à matéria ambiental.

A Constituição atribui ao Município a competência comum, ou melhor, competência administrativa onde os três entes federados têm responsabilidades páreas nos itens enumerados neste artigo que prevê, em relação ao meio ambiente, as seguintes incumbências:

Artigo 23 – É competência comum da União 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;

IV – impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico e cultural;

[...]

VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII – preservar as florestas, a fauna e a flora;

[...]

XI – registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

[...]

(BRASIL, 1988)

Tais competências em matéria ambiental, como mencionado, são apenas de cunho administrativo, todavia pode-se dizer que a enumeração constante serve de referência para as atribuições legislativas dos entes federados, em especial, do Município que evidentemente fica prejudicado quando se trata de legislar sobre a temática ambientalista.

“[...] as competências administrativas (ou de execução de tarefas), que conferem ao Poder Público o desempenho de atividades concretas, através do exercício do seu poder de polícia; [...]”. (MILARÉ, 2007, P.180)

A atuação concreta nesta seara de competência vai depender da organização dos poderes nacional, estadual, distrital e municipal que independentemente e de acordo com sua autonomia procederão à aplicação do dispositivo constitucional, isto não significa que os modelos administrativos deverão ser iguais, mas sim integrados, para não suplantarem a atuação do outro.

A forma com a qual as várias instâncias de poder, atendendo ao peculiar interesse de cada uma, cuidarão das matérias enumeradas deverá ser objeto de leis complementares (art. 23, parágrafo único). Enquanto isso não ocorrer, a responsabilidade pela proteção do meio ambiente é comum e solidária. (MILARÉ, 2007, p. 181).

A Lei Complementar n.140/2011, que regulamentou o artigo 23 da Constituição, foi promulgada para evitar a dupla ou tripla ação dos entes detentores desta competência, visto que quando inexistente a delimitação das competências a atuação pode ser conjunta ou solidária, podendo causar possíveis conflitos de competência.

Além do mais, essa lei complementar permitiu delegação de competências através de convênios entre os entes que possuam órgãos ambientais capazes de executar as ações administrativas e conselhos de meio ambiente, nos termos de seu artigo 5º. (SIRVINKAS, 2017, p.205-208)

Tal lei complementar parece permitir que os entes federados, em especial os Municípios, celebrem convênio para delegação das atividades administrativas ambientais, como fiscalização e licenciamento, podendo legislar sobre estes pontos, ou seja, legislar sobre matéria ambiental relacionada a delegação.

FIORILLO (2004, p.69-70) acredita ser esta competência comum mais que uma faculdade e sim um dever, no caso do Município, de atuar no que lhe compete inclusive, na proteção ao meio ambiente, e vai mais longe ao afirmar que em caso de conflito aplicam-se os critérios da preponderância de interesse, da cooperação e do atendimento ao interesse comum.

É nítida a aplicação de uma interpretação que privilegia ações de caráter descentralizador que atendam aos interesses daqueles que estão mais próximos e serão diretamente ou indiretamente afetados. Em matéria ambiental é a visão mais congruente com a proteção pretendida pela legislação e pelos ambientalistas.

Quanto a competência legislativa o legislador constituinte dedicou artigos específicos ao Município dentre eles o artigo 30 que revela a competência legislativa deste ente federado; em matéria ambiental é interessante observar os seguintes incisos:

Artigo 30 – Compete ao Município:
I – legislar sobre assuntos de interesse local;
II – suplementar legislação federal e a estadual no que couber;
[...]
(BRASIL, 1988)

Se compete aos Municípios legislar sobre interesse local e suplementar legislação federal e estadual no que couber; compete a eles legislar sobre meio ambiente, pois este está diretamente ligado ao interesse local e, também, quando da ausência ou insuficiência da legislação superior a respeito do meio ambiente, caberá aos Municípios sua direta elaboração ou complementação através de leis municipais.

Apesar de existirem correntes doutrinárias e jurisprudenciais que não admitem o poder do Município de legislar em matéria ambiental, vem predominando o entendimento, inclusive nos tribunais superiores brasileiros, de que é possível sim que as câmaras municipais legislem sobre meio ambiente.

Contudo, os Municípios não estão arrolados entre as pessoas jurídicas de direito público interno dotadas de competência para legislar sobre meio ambiente. No entanto seria incorreto e insensato dizer-se que os Municípios não têm competência legislativa em matéria ambiental, visto que teriam que abrir mão de sua autonomia constitucional para cumprir os próprios mandamentos constitucionais. (ANTUNES, 2007, p.112)

É certo que a Constituição não enumera expressamente o poder do Município de legislar em matéria ambiental, para se poder chegar a tal conclusão devem-se observar os incisos I e II do artigo 30 da Constituição de 1988 e atribuir a eles, numa interpretação sistemática e integrada do texto constitucional, a competência legislativa ambiental do Município.

As normas constitucionais que disciplinam a preservação e melhoria do meio ambiente são normas informadas pelo paradigma do Estado Democrático de Direito, em sua interdependência com outros direitos e garantias fundamentais, como

liberdade, propriedade e o princípio da proteção judiciária. Formam um todo indivisível no plano da validade jurídica. (BARACHO JÚNIOR, 1999, p. 244)

Assim, a interpretação do texto constitucional nas questões ambientais devem levar em consideração, além do que foi afirmado, os direitos e garantias fundamentais; ampliando a possibilidade de interpretação no campo constitucional quando a matéria for sobre meio ambiente.

Seguindo esse raciocínio, quando se for analisar a competência legislativa em matéria ambiental do Município, deve-se, sobretudo, verificar se a norma proposta para resolver a problemática ambiental local atende, também, o respeito às garantias e direitos fundamentais expostos no texto constitucional. Este requisito reforça a ideia de que o legislador municipal está mais apto para atender os anseios de seus munícipes do que os Estados-membros e a União, revelando-se o ente próprio para legislar em matéria ambiental.

O inciso I do artigo 30 da Constituição Federal confere ao Município a competência de legislar sobre interesse local, no entanto o que vem a ser interesse local? Será que na temática ambiental, para fins de emissão de leis, inclui-se o interesse local?

Apesar de difícil conceituação, interesse local refere-se aos interesses que disseram respeito mais diretamente às necessidades imediatas do Município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União). (MORAES, 2006, p.774)

Dessa forma, interesse local seriam: aqueles interesses diretamente ligados às necessidades do Município, ou seja, cabe ao Município legislar quando surgirem situações as quais afetem direta ou indiretamente a localidade e que necessitem de imediata solução. Por ser aquele ente mais próximo e envolvido com os anseios da população local cabe ao Município legislar para estabelecer melhores condições de vida aos habitantes locais.

BRAZ (2001, p.90) vai mais além:

[...] embora exista uma hierarquia a ser observada, o Município pode legislar em todos os assuntos de interesse local, desde que não ultrapasse os limites impostos pelas normas gerais editadas pela União e pelo Estado.

Quando se fala em respeito à hierarquia e às normas gerais emanadas pelo Estado e pela União, resume-se em não editar normas municipais que contrariem o, já previamente, estabelecido pelos legisladores “superiores”.

Diante da definição do que venha ser o interesse local passa-se à indagação seguinte, sobre a possibilidade do Município legislar em matéria ambiental. Como a Constituição não deixa claro esta possibilidade, deve-se interpretar da seguinte forma: se o meio ambiente local

faz parte do cotidiano do Município e qualquer alteração nele causa impactos na população local necessitando imediata regulamentação, pode-se considerar o meio ambiente como interesse local, pois qualquer alteração dele afeta diretamente a localidade onde se encontra, assim sendo, o Município pode legislar em matéria ambiental.

Está claro, em minha opinião, que o meio ambiente está incluído dentre as atribuições legislativas e administrativas municipais e, em realidade, os Municípios formam um elo fundamental na complexa cadeia de proteção ambiental. A importância dos Municípios é evidente por si mesma, pois as populações e as autoridades locais reúnem amplas condições de bem conhecer os problemas e mazelas ambientais de cada localidade, sendo certo que são as primeiras a localizar e identificar o problema. É através dos Municípios que se pode implementar o princípio ecológico de agir localmente, pensar globalmente. (ANTUNES, 2007, p.112)

Então devido à facilidade do poder municipal local atuar com maior precisão e efetividade na tutela do meio ambiente, vislumbra-se evidente o poder legislativo do Município para legislar nesta matéria. A Constituição apesar de não tornar explícita tal possibilidade enumera em seu artigo 23 como competência comum administrativa do Município à proteção ao meio ambiente, este artigo pode ser considerado referência para o legislador municipal editar as normas de interesse local referentes ao meio ambiente.

MILARÉ (2007, p.182) compartilha esta afirmação:

[...] Se a Constituição conferiu-lhe poder para “proteger o meio ambiente e combater a poluição em todas as suas formas” – competência administrativa -, é óbvio que para cumprir tal missão, há que poder legislar sobre a matéria.

O interesse local parece englobar a matéria ambiental sendo possível legislar a respeito buscando referência no artigo 23 da Constituição. Cumpre esclarecer que a descentralização tem por intuito a atuação local, atendendo as peculiaridades municipais na tutela do meio ambiente, não cabendo ao Município intervir legislativamente em problemáticas ambientais de Município vizinho, nem nas problemáticas regionais ou nacionais, onde nestes casos ele será apenas partícipe na resolução do problema, porém neste último caso quem editará a norma resolutiva a respeito será o Estado-membro ou a União.

O interesse local apresenta-se como um interesse *ipso jure*, ou seja, pelo mesmo direito entre o Município e a sua prática finalística.

O interesse *ipso jure* constitui-se no liame de ligação entre o Município e o exercício de sua finalidade existencial. Pelo preceito constitucional contido no art. 30, I, todos os atos que visem a realização objetiva do Município, que não conflitem com interesses da União e/ou Estado-membro, podem por ele ser praticados, inclusive através da suplementação da legislação federal e estadual, quando essas

adentrarem na área de incidência dos seus objetivos e interesses (art. 30, II, da CF). (BRAZ, 2001, p.93). (grifo nosso)

Observa-se que além do interesse local, onde o Município deve atuar com eficiência ao atender a proteção do meio ambiente, o Município dispõe do instrumento constitucional da suplementação da legislação estadual e federal, para ver efetivada a tutela ambiental, ressaltando ainda mais sua competência no tocante aos temas ambientais locais.

A Constituição Federal atribuiu ao Município a possibilidade de suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, assim quando não for possível legislar, somente através do interesse local, na proteção ao meio ambiente, pode-se averiguar a possibilidade de suplementar as demais legislações.

Assim, a Constituição prevê a chamada competência suplementar dos municípios, consistente na autorização de regulamentar normas legislativas federais ou estaduais, para ajustar sua execução a peculiaridades locais, sempre em concordância com aquelas e desde que presente o requisito primordial da fixação de competência desse ente federativo: interesse local. (MORAES, 2006, p.776)

Quando o doutrinador define o que vem a ser esta competência ele ressalta o interesse local, portanto, para suplementar as normas federais ou estaduais deve-se sempre ater-se ao atendimento deste requisito, ou seja, para o Município legislar em matéria ambiental supletivamente requer-se que a temática a ser suplementada atenda aos interesses locais, sob pena de ser considerada inconstitucional.

A competência dita supletiva é a que estabelece por ampliação a solução de possíveis conflitos, atribuindo-se ao Município capacidade para elaboração de leis, em atendimento ao interesse local, versando sobre matéria não definida em competência privativa. (BRAZ, 2001, p.118)

A Constituição Federal facultou ao Município (art. 30, II) os mais amplos poderes para suplementar, nos assuntos de interesse local, as legislações federal e estadual.

Percebe-se, claramente, que o que norteia o poder de legislar do Município em matéria ambiental é o interesse local, este existindo, há como expedir leis municipais que tratem sobre a tutela do meio ambiente. A Constituição mesmo que indiretamente, abre esta possibilidade ao Município, trazendo à tona todo seu teor federalista-descentralizador.

Aqui o que não é possível é a criação de norma totalmente em desacordo ao pré-estabelecido pela norma federal ou estadual.

Acrescenta ser até possível que o Município exerça competência plena quando não existir norma federal ou estadual sobre o assunto, aplicando-se para tanto, em analogia, os

moldes concessivos aos Estados-membros, presentes no artigo 24, § 4º da Constituição. (MILARÉ, 2007, p.183)

O Município, logo, é detentor de competência legislativa ambiental de acordo com a Constituição, tanto na modalidade de atendimento ao interesse local quanto na suplementação da normatização federal ou estadual, ambas com referências no disposto no artigo 23 da Constituição Federal.

FIORILLO (2004, p.70-71) vai além ao dizer:

Isso possibilita uma tutela mais efetiva da sadia qualidade de vida, porquanto é no Município que nascemos, trabalhamos, nos relacionamos, ou seja, é nele que efetivamente vivemos. Na verdade, é o Município que passa a reunir efetivas condições de atender de modo imediato às necessidades locais, em especial em um país como o Brasil, de proporções continentais e cultura diversificada. [...] Assim temos que a Carta Constitucional trouxe importante relevo para o Município, particularmente em face do direito ambiental brasileiro, na medida em que é a partir dele que a pessoa humana poderá usar os denominados bens ambientais, visando plena integração social, com base na moderna concepção de cidadania.

A Constituição Federal por ser considerada uma “Constituição Verde”, não poderia negar ao Município, ente que está diretamente em contato com os problemas advindos da tutela genérica ou da falta de tutela ambiental, a possibilidade de agir, inclusive normatizando, com intuito de garantir melhores condições de vida aos seus habitantes e preservar o ambiente para esta e para as futuras gerações conforme prevê o artigo 225 do texto constitucional.

Os entes federados hierarquicamente superiores, também, podem reconhecer os Municípios como detentores de poderes legislativos, exemplificando tal afirmação da seguinte forma:

Isso é reconhecido em leis federais, bastando lembrar além do já transcrito § 1º do art. 5º da Lei 7.661, de 1988, que reconhece aos Municípios costeiros a possibilidade de instituir, mediante lei, os respectivos Planos de Gerenciamento Costeiro, o art. 2º da Lei 6.938, de 1981, que diz que os Municípios, observados as normas e os padrões federais e estaduais, poderão elaborar normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente. Assim parece indiscutível que os Municípios, mediante a elaboração de normas próprias, podem e devem exercer as suas funções de, conjuntamente com os outros entes políticos, combater a poluição e proteger o meio ambiente. (ANTUNES, 2007, p.152-153)

Essas leis servem de sustentáculo para a afirmação da importância do Município na estrutura federativa brasileira e sua atuação nas diversas áreas, em especial, na tutela do meio ambiente. A eficiência desta proteção está vinculada à disposição de instrumentos concretizadores, como por exemplo, o poder de legislar do Município sobre a matéria ambiental.

Indiscutível, portanto, que a compatibilização entre a competência constitucional dos Municípios para darem combate a poluição e proteger o meio ambiente, com o princípio da legalidade, somente ocorre a existência de uma legislação municipal própria sobre o assunto e, principalmente, com a sua aplicação aos casos concretos. (ANTUNES, 2007, p.153)

Quedou-se evidenciado a possibilidade do Município atuar administrativamente e legislativamente em matéria ambiental para atender suas peculiaridades locais, dando ênfase ao pacto federativo; obedecendo, em sua atuação, o princípio da legalidade e; principalmente, tendo respaldo na Constituição, como demonstrado.

A atuação municipal é de extrema importância, contudo requer cautela na normatização, pois se corre o risco, quando se normatiza mal, de afrontar a Constituição, com ênfase ao capítulo da ordem econômica, onde devem ser equilibrados os direitos ao exercício da atividade econômica com defesa do meio ambiente. O legislador descentralizado, por mais que seja o mais próximo da realidade fática, está mais distante da Constituição, talvez por isso existam diversas ações de inconstitucionalidade.

O que se defende com a descentralização legislativa é a sustentabilidade, ou seja, interação, mais específica e de acordo com as realidades locais, entre os bens econômicos, sociais e ambientais.

2.3 COMPETÊNCIA DELIBERATIVA EM MATÉRIA AMBIENTAL

A lei n. 6.938/1981, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente, instituiu, em seu artigo 6º, o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), onde em seu inciso II, atribui ao Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) as funções de órgão consultivo e deliberativo, 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.

Atribui, ainda, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, respectivamente nos incisos V e VI do artigo 6º da Lei n.6.938/1981, a possibilidade de criar órgãos seccionais e locais dentro do SISNAMA. Inclui a criação de Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente que atuarão como órgãos consultivos e deliberativos, aos moldes do CONAMA, nas esferas estaduais, distrital e municipais.

Portanto, os Estados, Distrito Federal e Municípios podem possuir conselhos consultivos e deliberativos em suas respectivas esferas, que assessorarão no desenvolvimento de suas políticas ambientais.

O CONAMA e os conselhos estaduais, distritais e municipais são entes integrantes do SISNAMA conforme determinado na lei da Política Nacional de Meio Ambiente, sendo um dos braços de atuação do poder público na esfera ambiental.

O SISNAMA – Sistema Nacional de Meio Ambiente, que veio no bojo da Política Nacional, representa a *articulação dos órgãos ambientais* existentes e atuantes em todas as esferas da Administração Pública. Recorrendo a uma analogia compatível com a linguagem ambiental, poder-se-ia dizer que o SISNAMA é uma ramificação capilar que, partindo do sistema nervoso central da União, passa pelos feixes nervosos dos Estados e atinge as periferias mais remotas do organismo político-administrativo brasileiro, através dos Municípios. (MILARÉ, 2007, p.297) (grifo do autor)

Para tratar do assunto competência deliberativa deve-se entender as finalidades, a estrutura e as atribuições legais dos Conselhos nacionais, estaduais, distritais e municipais de meio ambiente, mapeando os limites de suas atribuições, por isso, não se adentrará nas funções e competências dos demais órgãos do SISNAMA, restringindo-se a análise aos Conselhos.

O CONAMA é órgão colegiado de caráter normativo, deliberativo e consultivo, em suas finalidades e competências instituídas pela Lei nº 6.938/1981, regulamentada pelo Decreto nº 99.274/1990, e integra a estrutura do Sistema Nacional do Meio Ambiente-SISNAMA. (Artigo 1º do Anexo da Portaria do Ministério do Meio Ambiente n.452 de 17 de novembro de 2011)

Ele é composto de Plenário, Comitê de Integração de Políticas Ambientais, Câmaras Técnicas, Grupos de Trabalho, Grupos de Assessores e Câmara Especial Recursal.

Seu plenário é composto pelo Ministro de Meio Ambiente que o presidirá e representantes de diversos órgãos públicos federais, estaduais, distritais e municipais, além de representantes da sociedade civil, trabalhadores, indígenas, empresas, associações, organizações não governamentais e outras entidades descritas no artigo 3º de seu Regimento Interno, que foi aprovado pela Portaria do Ministério do Meio Ambiente n.452 de 17 de novembro de 2011. Também compõe o plenário, mas sem direito a voto, segundo o §1º do artigo 3º do Regimento do CONAMA, representantes do Ministério Público Federal, dos Ministérios Públicos Estaduais e um representante da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados.

O plenário CONAMA se reunirá ordinariamente a cada três meses e extraordinariamente quando convocado e poderá expedir os seguintes atos: Resoluções, Proposições, Recomendações, Moções e Decisões.

As resoluções serão expedidas quando se tratar de deliberação vinculada a diretrizes e normas técnicas, critérios e padrões relativos à proteção ambiental e ao uso sustentável dos recursos ambientais; quando determinar, se julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e das possíveis consequências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando aos órgãos federais, estaduais e municipais, bem assim a entidades privadas, as informações indispensáveis para apreciação dos estudos de impacto ambiental e respectivos relatórios, no caso de obras ou atividades de significativa degradação ambiental, especialmente nas áreas consideradas patrimônio nacional; e quando determinar, mediante representação do IBAMA, a perda ou restrição de benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público, em caráter geral ou condicional, e a perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito.

As Proposições serão expedidas quando se tratar de proposta sobre matéria ambiental a ser encaminhada ao Conselho de Governo.

As Recomendações quando se tratar de manifestação acerca da implementação de políticas, programas públicos e demais temas com repercussão na área ambiental.

As Moções quando se tratar de manifestação relevante, relacionada com a temática ambiental.

E as Decisões serão expedidas por meio de sua Câmara Especial Recursal, quando se tratar de infrações ambientais administrativas, em última instância e em grau de recurso, relativas aos autos de infração.

O artigo 8º da Lei n.6.938/1981 estabelece as competências do CONAMA:

Art. 8º Compete ao CONAMA

I - estabelecer, mediante proposta do IBAMA, **normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras**, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA

II - determinar, quando julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e das possíveis consequências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando aos órgãos federais, estaduais e municipais, bem assim a entidades privadas, as informações indispensáveis para apreciação dos estudos de impacto ambiental, e respectivos relatórios, no caso de obras ou atividades de significativa degradação ambiental, especialmente nas áreas consideradas patrimônio nacional.

[...]

V - determinar, mediante representação do IBAMA, a perda ou restrição de benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público, em caráter geral ou condicional, e a perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito;

VI - estabelecer, privativamente, normas e padrões nacionais de controle da poluição por veículos automotores, aeronaves e embarcações, mediante audiência dos Ministérios competentes;

VII - estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos.

(BRASIL, 1981) (grifo nosso)

Como órgão consultivo e deliberativo são diversas as funções do CONAMA, dentre elas chamam atenção as competências normativas, em especial a expedição de Resoluções que funcionam como regra ambiental.

Inicialmente indaga-se a competência normativa do CONAMA, pois na Política Nacional do Meio Ambiente a função do Conselho é meramente deliberativa e consultiva e não normativa, então essa normatização através de Resoluções foi recepcionada constitucionalmente?

Parece que o entendimento doutrinário é de que as normativas do CONAMA foram recepcionadas pela Constituição, não estando abrangidas pelo artigo 25 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), porque suas atribuições como órgão do executivo não se chocam com as atribuições do Congresso Nacional, expressas nos artigos 48 e 49 da Constituição. (MACHADO, 2009, p.162)

Há o entendimento de que as funções normativas previstas no artigo 8º da Lei n.6.938/1991 sejam uniformizadoras de procedimentos, estabelecendo limites e regras em relação aos elementos físico-químicos, e servindo como referencial para todos os órgãos federais, estaduais, distritais e municipais, ou seja, essa normatização não é para a sociedade sim um referencial normativo de procedimentos para os poderes públicos, portanto, não fere o princípio da legalidade. (MORAES, 2006, p.61-64)

Portanto, a função normativa do CONAMA não é originária, pois depende de normas genéricas já legalmente promulgadas, onde o Conselho irá dispor apenas de regras aos órgãos do poder público sobre as questões físicas, químicas e geográficas, estabelecendo regulamentação e padronização a dispositivo legal pré-existente.

[...] a competência do Conama não pode inovar originariamente, no campo das proibições do direito de uso da propriedade e/ou atividade; é lhe permitido assumir matriz legal e decompor aos casos específico, interpretando e indicando os métodos e soluções científicas para se atender ou alcançar as exigências estipuladas no sistema jurídico nacional, em sua parcela de direito objetivo que trata o meio ambiente. (MORAES, 2006, p.64)

Assim verifica-se que o CONAMA não pode normatizar, além dos limites regulatórios de padronização e métodos para dar efetividade à legislação posta, não se criando nenhuma

regra ambiental nova e nem atribuindo competências extra constitucionais e legais aos entes federados.

Da mesma forma que o CONAMA, os Conselhos estaduais, distrital e municipais, não podem exercer função normativa afora as de padronização e métodos de regulamentação de normas já editadas dos entes federados, não podendo estas normas dos Conselhos inovarem legislativamente e nem contrariarem os dispositivos constitucionais e legais das três esferas federativas.

Lembrando que os Conselhos dos Estados, Distrito Federal e Municípios, quando existentes, permanecem com as funções deliberativas e consultivas finalísticas de sua criação, sendo a função normativa complementar às funções originárias dos Conselhos.

Não obstante, deve-se fazer um alerta em relação a competências dos entes federados, em relação a obediência hierárquica as normas constitucionais.

As atribuições e obrigações dos Estados e Municípios só a Constituição Federal pode estabelecer. O arcabouço do país tem que estar estruturado na lei maior que é a Constituição. Se leis ordinárias, se decretos, portarias ou resoluções, por mais bem intencionados que sejam, começarem a criar direitos e obrigações para os entes federados, subvertem-se totalmente os fundamentos da Federação. (MACHADO, 2009, p.119)

Assim todas as competências de todos os entes federados e órgãos dos SISNAMA jamais podem ultrapassar os limites previstos na Constituição, além do que devem propiciar a integração entre os entes na preservação ambiental sem ferir os preceitos constitucionais, a harmonização entre as normas deve ser objetivo do legislador, caso contrário dificilmente será atingida a programática constitucional.

3 A INSTABILIDADE LEGAL INSUSTENTÁVEL

As normas ambientais, como demonstrado nos capítulos anteriores, são atribuídas a diversos entes que por meio de leis complementares, leis ordinárias, decretos, instruções normativas, portarias e até normas deliberativas compõem a tutela ambiental no ordenamento jurídico brasileiro.

As normas devem obedecer a uma hierarquização onde as leis inferiores não podem se contrapor às superiores, em especial à Constituição, entretanto, não parece ser este mecanismo hierárquico estável o encontrado no ordenamento jurídico brasileiro. Como vários entes têm atribuições normativas ambientais, consequentemente, diversificada é a normatização protetiva ambiental, no entanto a deficiência técnica normativa afeta a efetiva proteção e parece gerar insegurança jurídica para os empreendedores, destoando a normatização ambiental das prerrogativas constitucionais, logo gerando dificuldades para implementação da sustentabilidade.

Percebe-se que a qualidade das normas ambientais, além de não proteger o meio ambiente torna-se empecilho aos empreendedores, sendo incompatível com o que aparentemente imaginou o constituinte originário ao implementar o artigo 170 da Constituição.

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

(BRASIL, 1988) (grifo nosso)

A incompatibilidade das normativas ambientais por deficiência técnica normativa, impõe a edição, a revogação e a reedição de diversas normas visando equilibrar os interesses econômicos, sociais e do meio ambiente, tal fenômeno será denominado “instabilidade legal insustentável”.

Tal denominação advém da junção dos ideais de sustentabilidade, defendido por ELKINGTON em sua linha dos três pilares (*triple bottom line*), com as normas tecnicamente defeituosas do complexo ordenamento jurídico ambiental brasileiro, que por diversas vezes são revogadas ou declaradas inconstitucionais.

A “instabilidade legal insustentável” aparenta ser incompatível com texto constitucional, pois não provê desenvolvimento econômico, justiça social e proteção ambiental, pilares da sustentabilidade.

Dessa forma a “instabilidade legal insustentável” configura-se na ausência dos pressupostos econômicos, ambientais e sociais nas normas ambientais brasileiras, tornando-as ineficazes ao atingimento da sustentabilidade, devido à falta de tecnicidade e mutabilidade normativa, gerando insegurança jurídica a sociedade brasileira, contrariando, portanto, os fundamentos e princípios do artigo 170 da Constituição.

Evidentemente a normatização ambiental não pode ser conivente com a destruição dos recursos ambientais, em particular os recursos naturais, pois seria o mesmo que dizer que as leis de proteção ao idoso não protegem o idoso, porém, também, não pode a legislação ser inibidora do desenvolvimento socioeconômico. A compatibilização dos três pilares é a base da sustentabilidade.

Para exemplificar a chamada “instabilidade legal insustentável”, escolheu-se as normas ambientais do Estado de Mato Grosso. Este estado foi escolhido devido a sua biodiversidade, uma vez que possui diversos biomas como cerrado, floresta e pantanal, estando incluído na chamada Amazônia Legal, conforme inciso I, do artigo 3º da Lei n.12.651/2012 (Código Florestal).

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

I - Amazônia Legal: os Estados do Acre, Pará, Amazonas, Roraima, Rondônia, Amapá e **Mato Grosso** e as regiões situadas ao norte do paralelo 13º S, dos Estados de Tocantins e Goiás, e ao oeste do meridiano de 44º W, do Estado do Maranhão;

[...]

(BRASIL, 2012) (grifo nosso)

Ademais de acordo com § 4º, do artigo 225 da Constituição a Floresta Amazônica e o Pantanal Mato-grossense são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

Portanto, o Estado de Mato Grosso por possuir parte da Floresta Amazônica, parte do Pantanal Mato-grossense e, ainda, ter em seu território área de cerrado e de vegetação de transição, sendo considerado um dos maiores produtores agropecuários do país; possui as

características adequadas para uma análise legislativa visando demonstrar “instabilidade legal insustentável”.

3.1 O CASO DAS LEIS DO CAR EM MATO GROSSO

O Cadastro Ambiental Rural, também chamado de CAR, não é uma inovação trazida pela Lei n.12.651/2012 (Código Florestal), antes disto o CAR já era uma realidade em alguns estados brasileiros, como Pará e Mato Grosso; sua peculiaridade está em valer-se de ferramentas técnicas como as imagens via satélite para cadastrar as propriedades rurais e realizar o controle da compatibilização das atividades socioeconômicas com a preservação da natureza.

O Cadastro Ambiental Rural (CAR) deriva de ferramentas desenvolvidas em função dos avanços na utilização das metodologias de sensoriamento remoto para identificar os desmatamentos na região da Amazônia Legal. Durante a década de 1990 tanto o INPE (Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais), que já vinha apurando a taxa anual de desmatamento na Amazônia Legal desde 1988 quanto, alguns estados amazônicos, passaram a intensificar os esforços de mapear o avanço do desmatamento a partir de imagens de satélites. A possibilidade de identificar com precisão a localização dos desmatamentos levou à procura por mecanismos que também permitissem utilizar estas metodologias para promover a identificação e integração de todas as informações ambientais das propriedades e posses rurais. (OLIVEIRA, et. al., 2014, p.07)

Mas o que vem a ser o CAR? Sua definição está no artigo 29 do Código Florestal que o conceitua como registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento. Tal definição é repetida no inciso II, do artigo 2º do Decreto n.7.830/2012 que trata do SICAR (Sistema de Cadastro Ambiental Rural).

Pode-se, ainda, afirmar que o CAR tem como fundamento o georreferenciamento do imóvel rural, que consiste na utilização de coordenadas geográficas obtidas a partir de imagens de satélite de alta resolução espacial e/ou captadas com GPS (*Global Positioning System* - Sistema de Posicionamento Global) para a delimitação do imóvel e ocupação do solo: Reserva Legal (RL), Área de Preservação Permanente (APP), Áreas de Uso Restrito (AUR), remanescentes de vegetação nativa, áreas consolidadas e antropizadas (áreas de plantio e de pastagens etc.). O produto final do CAR é equivalente a uma “radiografia” que expõe as formas de ocupação do solo, dos remanescentes de vegetação nativa e dos passivos ambientais pelo produtor rural. (OLIVEIRA, et. al., 2014, p.11)

E o que é sensoriamento remoto? Sensoriamento remoto é captação via sensores localizados em satélites das grandezas físicas da Terra sem estar em contato direto com objeto sensoriado, esta captação via sensores transformam-se em imagens que serão utilizadas para analisar as características geofísicas dos objetos sensorizados, como por exemplo, desmatamentos.

Assim como o olho humano, os sensores remotos capturam e convertem a radiação eletromagnética (exemplo: luz) refletida pelos objetos em imagens. [...] As imagens adquiridas são provenientes da luz (energia) incidente na superfície terrestre que, por sua vez, é refletida, absorvida e transmitida em diferentes proporções devido à condição e composição dos elementos terrestres (cidades, rios, florestas, agriculturas, etc.); e, de acordo com essas diferenças, é possível distingui-los uns dos outros. O sensor do satélite, assim como uma máquina fotográfica digital, transforma essa energia refletida, pelos elementos terrestres em uma imagem que, posteriormente, é processada por uma estação de recepção. (OLIVEIRA, et. al., 2014, p.06)

Para entender melhor a legislação do CAR em Mato Grosso e enquadrá-la na “instabilidade legal insustentável”, primeiramente deve-se entender como e onde surgiu o CAR.

O Mato Grosso tem grande participação na implementação do CAR nacional, uma vez que em 1999 a antiga Fundação Estadual de Meio Ambiente do Estado de Mato Grosso (FEMA/MT), hoje Secretaria de Estado de Meio Ambiente de Mato Grosso (SEMA/MT), desenvolveu e implantou, como iniciativa de combate ao desmatamento, o Sistema de Licenciamento de Propriedades Rurais (SLAPR). (OLIVEIRA, et. al., 2014, p.08-11)

O SLAPR de Mato Grosso tinha como base o cadastramento eletrônico e georreferenciado das Áreas de Preservação Permanente (APP) e Reserva Legal (RL) das propriedades rurais do Estado de Mato Grosso, visando o combate ao desmatamento na área da Amazônia Legal e a recuperação de áreas degradadas nas propriedades rurais mato-grossenses. (OLIVEIRA, et. al., 2014, p.08-11)

Apesar da primeira iniciativa de cadastramento ter ocorrido no Estado de Mato Grosso o termo CAR foi utilizado pela primeira vez no Estado do Pará em 2007 quando foi editado pelo governo federal o Decreto n.6.321/2007 que dispôs sobre ações relativas à prevenção, monitoramento e controle de desmatamento no Bioma Amazônia. Neste decreto os municípios prioritários indicados em lista do Ministério do Meio Ambiente deveriam ter as propriedades rurais cadastradas para monitoramento. (OLIVEIRA, et. al., 2014, p.08-11)

Em 2008 Mato Grosso volta a se destacar quando edita a Lei Complementar n.343/2008 criando o denominado MT-Legal, introduzindo a denominação CAR que consistia

no cadastramento das propriedades rurais mato-grossenses como etapa inicial para o processo de licenciamento das atividades rurais no estado.

Paralelamente, alguns estados da Amazônia Legal também passaram a estabelecer e aprimorar sistemas de cadastramento. Em 2008 foi lançado o Programa Mato-grossense de Legalização Ambiental Rural (“MT Legal”, Lei Complementar Estadual nº 343/2008), levando à introdução da distinção entre uma etapa do CAR, que compreende a adesão ao sistema e a declaração da situação ambiental do imóvel, e uma etapa posterior de obtenção da Licença Ambiental Única (LAU) no âmbito do Sistema Integrado de Monitoramento e Licenciamento Ambiental (SIMLAM), que sucedeu o antigo SLAPR. (OLIVEIRA, et. al., 2014, p.10)

O governo federal cria em 2009 o Programa Mais Ambiente como tentativa federal de cadastrar as propriedades rurais com a finalidade de estruturar uma política nacional de regularização ambiental para futura integração de dados, todavia não era obrigatório aos Estados e Distrito Federal. Este programa foi revogado pelo Decreto n.7.830/2012 que trata do SICAR. (OLIVEIRA, et. al., 2014, p.08-11)

Em 2014 é criado o programa Mais Ambiente Brasil através do Decreto n.8.235/2014 que é uma reinvenção do Programa Mais Ambiente após publicação do atual Código Florestal e a obrigatoriedade do CAR em todo território nacional.

Assim, com a publicação do Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), seguida pelos Decretos Nº 7.830/2012, Nº 8.235/2014 e da Instrução Normativa MMA No 2/2014, foi estabelecido o CAR em nível nacional, sendo um registro eletrônico obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento. (OLIVEIRA, et. al., 2014, p.11)

O Código Florestal então passa a obrigar o cadastramento nacional das propriedades rurais, através do CAR nacional, com a finalidade de integrar as informações ambientais e fundiárias, com a possibilidade de monitoramento das questões sócio-econômico-ambientais e recuperação de áreas anteriormente degradadas.

A partir do entendimento da linha do tempo do CAR é possível avançar para a “instabilidade legal insustentável” das normas do CAR no Estado de Mato Grosso.

Como visto Mato Grosso é pioneiro na implementação do registro eletrônico de propriedades rurais quando desenvolve e implanta o SLAPR, mas somente com o MT-Legal criado pela Lei Complementar n.343/2008 é que o SLAPR é efetivamente estruturado e o CAR é implementado no Estado de Mato Grosso.

O MT-Legal como já mencionado previa o licenciamento ambiental rural em duas etapas, conforme artigo 3º e incisos da Lei Complementar n.343/2008, sendo a primeira etapa

do CAR e a segunda etapa da LAU, que era efetivamente a licença ambiental para as atividades agroeconômicas no estado.

O cadastramento da propriedade rural perante a SEMA/MT para emissão do CAR era disposto da seguinte forma:

Art. 5º Para o cadastramento ambiental rural, o interessado, assistido por responsável técnico, com recolhimento de ART específica, deverá:

I – preencher o formulário com os dados do imóvel rural: área total da propriedade e/ou posse (APRT), área de preservação permanente (APP), área de reserva legal (ARL), área para uso alternativo do solo (AUAS), disponibilizando a imagem digital da propriedade ou posse indicando suas coordenadas geográficas, memorial descritivo, além dos dados e qualificação pessoal do seu proprietário e/ou detentor;

II – declarar a existência de eventual passivo da área de reserva legal e de preservação permanente;

III – apresentar cópia autenticada dos documentos pessoais do proprietário ou possuidor, do engenheiro responsável, do comprovante de posse e/ou certidão atualizada da matrícula do imóvel rural, juntamente com o demonstrativo do cadastramento eletrônico.

IV – assinar Instrumento de Compromisso padrão, propondo as medidas que serão implementadas para sanar o passivo ambiental declarado e o respectivo cronograma de execução, de acordo com o roteiro disponibilizado pela SEMA. (MATO GROSSO, 2008)

Percebe-se que o CAR traria os dados das APPs, ARL, APRT, AUAS; informados via responsável técnico, normalmente engenheiro florestal ou agrônomo, que ficaria corresponsável administrativa, civil e criminalmente pelos dados informados ao órgão ambiental estadual, nos termos do § 1º do artigo 6º do MT-Legal. Vale mencionar que o próprio artigo 6º considera o CAR meramente declaratório, não servindo como prova de propriedade e/ou posse, sendo sujeito de verificação via sensoramento remoto através das análises das imagens de satélite ou fiscalização em campo dos dados prestados ao órgão ambiental.

O CAR do MT-Legal não autorizava desmate e/ou exploração florestal via manejo sustentável e era pré-requisito para o licenciamento das atividades econômicas em área rural conforme expresso no artigo 7º.

Em 2009 é editado o Decreto n.2.238/2009 regulamentando a Lei Complementar n.343/2008 (MT-Legal), detalhando a emissão do CAR e LAU, dentro do sistema de licenciamento ambiental rural do Estado de Mato Grosso e trazendo, principalmente, a possibilidade de celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com executivo estadual para recuperação das áreas degradadas em relação as APPs e ARL que se encontravam com áreas inferiores ao mínimo legal através da apresentação de Plano de Recuperação de Áreas Degradadas (PRAD).

Os TACs eram expedidos pela SEMA/MT e continham o PRAD que deveria ter sido previamente apresentado pelo proprietário rural, através de responsável técnico com ART da atividade, este PRAD após aprovado pelo órgão ambiental integrava o TAC para todos os fins, sendo executado somente em casos onde proprietário rural descumprisse o PRAD aprovado.

Mas o que chama atenção no MT-Legal e que fez com que o programa tivesse grande adesão foram os benefícios para aqueles que aderissem ao programa no prazo de um ano de sua instituição e previstos nos parágrafos do artigo 2º do Decreto n.2.238/2009.

Art. 2º Para a adesão ao MT LEGAL, o proprietário ou possuidor de imóvel rural deverá requerer o Licenciamento Ambiental Único, no prazo máximo de 1 (um) ano, a contar da data de publicação deste decreto.

§ 1º O proprietário ou possuidor de imóvel rural que, até dezembro de 2007, tiver convertido área de preservação permanente e/ou reserva legal em extensão superior a estabelecida na legislação e que aderir ao MT LEGAL, no prazo fixado no caput, não será autuado e deverá regularizar o seu passivo ambiental no curso do processo de licenciamento ambiental único, mediante Termo de Ajustamento de Conduta Ambiental.

§ 2º O proprietário ou possuidor rural que, até dezembro de 2007, tenha convertido a vegetação nativa de área passível, para uso alternativo do solo, sem a devida licença ambiental, e que aderir ao MT LEGAL, não sofrerá autuação.

§ 3º O proprietário ou possuidor que tiver feito exploração seletiva na área de reserva legal, sem autorização, até dezembro de 2007, não será autuado desde que se comprometa, mediante Termo de Ajustamento de Conduta Ambiental, a recuperar a área degradada.

§ 4º As infrações não lavradas em decorrência da adesão ao Programa Matogrossense de Regularização Ambiental Rural – MT Legal se farão constar dos termos de ajustamento de conduta ambiental firmados, cuja exigibilidade e prescrição ficarão suspensas até o cumprimento integral das obrigações ajustadas. (MATO GROSSO, 2009)

A suspensão das multas e a não autuação pelos desmates, tantos em áreas permitidas quanto em áreas proibidas como APP e ARL, foram o grande chamariz para os produtores rurais que se encontravam ambientalmente irregulares.

Curioso é que nem a Lei Complementar n.343/2008 e nem o Decreto 2.238/2009 ao tratarem da LAU, licença para as atividades rurais, traziam as especificações das atividades rurais a serem exercidas, como por exemplo plantio de soja, pecuária extensiva, entre outros. Na verdade o que ocorreu na prática é que o CAR regularizava as APRTs, AUAS e APPs da propriedade rural de forma declaratória e a LAU exigia a regularização da ARL, inclusive com averbação a margem da matrícula no Cartório de Registros de Imóveis, conforme exigia o Código Florestal vigente a época (Lei n.4.771/1965). Na análise da LAU, ainda, era realizada uma verificação minuciosa dos dados declarados no CAR, para só assim expedir a LAU.

Duas observações são importantes neste quesito: A primeira refere-se a demora do procedimento de expedição da LAU, uma vez que o CAR por ser declaratório era expedido após simples conferência dos dados e documentação apresentados, sendo muito mais célere sua expedição. A segunda diz respeito a finalidade da LAU, que por ser uma licença ambiental para exercício de atividades econômicas em propriedade rural, não analisava o impacto das atividades específicas na área rural, ou seja, a expedição da LAU garantia ao produtor o plantio da soja ou o exercício da pecuária extensiva sem analisar os impactos da atividade específica e a imposição de condicionantes para seu exercício.

Percebe-se que a legislação protetiva ambiental da época, além de burocrática, não era eficaz na tutela do meio ambiente, isto significa dizer que a legislação não equilibrava a atividade econômica com a preservação do meio ambiente, não garantindo a sustentabilidade, desrespeitando o artigo 170 da Constituição e, pior, desestimulando ou empurrando para irregularidade as atividades econômicas em propriedades rurais.

Na prática quem possuía o CAR e estava aguardando a análise do processo de LAU, operava sua atividade agroeconômicas normalmente, dentro de uma suposta legalidade ou parcial legalidade, pois já possuía o documento da primeira etapa do licenciamento rural.

Aqui, cabe esclarecer, que o CAR deveria ser apresentado, como pré-requisito, para o licenciamento de outras atividades na propriedade rural previstas na lei de licenciamento do Estado, como por exemplo irrigação, construção de armazém e silo, pátios de descontaminação de aeronaves, etc., atividades estas que são licenciadas via procedimento geral de Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO), para cada atividade solicitada.

Mesmo com suas questões negativas ou duvidosas, do ponto de vista da efetividade da tutela ambiental, o MT-Legal foi um programa de regularização exitoso, pois obteve uma adesão maciça dos proprietários rurais mato-grossenses.

Contudo, em 2012, foi promulgado o atual Código Florestal (Lei n.12.651/2012) que institui o CAR nacional em seus artigos 29 e 30, com o propósito de padronizar o registro de imóveis rurais no país inteiro através da plataforma do SICAR, onde seriam regularizados simultaneamente as APPs e ARL das propriedades rurais, além de constar as APRTs e AUAS de todas as áreas rurais brasileiras, sendo que todos os Estados federados e Distrito Federal deveriam aderir ao sistema do CAR nacional, conforme os artigos 59 e 60 do Código Florestal.

Assim para que os imóveis rurais se adequassem ao Código Florestal e pudessem ser beneficiados pelo Programa de Regularização Ambiental (PRA) deveriam os Estados e Distrito Federal, instituírem seus CARs estaduais e distrital aos moldes do CAR nacional.

Assim, com a publicação do Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), seguida pelos Decretos Nº 7.830/2012, Nº 8.235/2014 e da Instrução Normativa MMA No 2/2014, foi estabelecido o CAR em nível nacional, sendo um registro eletrônico obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento. (OLIVEIRA, et. al., 2014, p.11)

O CAR nacional então impôs aos Estados e Distrito Federal a aderência ao Sistema do SICAR do governo federal ou o desenvolvimento de sistemas próprios, mas que sejam compatíveis com o sistema nacional para importação dos dados e disponibilização de um registro nacional de dados.

A Instrução Normativa n.2 do Ministério do Meio Ambiente de 06 de maio de 2014, esclarece certos pontos do Decreto n.7.830/2012 sobre o SICAR, trazendo em seus texto as exigências para que os Estados e Distrito Federal desenvolvam seu sistema próprio ou utilizem do SICAR.

Art. 5º Os entes federados que optarem por desenvolver seu sistema de CAR, ou por utilizar apenas os instrumentos de cadastro ambiental disponíveis no SICAR, e desenvolver instrumentos complementares, deverão:

- I - atender aos critérios de inscrição disponíveis no sítio eletrônico ;
- II - observar as condições para integração das bases de dados no Sistema, conforme estabelecido no Decreto no 7.830, de 2012; e
- III - observar os Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico - e-PING constantes da Portaria SLTI/MP no 5, de 14 de julho de 2005. (MMA, 2014)

A partir destes instrumentos legais o Estado de Mato Grosso com seu CAR do MT-Legal bem sedimentado tem que se enquadrar as regras federais, ou seja, o CAR mato-grossense deve ser integrado a plataforma do CAR nacional.

No entanto, como já mencionado, o CAR mato-grossense inicialmente regularizava somente as APPs deixando as reservas legais para serem regularizadas na LAU, já que de acordo com o antigo Código Florestal (Lei n.4.771/1965) era necessário a averbação da reserva as margens da matrícula do imóvel.

O atual Código Florestal, no entanto, dispensa a averbação da reserva a margem da matrícula desde que esta reserva legal esteja indicada e aprovada no CAR nacional.

Percebe-se que o CAR mato-grossense, apesar de trazer os dados da reserva legal, declarados pelo proprietário rural, era emitido sem essa verificação, que posteriormente seria analisada quando da expedição da LAU.

Daí tem-se um problema inicial, manter um sistema estadual compatibilizando-o ao sistema nacional ou adotar o SICAR, sistema nacional do CAR, compatibilizando o CAR mato-grossense com o CAR nacional exportando os dados já registrados no sistema mato-grossense para o sistema nacional.

O Estado de Mato Grosso resolve aderir ao sistema nacional (SICAR) expedindo o Decreto n.420 de 05 de fevereiro de 2016 que assim dispõe:

Art. 4º A inscrição do imóvel rural no Cadastro Ambiental Rural deverá ser feita na Secretaria de Estado do Meio Ambiente - SEMA/MT, **por meio do Sistema de Cadastro Ambiental Rural - SICAR, no sítio eletrônico <www.sema.mt.gov.br/car>**, devendo conter as seguintes informações:
I - identificação do proprietário ou possuidor rural;
II - comprovação da propriedade ou posse;
III - identificação do imóvel por meio de planta e memorial descritivo, contendo a indicação das coordenadas geográficas com pelo menos um ponto de amarração do perímetro do imóvel rural, informando a localização dos remanescentes de vegetação nativa, das Áreas de Preservação Permanente, Uso Restrito, consolidadas e, caso existente, também da localização da Reserva Legal. (MATO GROSSO, 2016)

Dessa forma os proprietários rurais mato-grossenses deveriam realizar o registro no CAR nacional declarando os dados indicados no artigo 4º do Decreto n.420/2016 que foi editado para adequar o Estado de Mato Grosso às regras federais.

O decreto traz ainda no artigo 63 que os cadastros já realizados serão migrados para o SICAR pela SEMA/MT e que as divergências deverão ser retificadas pelo proprietário rural.

Tem-se aí a primeira evidência da “instabilidade legal insustentável”, pois existiam normas estaduais de 2008 e 2009 que regulamentavam o CAR mato-grossense e antes mesmo de todos os imóveis do Estado serem regularizados pelo CAR estadual é implantado o CAR nacional que altera as regras de registro, através de um sistema nacional. O Estado de Mato Grosso então edita Decreto n.420/2016 aderindo ao sistema nacional compelindo os proprietários rurais que acreditavam já estarem regularizados a retificarem seus cadastros para adequação ao CAR nacional e só assim expedirem o documento nacional que passa a ser o válido para fins de regularização do imóvel rural.

Os proprietários rurais então passam a realizar o CAR nacional, via SICAR, e a retificar o estadual que foi migrado para o sistema nacional. Diversas foram as reclamações,

em especial, de quem necessitava de empréstimo bancário, uma vez que as instituições financeiras exigiam o CAR nacional para conceder o empréstimo.

Houve, também, diversos proprietários que inseriram os dados de sua propriedade rural no CAR nacional, pois este não exige responsável técnico para declaração dos dados do imóvel rural, ao contrário do CAR mato-grossense, criado pelo MT-Legal, que obrigava a contratação de responsável técnico, inclusive com expedição de ART da atividade.

Essas situações geraram complicações nos cadastros porque os dados inseridos diretamente pelo proprietário não eram tão precisos e em algumas situações conflitavam com os dados já declarados no CAR mato-grossense, que foi migrado para o sistema nacional.

Diante dos problemas de migração e estruturação do CAR mato-grossense para o CAR nacional é expedida, em 2017, a Lei Complementar n.592 de 26 de maio de 2017 e o Decreto n.1.030 de 02 de junho de 2017, ambos do Estado de Mato Grosso, criando um sistema estadual do CAR compatível com sistema nacional, denominado Sistema Mato-grossense de Cadastro Ambiental Rural (SIMCAR).

O artigo 5º da Lei Complementar n.592/2017 assim dispõe:

Art. 5º Fica criado o Sistema Mato-grossense de Cadastro Ambiental Rural - SIMCAR, com os seguintes objetivos:

I - receber, gerenciar e integrar os dados de todos os Cadastros Ambientais Rurais - CAR do Estado de Mato Grosso;

II - cadastrar e controlar as informações dos imóveis rurais, referentes a seu perímetro e localização, aos remanescentes de vegetação nativa, às Áreas de Interesse Social, às Áreas de Utilidade Pública, às Áreas de Preservação Permanente, às Áreas de Uso Restrito, às Áreas Consolidadas e às Reservas Legais;

III - monitorar a manutenção, a recomposição, a regeneração, a compensação e a supressão da vegetação nativa e da cobertura vegetal nas Áreas de Preservação Permanente, de Uso Restrito e de Reserva Legal, no interior dos imóveis rurais;

IV - promover o planejamento ambiental e econômico do uso do solo e conservação ambiental no território mato-grossense;

V - disponibilizar informações de natureza pública sobre a regularização ambiental dos imóveis rurais no Estado de Mato Grosso, na rede mundial de computadores.

(MATO GROSSO, 2017)

Instituem-se novas regras estaduais para o CAR, inclusive impondo ao proprietário rural o cadastramento no Sistema Integrado de Gestão Ambiental (SIGA) de usuários dos serviços da SEMA/MT e a volta da exigência de contratação do responsável técnico, conforme artigo 5º do Decreto n.1.030/2017.

Art. 5º O proprietário ou possuidor rural antes de efetuar a inscrição de seu imóvel rural no CAR, deverá se cadastrar no SIGA.

Parágrafo único. O cadastramento no SIGA é específico para cada proprietário e/ou possuidor rural, representante legal e responsável técnico. (MATO GROSSO, 2017)

Em um ano tudo o que o proprietário rural havia já realizado para adequação ao decreto de 2016, deveria ser retificado com acréscimo de novas obrigações, dificultando a regularização do imóvel rural.

Essa insegurança jurídica é a base da “instabilidade legal insustentável”, porque dificulta a regularização ambiental dos empreendedores rurais em relação a sua propriedade, aumentam a burocracia, há custos financeiros envolvidos em cada nova exigência da normatização ambiental, e os proprietários parecem que nunca vão conseguir regularizar sua propriedade rural, uma vez que ao acreditarem que cumpriram a exigência legal, modificações legislativas os arremetem a irregularidade.

Para piorar como não há uma estabilidade normativa a preservação do meio ambiente, através da regularização ambiental dos imóveis rurais pelo CAR, não é efetivada, pois não se consegue sedimentar os dados, com as devidas análises e verificações das declarações inseridas no sistema do CAR, além de gerar uma enorme confusão aos terceiros que dependem da documentação ambiental, porque não se tem certeza sobre qual documento é o realmente válido naquele momento.

Enquanto isso as LAUs não expedidas ficam paralisadas impondo aos empreendedores a paralisação da atividade ou a continuação da atividade de forma irregular, para evitar isso o governo do Estado de Mato Grosso criou a Autorização Provisória de Funcionamento de Atividade Rural (APF), por meio do Decreto n.230 de 18 de agosto de 2015, até que seja possível expedir as LAUs, pois a LAU, assim como o licenciamento de qualquer atividade em propriedade rural depende do CAR, que como demonstrado estava sofrendo com as diversas modificações legislativas.

A APF permitia o exercício das atividades de agricultura e pecuária extensiva e semiextensiva até 31 de agosto de 2017; entretanto como não consegue dar vazão ao licenciamento e com a mudança em 2017 do CAR para o sistema do SIMCAR, que só foi liberado em junho de 2017 aos proprietários rurais, é editado o Decreto 1.137 de 07 de agosto de 2017, prorrogando a APF até 28 de fevereiro de 2018.

Verifica-se que vão sendo instituídas normas atrás de normas procurando corrigir os defeitos ou falhas das anteriores, em outras palavras, tenta-se corrigir os problemas depois que a lei é expedida ao invés de analisar as necessidades e realidades técnicas de execução e efetivação para posteriormente criar a norma. Não se combate o problema na origem e sim procura ir adequando as consequências da norma à realidade, a alterando aleatoriamente sem respeito aos seus usuários. Com certeza esta instabilidade não propicia defesa ao meio ambiente muito menos sustentabilidade.

O imbróglio normativo do Estado de Mato Grosso referente ao CAR e a LAU representam a “instabilidade legal insustentável”, já que apresentam as características de defeito técnico legislativo que não se enquadra a realidade prática e aos desígnios da tutela ambiental com sustentabilidade, gerando burocracia exagerada sem preservação ambiental, ou seja, as normas por não se adequarem são reformuladas, revogando-se outras já instituídas, não agregando aperfeiçoamentos e exigindo normas tampões, como é o caso da APF que na prática não protege o meio ambiente quando do exercício das atividades agropecuárias.

Percebe-se que as normas mato-grossenses do CAR e LAU, como ainda não sedimentaram são incompatíveis com o equilíbrio entre a economia, o meio ambiente e a justiça social, pilares da sustentabilidade.

O meio ambiente e aqueles que desejam exercer regularmente sua atividade econômica em propriedade rural, parecem nunca conseguir atingir as exigências das diversas normas que complicam ao invés de descomplicar a regularização ambiental das áreas rurais.

Essa “instabilidade legal insustentável”, relatada nas normas descritas acima, impedem o equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente expressos no artigo 170 da Constituição, sendo que toda e qualquer iniciativa de regularização aparenta perecer em poucos anos com as mutações legislativas.

Os objetivos normativos nessa seara, portanto, parecem não ser atingidos, tornando indeterminado e instável as relações entre as atividades agroeconômicas e a tutela ambiental.

Quando se imagina um cadastro eletrônico de regularização ambiental das propriedades rurais, cria-se a impressão de proteção e agilidade para ambos os lados, tanto para a preservação ambiental quanto para o empreendedor rural em regularizar sua área para fins de exploração econômica, ocorre que a implementação via legislativa, por falta de conectividade com a realidade, acaba por tornar a praticidade, tanto festejada quando da idealização do CAR, em desalento.

Tal característica aponta o CAR para a “instabilidade legal insustentável”, uma vez que não sedimenta o equilíbrio entre preservação ambiental e atividades econômicas, por causa de defeitos normativos condutores de mutações cotidianas incompatíveis com a sustentabilidade dos três pilares.

Para complementar a situação e referendar que a forma normativa de instituição do CAR é exemplo de “instabilidade legal insustentável”, o governo federal vem prorrogando o prazo limítrofe para inscrição no CAR ano após ano, não só por causa do Estado de Mato Grosso, que apesar de toda a dificuldade apresenta altos índices de inscrições no CAR, mas

sim porque todos os estados federados estão com complicações semelhantes na implementação do cadastro.

O prazo inicial seria 05 de maio de 2015, porém por pressões de entidades governamentais delegou-se a prorrogação ao Ministério do Meio Ambiente, por meio do Decreto n.8.439/2015, onde o MMA prorrogou por mais um ano; não satisfeitos foi editada a Lei n.13.259/2016, que alterou os artigos 29 e 78-A do Código Florestal prorrogando o prazo para até 31 de dezembro de 2017 e, ainda, permitindo a prorrogação por mais um ano. (SIRVINKAS, 2017, p.593)

Em 30 de maio de 2018 expediu-se o Decreto n.9.395/2018 prorrogando-se o prazo de inscrição no CAR até 31 de dezembro de 2018; e em 26 de dezembro de 2018 é expedida a Medida Provisória n.867 alterando o § 2º do artigo 59 do Código Florestal prorrogando o prazo para inscrição no CAR e adesão ao PRA para 31 de dezembro de 2019.

Estas prorrogações corroboram com o conceito da “instabilidade legal insustentável”, onde há incompatibilidade entre a legislação e a realidade, por deficiência técnico-legislativa e falta de interação entre legislativo e executivo na implementação de políticas ambientais, ocasionando mutações legislativas, tornando remoto o objetivo da preservação ambiental e impossibilitando ao empreendedor a regularização efetiva de sua atividade.

Outro ponto sobre as prorrogações que merece destaque e já foi mencionado no capítulo anterior, é a exacerbada centralização legislativa da União, que emite normas específicas ao invés de gerais, restando aos Estados e Distrito Federal pequena margem de inovação e adequação, essa complexidade normativa do ordenamento jurídico brasileiro não agrega nada ao país, pois não se tem preservação ambiental adequada e nem possibilidade de desenvolvimento econômico-social, reflexo disto são os produtos não competitivos internacionalmente e a consequente degradação ambiental.

Percebe-se, então, que o desencadear da normatização brasileira sobre o CAR é incompatível com a sustentabilidade dos três pilares, originando a “instabilidade legal insustentável” nos diversos níveis da federação.

Como defendido, o CAR é uma excelente iniciativa no monitoramento ambiental das propriedades rurais, entretanto sua implementação legislativa-executiva destoa de sua finalidade, que acredita-se ser regularizar as propriedades rurais com intuito de equilibrar as iniciativas econômicas com a preservação do meio ambiente e efetivação de uma justiça social pelo empreendedorismo nos termos do artigo 170 da Constituição, consolidando a sustentabilidade dos três pilares.

O meio ambiente somente será preservado quando a estabilidade da normatização garantir a todos os *stakeholders* segurança jurídica, por meio de técnicas legislativas melhor estudadas, discutidas e formuladas, evitando a “instabilidade legal insustentável” que não deve existir quando o assunto é a preservação do meio ambiente e sua compatibilização constitucional com as atividades econômicas.

3.2 O CASO DA LEI DE LICENCIAMENTO DE MATO GROSSO

O licenciamento ambiental é importante instrumento previsto no inciso IV, do artigo 9º e 10 da Lei da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei n.6.938/1981), através dele se analisa administrativamente se uma atividade pode ou não ser instalada em determinado local e, se admissível, quais as providências o empreendedor deverá tomar na instalação e operação de sua atividade para que o impacto ambiental seja o menor possível.

Para procurar entender a lei de licenciamento ambiental do Estado de Mato Grosso compete de antemão realizar um breve relato sobre o que vem a ser o licenciamento e o porquê o Estado de Mato Grosso tem atribuições de licenciar as atividades econômicas.

O inciso I, do artigo 1º da Resolução n.237/1997 do CONAMA define licenciamento ambiental como:

[...] procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso. (CONAMA, 1997)

Como visto o licenciamento ambiental é um procedimento administrativo de competência dos órgãos ambientais pertencentes ao SISNAMA que visa analisar via atos administrativos a localização, instalação e operação de empreendimentos econômicos que possam vir a ocasionar degradação ambiental, seja pela utilização dos recursos naturais, seja pelo método produtivo que possa causar poluição ou degradação ambiental de qualquer forma.

[...] o licenciamento ambiental é um procedimento administrativo que tramita perante um órgão público ambiental. É em outras palavras, uma sucessão de atos concatenados com o objetivo de alcançar uma decisão final externada pela licença ambiental (licença prévia, de instalação e de operação). (SIRVINSKAS, 2017, p.233).

Do licenciamento ambiental expede-se a licença ambiental que segundo o inciso II, do artigo 1º da Resolução n.237/1997 do CONAMA é definida como:

[...] ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental. (CONAMA, 1997)

Aqui cabe uma ressalva em relação a denominação, uma vez que o parágrafo único do artigo 170 da Constituição prevê que as atividades econômicas poderão ser livremente exercidas independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei, entende-se que se lei prevê que determinada atividade dependa de licenciamento e expedição de licença, estas enquadram-se na nomenclatura autorização ambiental, tendo em vista que as licenças são atos renováveis e não definitivos coincidindo tecnicamente com termo autorização. (MACHADO, 2009, p.275-279)

Já para MILARÉ (2007, p.404-405) licença e autorização são atos distintos, onde autorização é ato discricionário e precário e licença é ato vinculado e definitivo; o primeiro está sujeito a conveniência e oportunidade do poder público e o segundo não, uma vez que cumprido as exigências o poder público não poderá negar a expedição da licença, sendo considerado direito líquido e certo. Resumindo autorização é ato constitutivo e licença é ato declaratória.

O licenciamento ambiental é um procedimento complexo, composto de vários atos, por meio do qual o Poder Público atesta ao particular, por meio da licença ambiental, a possibilidade de exercer determinada atividade, ou construir determinada obra, pois preencheu os requisitos previstos nas leis ambientais. Durante muito tempo, discutiu-se a natureza jurídica das licenças ambientais. Hoje, **prevalece o entendimento de que a licença ambiental tem natureza jurídica de ato vinculado**, pois se subordina, apenas, aos ditames da Constituição Federal e das leis de proteção ao meio ambiente. Como ato vinculado que é, condiciona-se aos preceitos da Lei n. 6.938/81, que trata, especificamente, do instrumento licenciatório, em matéria ambiental. Sendo assim, possível é a sua suspensão, modificação e revogação, nos termos da lei. Neste sentido, podemos afirmar que a principal característica da licença ambiental é a não definitividade. (NEVES; TEBAR, 2012, p.191) (grifo nosso)

A constatação de MILARÉ, NEVES e TEBAR coaduna com esse estudo em relação as compatibilizações das normas com o texto constitucional, portanto, ao mencionar licenciamento e licença ambiental, entende-se de acordo com o artigo 170 da Constituição, não obstante o entendimento de MACHADO.

As licenças previstas no artigo 8º da Resolução n.237/1997 do CONAMA são a Licença Pervia, a Licença de Instalação e a Licença de Operação, que respectivamente são expedidas quando aprovada a localização do empreendimento, quando autorizada a instalação do empreendimento e quando autorizada a operação do empreendimento. Todas elas são oriundas do procedimento administrativo de licenciamento e apresentam, via de regra, condicionantes para sua validade.

As licenças podem ser concedidas pelos órgãos ambientais de todos os entes federados pertencentes ao SISNAMA, conforme previsto na Lei Complementar n.140/2011, dependendo da natureza da atividade e da legislação de cada ente, no entanto a competência, em regra, para o licenciamento foi atribuída aos Estados e Distrito Federal, nos termos do inciso XIV, do artigo 8º da Lei Complementar n.140/2011, sendo ressalvadas algumas atividades a União de acordo com inciso XIV, do artigo 7º e aos Municípios de acordo com inciso XIV do artigo 9º, ambos da referida lei complementar. Os municípios deverão sempre obedecer as normas pré-estabelecidas pelos entes federados hierarquicamente superiores e a Constituição.

A competência em geral é do órgão público estadual. Contudo o poder público federal, por meio do CONAMA, tem competência de fixar normas gerais para concessão de licenças. [...] A licença concedida pelo órgão estadual não dispensa a possibilidade da concessão ou a aquiescência de outros órgãos (federal ou municipal). (SIRVINSKAS, 2017, p.236-237)

Entendido o que é licenciamento e que os Estados e Distrito Federal têm competência para promover o licenciamento da maioria das atividades econômicas, passa-se à legislação de licenciamento ambiental do Estado de Mato Grosso e suas peculiaridades, como exemplo de normas que suscitam a “instabilidade legal insustentável”.

A base da legislação mato-grossense sobre licenciamento é o Código Estadual de Meio Ambiente (Lei Complementar n.38/1995) que em seus artigos 17 a 26 tratam das regras gerais de licenciamento.

Art. 18 - As pessoas físicas ou jurídicas, inclusive os órgãos e entidades da administração pública que vierem a construir, instalar, ampliar e funcionar estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento junto à SEMA, sem prejuízo de outras licenças exigíveis. (MATO GROSSO, 1995)

De 2007 a 2014 o licenciamento ambiental no Estado de Mato Grosso era regido pela Lei n.8.791/2007 e regulamentada pelo Decreto n.7.007/2006, ocorre que essa legislação

disciplina a cobrança pelos serviços realizados pela SEMA-MT, ou seja, trata-se de uma lei de taxas e não uma lei que define as atividades que serão licenciadas pelo Estado de Mato Grosso, sendo que no anexo do decreto são elencadas as atividades que deverão ser licenciadas.

Percebe-se que tanto o poder executivo quanto o poder legislativo estaduais não se preocuparam em estabelecer uma lei específica de licenciamento ambiental para indicar quais atividades deveriam ser licenciadas, ocupando-se apenas de seu afã arrecadador.

A falta de uma legislação própria que indique as atividades licenciadas, as espécies de licença e até procedimento licenciatório é inexistente no âmbito estadual, utilizando-se as regras federais quanto aos procedimentos e termos de referência expedidos pela própria SEMA/MT.

Ademais muitas atividades licenciáveis de acordo com anexo do referido decreto são de baixo impacto ambiental, mas sujeitam-se ao mesmo procedimento de atividades de maior impacto, pois esta legislação não traz procedimentos simplificados ou declaratórios para atividades de baixo impacto, o intuito é simplesmente arrecadatório.

Em 2014 foi promulgada a Lei n.10.242, que foi regulamentada pelo Decreto n.138/2015, revogando-se então a Lei n. 8.791/2007 e incidentalmente o Decreto n.7007/2006, esta nova lei trata sobre os procedimentos de lançamento e cobrança das taxas decorrentes da prestação de serviço público e/ou exercício regular do poder de polícia em matéria ambiental; institui o Cadastro Técnico Estadual de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais.

Essa lei, que está em vigor atualmente, mais uma vez trata apenas da cobrança das atividades ambientais e elencando no anexo I do Decreto n.138/2015 as atividades passíveis de licenciamento.

A novidade fica por conta do anexo II do Decreto n.138/2015, que traz as atividades consideradas de reduzido impacto que estarão sujeitas a denominada AAF (Autorização Ambiental de Funcionamento).

Da mesma forma que a lei anterior, a atual legislação que indica as atividades a serem licenciadas pelo Estado de Mato Grosso é uma lei de taxas, que não define procedimentos licenciatórios, assim como elenca atividades de forma genérica que não deveriam estar sujeitas a licenciamento ambiental.

Como exemplo tem-se o item 5.3.1 do anexo I do Decreto n.138/2015 que elenca comércio em geral como atividade licenciável e que deve obedecer ao mesmo procedimento licenciatório de um comércio de agrotóxicos ou de um posto de combustível, será que o

simples comércio de roupas necessita de licenciamento em pé de igualdade a um posto de combustível? Ou será que o Estado está querendo arrecadar taxas indicando tais atividades como licenciável?

Pior que o comércio em geral não se enquadra em atividade de reduzido impacto ambiental passível de emissão de AAF.

Tal falta de critério técnico ao redigir, aprovar e sancionar leis gera acúmulo de processos no órgão ambiental que ao invés de licenciar com cautela atividades potencialmente poluidoras deve licenciar comércio de roupas íntimas, valendo-se do mesmo procedimento que as atividades como indústria sucroalcooleira.

Para piorar alguns municípios, como Rondonópolis no sul do Estado, passaram a exigir para liberação e renovação do alvará de funcionamento municipal de todo comércio, a licença ambiental, o que causou diversos transtornos aos empreendedores. A justificativa do município era que o decreto estadual traz em seu anexo comércio em geral como atividade que deveria ser licenciada.

O órgão ambiental passou a receber solicitações de licenciamento de atividades comerciais como as citadas acima, comércio de roupas, utensílios domésticos, calçados, lotéricas, dentre outros, que evidentemente, se impactarem, impactam minimamente o meio ambiente.

A solução encontrada foi expedir declarações de que a atividade de comércio em geral temporariamente não será licenciada.

Esta solução não possui amparo legal, mas foi a única possível para que pequenos comerciantes não ficassem sem seu alvará de funcionamento municipal e tivessem que fechar suas portas ou serem autuados. Fica claro que a lei de cobrança de taxas é totalmente inapta para atendimento da preservação do meio ambiente e regular funcionamento do órgão ambiental, sendo mais um exemplo de “instabilidade legal insustentável”.

Se não bastasse a falta de legislação própria que indique e classifique as atividades licenciáveis no Estado de Mato Grosso, a lei e o decreto de taxas criaram a figura da AAF (Autorização Ambiental de Funcionamento) para as atividades consideradas de reduzido impacto ambiental.

Para se obter a AAF basta o pagamento da taxa conforme os valores estabelecidos, não expedindo-se nenhum tipo de documento para a atividade, o empreendedor fica apenas munido do boleto de pagamento como comprovante de sua regularização.

Como exemplo de atividades sujeitas a AAF estão a horticultura, a avicultura até 20.000 aves, a produção de carvão vegetal de floresta plantada em até 2.000 mdc/ano, canais de irrigação de até 3 km, a cultura de cana-de-açúcar com queima de até 50 ha, etc..

Além da não expedição de documento específico da AAF e desnecessidade de apresentação de projeto declaratório simplificado da atividade; atividades como pequena carvoaria, cultura de cana-de-açúcar com queima em pequenas áreas e abertura de canais de irrigação de até 3km apenas devem pagar a taxa da AAF e estão regulares para o Estado, sendo que o comércio em geral, como roupas, calçados, etc. dependem de licenciamento completo.

A incoerência legislativa é clarividente, o que leva a reafirmar que a legislação de taxas, com anexo de atividades de licenciamento ambiental do Estado de Mato Grosso, é exemplo de “instabilidade legal insustentável”.

Existe, ainda, a Lei Complementar n.592/2017, que dispõe sobre PRA, CAR e licenciamento de atividades poluidoras, nessa lei em seu artigo 31 são definidas quais licenças serão expedidas pelo Estado para cada tipo de atividade, inclusive indicando o prazo de cada licença.

Art. 31 A SEMA, no exercício de sua competência, expedirá as seguintes licenças e autorizações, de caráter obrigatório:

I - Licença Prévia - LP: concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;

II - Licença de Instalação - LI: autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante;

III - Licença de Operação - LO: autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação;

IV - Licença de Operação Provisória - LOP: é concedida, estabelecendo as condições de realização ou operação de empreendimentos, atividades, pesquisas e serviços de caráter temporário ou para execução de obras que não caracterizem instalações permanentes;

V - Licença de Instalação e Operação - LIO: autoriza a implantação e a operação de obras e atividades de infraestrutura, cuja natureza não necessita de renovação da licença de operação;

VI - Licença Florestal - LF: aprova o projeto de Plano de Manejo Florestal Sustentável - PMFS, Plano de Exploração Florestal - PEF e projeto de desmatamento para uso alternativo do solo desde que a atividade não seja objeto de outra licença;

VII - Licença Ambiental Única - LAU: licença que avalia a localização, autoriza a instalação e a operação de atividade ou empreendimento, aprova as ações de controle e monitoramento ambiental e estabelece condicionantes ambientais para a sua instalação e operação, em uma única etapa, na forma do regulamento;

VIII - Licença de Operação para Pesquisa Mineral - LOPM: autoriza a atividade de pesquisa mineral com ou sem guia de utilização;
 IX - Autorização para Exploração - AUTEX: documento que autoriza a exploração da Unidade de Produção Anual - UPA de um Plano de Manejo Florestal Sustentável;
 X - Autorização de Exploração Florestal - AEF: autoriza a exploração de floresta localizada em área passível de conversão para uso alternativo do solo;
 XI - Autorização de Desmate - AD: autoriza a supressão da vegetação da área passível de conversão para uso alternativo do solo;
 XII - Autorização de Queima Controlada - AQC: autoriza a realização de queima controlada para uso alternativo do solo. (MATO GROSSO, 2017)

Tal instrumento legal, também, traz em seu artigo 30 o seguinte:

“A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental.”

Só que as atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, estão previstas no anexo da lei de taxas, como já descrito.

O licenciamento ambiental das atividades poluidoras ou degradadoras do meio ambiente estão previstas em instrumentos normativos diversos que tratam de outros assuntos, ou seja, as licenças estão na lei do PRA e CAR e as atividades licenciáveis na lei taxas, e os procedimentos para licenciamento das atividades não possuem lei específica.

Verifica-se que a legislação mato-grossense como está não protege o meio ambiente e causa embaraços aos empreendedores, o que a coloca dentro da definição da “instabilidade legal insustentável”.

É temerário misturar lei ambiental com lei arrecadatória, uma vez que as funções de cada legislação são diversas, a Constituição quando prevê que a defesa do meio ambiente é princípio da ordem econômica, quis indicar que deverá haver harmonia entre as atividades econômicas e o meio ambiente e não que o Estado causará embaraço aos empreendedores.

Cobrar pela prestação dos serviços ambientais é útil para o Estado e deve estar dentre seus objetivos para poder custear as ações de preservação e recuperação ambientais, todavia não é produtivo e quicá constitucional unificar as atividades arrecadatórias com as atividades de preservação ambiental, como licenciamento.

Demonstrou-se que o Estado apenas arrecada com tal iniciativa, não preservando o meio ambiente e inviabilizando/dificultando as atividades econômicas. Os pilares da sustentabilidade preveem harmonia entre atividade econômica, proteção ambiental e justiça social.

A edição de leis causadoras da “instabilidade legal insustentável” destoia da sustentabilidade defendida nesse estudo, onde a legislação ambiental deve propiciar o desenvolvimento das atividades econômicas com justiça social.

A ausência de lei própria para o licenciamento ambiental, definindo especificamente as atividades de baixo, médio e alto impacto ambiental de acordo com critérios técnicos e procedimentos característicos para cada grau de impacto, parecem afastar ou desmotivar o empreendedorismo, além de ser incompatível com o previsto no artigo 170 da Constituição Federal e não colaborando para a efetivação da sustentabilidade.

3.3 O CASO DOS LICENCIAMENTOS DE ARMAZÉNS EM MATO GROSSO

O licenciamento é instrumento de extrema importância no ordenamento jurídico ambiental brasileiro, uma vez que perfaz a exteriorização do poder de polícia administrativo *a priori*, de forma que a localização, instalação e funcionamento de uma atividade capaz de ocasionar impacto ambiental, seja previamente analisada para que impacte o mínimo possível o ambiente e a sociedade, sem impedir o desenvolvimento das atividades econômicas.

As licenças prévia, de instalação e operação para os armazéns e silos de grãos no Estado de Mato Grosso, obedecia às regras gerais de licenciamento indicadas no tópico anterior, ou seja, estava indicada a referida atividade na lei de taxas e submetia-se ao processo de licenciamento como de qualquer outra atividade licenciável do Estado.

Notório ser o Estado de Mato Grosso um dos maiores produtores de grãos do país e ter como economia principal a atividade agroeconômica; com base nisto os empreendedores do agronegócio, por serem detentores do poder econômico, influenciam, diretamente ou indiretamente por bancadas ou outras formas, os poderes legislativo e executivo na propositura de medidas legais que visem atender aos interesses da classe produtiva, inclusive em relação as questões ambientais; traduzindo, os empreendedores do agronegócio fazem *lobby* para que o Estado não interfira em suas atividades de modo a dificultá-las.

A solicitação do setor produtivo por leis, que visem facilitar as atividades econômicas, não representa algo novo e nem tampouco ilegal, até porque a compatibilização da atividade econômica com a defesa do meio ambiente e outros princípios como a justiça social são corolários da ordem econômica prevista constitucionalmente.

No caso da construção de armazéns e silos no Estado de Mato Grosso, a demora do procedimento administrativo de licenciamento parecia dificultar que os empreendedores do agronegócio conseguissem regularizar e fazer funcionar seus armazéns legalmente, além de

dificultar os empréstimos bancários e as exportações devido as exigências referentes a regularidade ambiental.

A simplificação do procedimento de licenciamento tornou-se demanda urgente, o que parece razoável no contexto da sustentabilidade dos três pilares, onde as atividades econômicas devem ser exercidas em consonância com o meio ambiente e a justiça social.

O fato de simplificar um procedimento para estimular ou desburocratizar as atividades econômicas, sem perda das tutelas ambientais, dar ares de ser uma das intenções do legislador constituinte ao redigir o artigo 170 da Constituição.

O Estado de Mato Grosso então edita o Decreto n.1.964 de 16 de outubro de 2013, que dispõe sobre a dispensa de licenciamento ambiental para implantação e operação de armazéns, silos, equipamentos de secagem e beneficiamento de produtos agrícolas em propriedades rurais; dispensando o licenciamento tradicional de armazéns no território mato-grossense e o transformando em sistema de *Comunicado de Armazém e Silo*, onde este passa a ser declaratório, sendo passível de vistoria ambiental através do poder de polícia fiscalizatório. Dessa forma facilitou-se a regularização ambiental desta atividade sem prejuízo a defesa do meio ambiente, até porque a atividade de construção de armazéns não ocasiona significativo impacto ambiental, motivo este que a forma declaratória parece não significar perda de proteção ambiental.

Mas se parece positiva e constitucional a simplificação com base nos pilares da sustentabilidade, porque citar o caso do licenciamento dos armazéns do Estado de Mato Grosso como mais um exemplo da “instabilidade legal insustentável”?

Ocorre que ao protocolizar o pedido de licenciamento, via apresentação de documentos de forma declaratória, o empreendedor fica munido apenas do protocolo, não sendo expedida nenhuma licença ou outro documento capaz de demonstrar a regularização do empreendimento. Há neste ponto uma deficiência técnica-legal que coloca empreendedor em insegurança jurídica, pois a lei não especifica que o protocolo servirá de prova da regularização e, também, não impõe a expedição de licença ou outro documento.

O texto legal condiciona a dispensa do licenciamento tradicional (licença prévia, instalação e operação) em apresentação de *Comunicado de Armazém e Silo* através de preenchimento de formulário e apresentação de documentos declaratórios, nos termos do caput e § 1º do artigo 1º do Decreto n.1.964/2013, porém o empreendedor possui apenas um protocolo de entrega do formulário e documentos.

O artigo 3º do Decreto assim dispõe:

Art. 3º - Para efeito de controle ambiental, o interessado deverá protocolar junto a Secretaria do Estado de Meio Ambiente de Mato Grosso – SEMA, ou em uma de suas Unidades Regionais, o “Comunicado de Armazém e Silo” previamente à execução do projeto, acompanhado dos seguintes documentos: [...] (MATO GROSSO, 2013)

Várias instituições financeiras não aceitam o protocolo como prova de regularidade ambiental para fins de empréstimos, da mesma forma a ação fiscalizatória fica carente de dados já que não existe um simples documento autorizatório que indique a regularidade da documentação apresentada com o empreendimento instalado, muito menos condicionantes para a atividade.

Óbvio que o simples protocolo como prova de regularidade é temerário tanto para o empreendedor quanto para a proteção ambiental, a lei deveria trazer pelo menos a exigência de conferência documental e expedição de licença, autorização ou outro documento que confirme a regularidade declaratória. Assim realmente facilitar-se-ia a regularização da atividade de armazéns e silos sem prejuízo a tutela do meio ambiente.

Todavia o decreto da forma como apresenta-se pode ser considerado mais um exemplo de “instabilidade legal insustentável”, dada a insegurança jurídica do empreendedor cumulada com a pouca eficácia da proteção ambiental, sendo resultado de mutações legislativas que inicialmente aparentam ser benéficas para o tripé da sustentabilidade, mas que na sua produção técnica não leva em conta todas as peculiaridades da harmonização entre a atividade econômica, o meio ambiente e a justiça social.

3.4 O SISTEMA DE DESCENTRALIZAÇÃO DE LICENCIAMENTO NO ESTADO DE MATO GROSSO

A Lei Complementar n.140/2011 dispõe sobre as competências dos entes federativos em relação as atividades que envolvam competência administrativa ou, também denominada, competência comum, dentre estas atividades o artigo 5º da lei trata da delegação de competências entre os entes.

Art. 5º O ente federativo poderá delegar, mediante convênio, a execução de ações administrativas a ele atribuídas nesta Lei Complementar, desde que o ente destinatário da delegação disponha de órgão ambiental capacitado a executar as ações administrativas a serem delegadas e de conselho de meio ambiente.

Parágrafo único. Considera-se órgão ambiental capacitado, para os efeitos do disposto no *caput*, aquele que possui técnicos próprios ou em consórcio, devidamente habilitados e em número compatível com a demanda das ações administrativas a serem delegadas. (BRASIL, 2011)

Dentre as competências instituídas pela lei complementar está o licenciamento dos empreendimentos e atividades econômicas no país, como já mencionado, a regra geral é que o licenciamento dos empreendimentos e suas respectivas atividades econômicas seja realizado pelo Estado e Distrito Federal, sendo que este pode delegar para o Município. Quando for da União a competência para o licenciamento, esta pode delegar para os Estados e Distrito Federal.

A lei complementar impõe que para a delegação das atividades de licenciamento o ente destinatário da delegação deverá possuir órgão ambiental capacitado a executar as ações administrativas a serem delegadas e de conselho de meio ambiente.

Os entes exercerão cooperação através de consórcios, convênios, acordos de cooperação técnica, comissões, fundos públicos e delegações, conforme expresso no artigo 4º da lei complementar.

É possível a delegação da competência de um ente para outro, mediante convênio, desde que o ente destinatário disponha de órgão ambiental capacitado para exercer as ações administrativas a serem delegadas e de conselho de meio ambiente. Considera-se *órgão ambiental capacitado* aquele que possui técnicos próprios ou em consórcio, devidamente habilitados e em número compatível com a demanda das ações administrativas a serem delegadas (art. 5º, parágrafo único, da Lei Complementar n.140/2011). (SIRVINSKAS, 2017, p.237) (grifo do autor)

Então para um estado da federação delegar para seus respectivos municípios atribuições de licenciamento, além de respeitar o que está previsto em todo texto da lei complementar e possuir órgão ambiental capacitado a executar as ações administrativas a serem delegadas e de conselho municipal de meio ambiente; deverá ter o empreendimento ou atividade econômica incluída em rol de atividades de impacto local, definidas expressamente pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente.

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
 - b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); [...]
- (BRASIL, 2013)

Não cabe simplesmente descentralizar a atividade de licenciamento para os municípios, devem ser respeitadas as regras previstas na lei complementar e, principalmente, avaliar a capacidade do ente delegado para exercer a atividade licenciadora. Sabe-se que existem municípios que por sua capacidade e perfil econômico não têm condições de arcar

com uma estrutura para licenciar as atividades, pois para isso é necessário a manutenção de uma equipe técnica capaz de realizar as atividades licenciadoras.

As exigências legais são, portanto, fundadas em aspectos técnicos básicos para que seja realizada a delegação das atividades administrativas ambientais, em especial a de licenciamento.

Verificada a possibilidade normativa, de delegação do Estado para os municípios da atividade licenciadora dos empreendimentos e atividades econômicas estabelecidas pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente, passa-se para análise da forma como o Estado de Mato Grosso vem realizando esta delegação aos seus municípios.

Em 24 de setembro de 2014 o CONSEMA/MT edita a Resolução n.85 que define as atividades, obras e empreendimentos que causam ou possam causar impacto ambiental local, fixa normas gerais de cooperação técnica entre a Secretaria de Estado de Meio Ambiente - SEMA e Prefeituras Municipais nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas em conformidade com o previsto na Lei Complementar nº 140/2011 e dá outras providências. Em seu anexo único define as atividades que os municípios mato-grossenses poderão licenciar.

O artigo 4º da Resolução n.85/2014 do CONSEMA/MT dispõe sobre os requisitos para um município poder licenciar as atividades econômicas descritas no seu anexo único.

Art. 4º Para o exercício do licenciamento, monitoramento e fiscalização ambiental, consideram-se capacitados os municípios que disponham de:

I - Conselho Municipal de Meio Ambiente como instância consultiva, deliberativa e recursal, de composição paritária, devidamente implementado e em funcionamento;

II - Fundo Municipal de Meio Ambiente, devidamente implementado e em funcionamento;

III - órgão ambiental capacitado, atendendo os requisitos do inciso II, do art.2º desta resolução;

IV - equipe multidisciplinar composta de servidores municipais de quadro próprio ou em consórcios públicos, legalmente habilitados e dotados de competência legal para realizar as atividades de licenciamento, monitoramento e fiscalização ambientais;

V - normas ambientais municipais regulamentadoras das atividades administrativas de licenciamento, fiscalização, atividades inerentes à gestão ambiental, lei de uso e ocupação do solo para todos os municípios e plano diretor para municípios com mais de vinte mil habitantes. (CONSEMA/MT, 2014)

O artigo 4º da Resolução n.85/2014 do CONSEMA/MT é mais rigoroso que o artigo 5º da Lei Complementar n.140/2011, uma vez que exige além do conselho municipal e órgão capacitado com corpo técnico próprio ou em regime de consórcio, a existência de fundo

municipal implementado e normas municipais regulamentares da atividade administrativa ambiental.

A SEMA/MT expediu, em 22 de abril de 2015, a Portaria n.141 que dispensa a lavratura de termo de cooperação técnica para o licenciamento dos municípios, revoga os termos de cooperação válidos até publicação da portaria e informa que os municípios mato-grossenses interessados em licenciar as atividades locais deverão obedecer ao disposto na Resolução n.85/2014 do CONSEMA/MT. Traz, ainda, em seu anexo único a lista de municípios já habilitados.

A Resolução n.85/2014 do CONSEMA/MT ainda prevê a criação de comissão de municipalização do licenciamento pela SEMA/MT e estipula prazo para os municípios mato-grossenses habilitem-se para licenciar as atividades locais.

Art. 8º Os Municípios do Estado de Mato Grosso deverão informar à comissão referida no artigo anterior, o atendimento aos requisitos previstos no art. 4º desta Resolução, apresentando os documentos que demonstrem sua capacidade, no prazo máximo de 1 (um) ano a contar da publicação desta norma.

§ 1º Demonstrado o atendimento aos requisitos previstos no art. 4º desta Resolução, a Comissão de Municipalização do Licenciamento Ambiental comunicará ao Município que o órgão ambiental estadual deixará de licenciar, monitorar e fiscalizar as atividades e empreendimentos previstos no Anexo Único desta Resolução.

§ 2º Não demonstrado o atendimento aos requisitos previstos no art. 4º desta Resolução, o Município deverá firmar Termo de Cooperação com validade de 2 (dois) anos, delegando ao Estado, sua competência para licenciar, monitorar e fiscalizar.

§ 3º Não havendo delegação ou manifestação do Município no prazo previsto no caput, o Estado atuará em caráter supletivo, devendo o Órgão Ambiental Estadual comunicar o Ministério Público local.

§ 4º O Município que demonstrar o preenchimento dos requisitos previstos no art. 4º desta Resolução e manifestar interesse em licenciar atividades que não constem no Anexo Único, poderá firmar convênio com Órgão Ambiental Estadual para delegação destas ações administrativas.

§ 5º O Órgão Ambiental Estadual publicará no sítio eletrônico do órgão a lista atualizada dos Municípios habilitados para exercer o licenciamento, monitoramento e fiscalização, bem como do rol das atividades de sua competência. (CONSEMA/MT, 2014)

Portanto, a delegação aos municípios das atividades de licenciamento ambiental se dá por meio da Resolução n.85/2014 do CONSEMA/MT e impõe a todos os municípios mato-grossenses prazo para se habilitarem conforme *caput* do artigo 8º descrito acima.

Mas, se CONSEMA/MT elencou as atividades de impacto local passíveis de delegação obedecendo a Lei Complementar n.140/2011 e a SEMA/MT expediu portaria já informando os municípios habilitados, qual a problemática dessa normatização? E porque o sistema de descentralização do licenciamento ambiental no Estado de Mato Grosso pode ser considerado exemplo de “instabilidade legal insustentável”?

Ocorre que não há disposição através de lei estadual dispondo sobre o convênio para a delegação das atividades de licenciamento do Estado para os municípios e por consequência não existe a previsão de formalização destes convênios com a finalidade de habilitar o município interessado para as ações de licenciamento.

Toda a delegação está prevista na Resolução n.85/2014 do CONSEMA/MT e será realizada por meio de simples habilitação perante o órgão ambiental estadual.

O Código de Meio Ambiente do Estado de Mato Grosso (Lei Complementar n.38/1995) dispõe das competências do CONSEMA/MT:

Art. 3º O COSEMA, órgão colegiado do Sistema Estadual de Meio Ambiente - SIMA, tem a finalidade de assessorar, avaliar e propor ao Governo do Estado de Mato Grosso diretrizes da Política Estadual do Meio Ambiente, bem como deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à qualidade de vida, possuindo as seguintes atribuições:

I - participar da elaboração da Política Estadual do Meio Ambiente, inclusive mediante a proposição de normas e diretrizes que excedam ao seu nível de competência;

II - aprovar normas definindo padrões de qualidade ambiental e de emissões, bem como as relativas ao uso racional dos recursos ambientais;

III - aprovar normas regulamentadoras, do ponto de vista da proteção ambiental e da saúde pública, da legislação relativa ao uso, transporte e comercialização de produtos tóxicos ou perigosos;

IV - apreciar e deliberar sobre o licenciamento ambiental de projetos públicos e ou privados que impliquem na realização do Estudo de Impacto Ambiental - RIMA, designando, para tanto, três de seus membros;

V - deliberar sobre a dispensa do Estudo de Impacto Ambiental, para atividades elencadas no art. 24, mediante recomendação da SEMA;

VI - participar, obrigatoriamente, das audiências públicas convocadas para a apresentação de projetos e discussão do respectivo relatório de Impacto Ambiental - RIMA, designando, para tanto, três de seus membros;

VII - regulamentar a criação, implantação e administração de unidades de conservação nos espaços territoriais escolhidos para serem especialmente protegidos por seus atributos ambientais, espeleológicos ou paisagísticos;

VIII - propor, quando julgar necessário, o tombamento de bens de valor cultural;

IX - decidir, como última instância administrativa em grau de recurso, mediante depósito prévio, sobre as penalidades e multas impostas por infrações administrativas ambientais, conforme dispuser o regulamento;

X - apreciar mensalmente o balancete da Secretaria de Estado do Meio Ambiente, bem como o balanço anual, apresentados pelo seu Diretor-Executivo;

XI - determinar, em grau de recurso, a perda ou restrição de benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público estadual ou municipal, em caráter geral ou condicional, e a perda ou suspensão de participação em linhas de financiamentos em estabelecimentos oficiais de crédito estaduais, devendo solicitar ao Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA idênticas providências junto aos órgãos e entidades federais, quando comprovadamente se verificarem transgressões das normas legais vigentes;

XII - opinar sobre o licenciamento ambiental das usinas termelétricas ou hidrelétricas com capacidade acima de 30MW, para o que, obrigatoriamente, será exigida a prévia elaboração de Estudo de Impacto Ambiental-EIA e apresentação do respectivo Relatório de Impacto Ambiental-RIMA, dependendo a validade da licença de aprovação pela Assembleia Legislativa;

- XIII - Consultar previamente, o órgão congênere do Estado de Mato Grosso do Sul, toda vez que a matéria, objeto de deliberação, implicar em ação conjunta com aquela Unidade da Federação, objetivando a preservação do Pantanal Mato-grossense e seus recursos naturais;
- XIV - solicitar informações de órgãos públicos sobre a tramitação de matérias, planos e projetos relacionados com o meio ambiente;
- XV - estimular a criação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento e Meio Ambiente, e
- XVI - elaborar e aprovar o seu Regimento Interno.

Percebe-se que em nenhum dos incisos do artigo, que trata sobre a competência do CONSEMA/MT, está a previsão de normatizar a forma de delegação do licenciamento ambiental estadual.

No capítulo segundo ficou bem claro que o CONAMA, assim como os respectivos Conselhos estaduais e municipais de meio ambiente, não pode normatizar, além dos limites regulatórios de padronização e métodos para dar efetividade a legislação posta, não se criando nenhuma regra ambiental nova e nem atribuindo competências extra constitucionais e legais aos entes federados.

As atribuições e obrigações dos Estados e Municípios só a Constituição Federal pode estabelecer. O arcabouço do país tem que estar estruturado na lei maior que é a Constituição. Se leis ordinárias, se decretos, portarias ou resoluções, por mais bem intencionados que sejam, começarem a criar direitos e obrigações para os entes federados, subvertem-se totalmente os fundamentos da Federação. (MACHADO, 2009, p.119)

Parece que o CONSEMA/MT foi além do previsto na alínea “a”, do inciso XIV, do artigo 9º da Lei Complementar n.140/2011, onde expressamente diz que os conselhos estaduais deverão definir quais atividades causam impacto local e são passíveis de serem licenciadas pelos municípios.

Não há previsão em lei federal e nem estadual, conforme demonstrado, sobre a competência dos conselhos de meio ambiente de normatizar a forma de delegação. A Resolução n.85/2014 do CONSEMA/MT cria regras novas além dos dispositivos legais postos sobre a temática ambiental.

Acredita-se que Resolução n.85/2014 do CONSEMA/MT é ilegal porque, extrapola o que a legislação federal e estadual traz sobre o tema, e é inconstitucional pois, atinge a competência legislativa concorrente da União, Estados e Distrito Federal previstas no artigo 24 da Constituição.

A descentralização é altamente importante e foi defendida explicitamente no capítulo segundo desse estudo, mas a especialização e a extrapolação normativa devem ser combatidas, porquanto trazem insegurança jurídica aos empreendedores.

A descrição do sistema de descentralização do licenciamento ambiental mato-grossense apresentada, aparenta enquadrar-se na definição da “instabilidade legal insustentável”, já que existe incompatibilidade da normatização de delegação de competência ambiental por deficiência técnica normativa relativa a órgão incompetente expedindo regras sobre convenio de delegação de licenciamento ambiental para os municípios, o que parece desequilibrar os interesses econômicos, sociais e do meio ambiente.

A insegurança jurídica gerada por norma com vício de origem trabalha contra os pilares da sustentabilidade, colocando em risco as atividades econômicas, que a qualquer momento podem ter suas licenças municipais invalidadas por ações judiciais que declarem ilegal ou inconstitucional a delegação de competências por intermédio de resolução de conselhos de meio ambiente; ademais a falta de regra própria para o convênio de delegação pode ocasionar danos sociais e ambientais, caso os municípios não consigam licenciar as atividades destinadas a eles, uma vez que por ausência de norma de descentralização não existe especificação de sanção aos municípios que desistirem do convênio. E caso o Estado de Mato Grosso resolva punir através de regras expedidas pelo conselho estadual, pode o município contestar sua legalidade e constitucionalidade.

Essa instabilidade ocasionada por deficiência técnica normativa prejudica as atividades econômicas, a defesa do meio ambiente e a consecução da justiça social pilares da sustentabilidade e previstas na Constituição, em especial, afronta o artigo 170 do texto magno. Logo, esse sistema de descentralização com embasamento duvidoso, pode ser considerado exemplo de “instabilidade legal insustentável”, devido a insegurança jurídica dos instrumentos de descentralização cumulado com a não congruência com os objetivos da sustentabilidade previstos constitucionalmente.

4 A INSTABILIDADE NORMATIVA AMBIENTAL COMO ENTRAVE AO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NO ESTADO DE MATO GROSSO

A instabilidade normativa ambiental pode gerar desconfiança, descrença e insegurança do empreendedor, o que se acredita tratar de um entrave ao desenvolvimento econômico instituído pela Constituição quando versa sobre a ordem econômica.

O artigo 170 da Constituição não se trata de instrumento liberal, de acordo com as definições tradicionais econômicas, mas sim do estado de bem estar social ou forçosamente mais próximo de um instrumento neoliberal. Tal afirmação significa que um intuito do texto constitucional é que haja desenvolvimento econômico com observância a suas finalidades e princípios.

Independentemente das teorias econômicas capitalistas adotadas diante da figura da globalização; liberal, estado social ou neoliberal, dois pontos merecem destaque, “desenvolvimento” e “sustentabilidade”, todas as teorias econômicas capitalistas passam pela ideia de crescimento e desenvolvimento, o problema é que deveria estar incluso neste contexto econômico a palavra sustentabilidade. (SOUZA; PEIXOTO, 2018, p.696)

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

- I - soberania nacional;
 - II - propriedade privada;
 - III - função social da propriedade;
 - IV - livre concorrência;
 - V - defesa do consumidor;
 - VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;
 - VII - redução das desigualdades regionais e sociais;
 - VIII - busca do pleno emprego;
 - IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.
- Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei. (BRASIL, 1988)

Para efetivação das finalidades e princípios propostos no artigo 170 da Constituição o Estado tem que regulamentar através de legislação infraconstitucional os itens descritos no *caput* e incisos do referido artigo.

O problema ocorre, com já mencionado nos capítulos anteriores, na formulação dessa legislação infraconstitucional que, principalmente por deficiência técnica, causa embaraço às

atividades econômicas, especialmente em relação aos pilares da sustentabilidade, ou seja, harmonização entre meio ambiente, justiça social e atividade econômica.

Para melhor compreender essa relação entre legislação, atividade econômica e meio ambiente propiciando justiça social, deve-se compreender primeiramente o que vem a ser o desenvolvimento econômico e a sustentabilidade, para por fim evidenciar o entrave ao desenvolvimento econômico ocasionado pelos textos legais ambientais, em especial aqueles que apresentam a denominada “instabilidade legal insustentável”, exemplificado no capítulo anterior.

4.1 DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

O desenvolvimento econômico é termo cunhado diuturnamente pelos agentes econômicos públicos e privados, sendo reforçado pela imprensa, criando na sociedade uma ideia muitas vezes distorcida da temática. Junto com o desenvolvimento econômico, também, fala-se em crescimento econômico, aparentando que ambas as definições são congruentes.

Por crescimento econômico entende-se o aumento do PIB em termos globais e por habitante, já o termo desenvolvimento econômico vai além da simples percepção do aumento do PIB, constituindo-se uma mudança estrutural em relação não só a economia, como também, mudanças na estrutura produtiva, alocação de insumos e, principalmente, na sociedade, em relação aos valores por ela almejados; deve levar em conta a pobreza, o desemprego e as desigualdades. (MILONE, 2001, p.514)

Assim por crescimento econômico entende-se o aumento contínuo do produto nacional em termos globais ou *per capita* ao longo do tempo. Este critério implica também uma melhor eficiência do sistema produtivo. E, por desenvolvimento econômico entendem-se, além das mudanças de caráter quantitativo dos níveis do produto nacional, as modificações que alteram a composição do produto e a alocação dos recursos dos diferentes setores da economia. (MILONE, 2001, p.514)

Para evidenciar o desenvolvimento econômico deve-se analisar os indicadores econômicos, a diminuição do nível de pobreza, desemprego e desigualdade e a melhoria das condições básicas de saúde, nutrição, educação, moradia e transporte, traduzindo deve-se verificar a melhoria da qualidade de vida da população, com alterações que atinjam as questões econômicas, sociais, políticas e institucionais. (MILONE, 2001, p.514-515)

Percebe-se que o desenvolvimento econômico vai além do simples crescimento econômico, envolvendo outros atributos de natureza social, na busca de qualidade de vida da sociedade.

A Constituição traz em seu artigo 3º o seguinte corolário:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988)

Veja que todos os incisos tratam de fundamentos da sociedade brasileira e que se aliado aos demais artigos, especialmente os artigos da ordem econômica (artigo 170 e seguintes) e do meio ambiente (artigo 225), numa análise sistemática da constituição, percebe-se que o desenvolvimento econômico tem a sustentabilidade como base da ordem jurídica brasileira.

A nível da Ciência Econômica se impõe a revisão de seus princípios básicos revendo as relações entre o homem e a natureza, integrando a introdução de valores em bens naturais até aqui não considerados economicamente, bem como, analisando as questões urbanas, agora com o enfoque não apenas de geração de riquezas para a satisfação das necessidades individuais mas a busca de um desenvolvimento sustentado. Trata-se da internalização das externalidades, onde o conceito de capital da natureza que não era considerado na formulação dos custos e das políticas empresariais, passa a ter importância decisiva na tomada de decisões por administradores públicos e privados. (SOUZA, 1997, p.121)

Dessa forma, desenvolvimento econômico, no contexto constitucional, pode ser considerado desenvolvimento sustentável, portanto, desenvolvimento econômico não pode estar desassociado da sustentabilidade.

Assim desenvolvimento econômico-sustentável seria o crescimento do país considerando os indicadores puramente econômicos e os indicadores sociais, na busca de uma sociedade com justiça social e proteção do meio ambiente. Os indicadores econômicos estão associados ao PIB, ou seja, avaliação quantitativa. Já os indicadores sociais estão associados a melhoria da qualidade de vida e busca da igualdade social, ou seja, avaliação qualitativa e quantitativa dos índices sociais, como desemprego, desigualdade, mortalidade, expectativa de vida, educação, poluição, acesso aos recursos naturais; em outras palavras a efetividade dos direitos fundamentais civis e políticos, sociais e metaindividuais.

Nesse prisma de desenvolvimento constitucional econômico-sustentável os direitos fundamentais devem ser garantidos à sociedade, notadamente por meio de legislação protetiva e políticas públicas que visem a harmonização da atividade econômica com os preceitos fundamentais de dignidade do ser humano, inclusive o meio ambiente.

A defesa do meio ambiente passa a fazer parte do desenvolvimento nacional (art.170 e 3º). Pretende-se um desenvolvimento ambiental, um desenvolvimento econômico, um desenvolvimento social. É preciso integrá-los no que passou a chamar de desenvolvimento sustentado. O conceito de desenvolvimento sustentado foi desfraldado pela ONU através de sua Comissão Mundial para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento. A palavra sustentável é boa porque significa que suficiente é conseguir que a economia cresça sem destruir os recursos e o ambiente dos quais o futuro depende, para manter o crescimento econômico de forma que os impactos sociais e ambientais desse crescimento permaneçam em equilíbrio. (MACHADO, 2009, p.154-155)

A comissão mundial para meio ambiente e desenvolvimento foi presidida pela Primeira-Ministra da Noruega Gro Harlem Brundtland, esta comissão publicou relatório criando o termo desenvolvimento sustentável, sendo que este termo foi uma das grandes discussões da ECO-92 realizada no Rio de Janeiro, onde tornou-se princípio. (LEOPOLDINO DA FONSECA, 2004, p.130-132)

O desenvolvimento sustentável, também, pode ser entendido como o direito a uma vida saudável e produtiva das populações de cada país com equilíbrio ambiental, no entanto cada país tem soberania para exploração de seus recursos e criação de políticas de defesa do meio ambiente e desenvolvimento desde que possíveis danos não atinjam outros Estados. (BARROS, 2008, p.66)

Tal definição parece ir de encontro com o que se pretende em relação ao desenvolvimento e proteção ambiental, até porque o dano ambiental não possui fronteiras, não há como impedir que a poluição do ar não afete outros Estados. O desenvolvimento sustentável deve ser discutido em conjunto com outros Estados, daí a importância do Acordo do Clima celebrado em Paris em 2015. Não há como falar em desenvolvimento sustentável baseado somente em políticas internas.

Em resumo o desenvolvimento sustentável procura conciliar a tutela ambiental com o desenvolvimento socioeconômico, em busca de melhor qualidade de vida, traduzindo seria a consecução de um meio ambiente ecologicamente equilibrado ou um ecodesenvolvimento. (SIRVNSKAS, 2017, p.143)

Contudo a definição mais completa sobre desenvolvimento sustentável é a de MILARÉ (2007, p.62):

Compatibilizar meio ambiente com desenvolvimento significa considerar os problemas ambientais dentro de um processo contínuo de planejamento, atendendo-se adequadamente as exigências de ambos e observando-se as suas inter-relações particulares a cada contexto sociocultural, político, econômico e ecológico, dentro de uma dimensão tempo/espaço. Em outras palavras, isto implica dizer que a política ambiental não deve erigir-se em obstáculo ao desenvolvimento, mas sim em um dos seus instrumentos, ao propiciar a gestão racional dos recursos naturais, os quais constituem a sua base material.

Acredita-se, como demonstrado, que não há como falar em desenvolvimento econômico independentemente do desenvolvimento socioambiental ou desenvolvimento sustentável, as atividades econômicas geram impactos ao ser humano e ao planeta e cabe ao Estado, por meio de políticas públicas, harmonizar o crescimento econômico com a justiça social e defesa do meio ambiente. Uma das maneiras de realizar esse equilíbrio entre atividades econômicas, meio ambiente e justiça social é a normatização, porém o que se observa na realidade são normas que não atingem esses objetivos.

O denominado desenvolvimento sustentado ou sustentável é termo bastante utilizado na seara econômico-ambiental na última década do século XX, entretanto muitos empreendedores valeram-se dessa terminologia para extrapolar os limites de sua exploração dos recursos naturais não renováveis sob o manto do desenvolvimento sustentável, uma vez que a ideia era desenvolver com preocupação socioambiental, na prática entendeu-se desenvolver e realizar ações socioambientais, sem preocupações com os impactos da atividade econômica para as futuras gerações.

Contudo, o desenvolvimento sustentável, por enquanto, é apenas um conceito, uma formulação de objetivos, e tem sido incluído, cada vez mais, na retórica desenvolvimentista, nos discursos dos que pregam o crescimento econômico constante. É um novo instrumento de propaganda para velhos e danosos modelos de desenvolvimento. Por isso, o desenvolvimento sustentável corre risco de tornar-se uma quimera. (MILARÉ, 2007, p.63-64)

Percebe-se uma dificuldade em absorver o real significado do desenvolvimento sustentável, haja vista a necessidade imperiosa de crescimento econômico como modelo de aceitação no mundo globalizado. Países sem crescimento econômico são colocados a margem do mundo, não participando das benesses da globalização.

A crescente insistência de empreendedores em invocar o desenvolvimento sustentável, acrescida da leniência de órgãos ambientais licenciadores e fiscalizadores (que, conscientemente ou não, acabam por ceder a pressões políticas ou econômicas), compõe um quadro preocupante. Nesses casos, o “desenvolvimento sustentável” é uma falácia, um engodo ambiental. Toda precaução é necessária nesses casos para não dar ouvidos a sofismas ou falácias. (MILARÉ, 2007, p.72)

MORIN (2015, p.51-168) é mais radical ao condenar a ideia de crescimento econômico, defendendo que há um malefício das atividades econômicas como estão. A imposição pela globalização, sobretudo dos modelos ocidentais de desenvolvimento, ocasiona danos socioambientais à sociedade globalizada. Afirma que o desenvolvimento “suportável” ou “sustentável” possui intrinsecamente um componente ético importantíssimo, todavia, na

prática, serve como amenizador ou como uma “pomada calmante” para o desenvolvimento como simples crescimento econômico.

Para que haja uma harmonização entre crescimento, desenvolvimento, justiça social e meio ambiente, MORIN defende ideias como a de crescimento/decrescimento e desenvolvimento/envolvimento.

A orientação crescimento/decrescimento significa que é preciso fazer crescerem os serviços, as energias verdes, os transportes públicos, a economia plural, da qual a economia social e solidária, a organização de instalações visando à humanização das megalópoles, as agriculturas e criações de gado rurais e biológicas, mas, também, fazer decrescerem as intoxicações consumistas, a comida industrializada, a produção de objetos descartáveis e não recicláveis, a dominação dos intermediários (principalmente os grandes hipermercados) sobre a produção e consumo, o tráfego de automóveis particulares, o transporte rodoviário das mercadorias (em prol do ferroviário). A orientação desenvolvimento/envolvimento significa que, fundamentalmente, o objetivo não é mais o desenvolvimento de bens materiais, de eficácia, de rentabilidade, do calculável; é também o retorno de cada um a suas necessidades interiores, à estimulação das aptidões de compreender o outro, próximo e distante, o retorno ao tempo longo de seu ritmo interior, não interrompido e não estritamente cronometrado. O envolvimento significa a manutenção a inserção de sua cultura, suas comunidades, a primazia da qualidade poética de viver. O desenvolvimento favorece o individualismo. O envolvimento favorece a comunidade. [...]. (MORIN, 2015, p.43-44)

Evidente que as ideias de MORIN sobre crescimento e desenvolvimento são mais profundas e de ordem sociológica, seu mote é a solidariedade, o que não destoa da sustentabilidade, mas que exigem transformações mais profundas. Citá-lo serve para demonstrar que sugestões para a consecução do desenvolvimento sustentável existem e são exequíveis desde que haja mudança de paradigma da própria sociedade. Tal mudança passa obrigatoriamente pela intervenção estatal freando o simples crescimento e privilegiando ações que equilibrem as atividades econômicas, o meio ambiente e a justiça social. A legislação bem elaborada é um dos pontos mais sensíveis para este equilíbrio socioeconômico-ambiental.

“O desenvolvimento sustentado é a meta macro da Economia e do Direito Ambiental, ou seja, a sustentabilidade do sistema econômico, jurídico e biológico em combinação.” (SOUZA, 1997, p.122)

Alguns doutrinadores defendem haver incompatibilidade entre os termos desenvolvimento e sustentabilidade, por serem contraditórios e inconciliáveis. (SIRVINKAS, 2017, p.143)

Talvez por isso o termo desenvolvimento sustentável ou sustentado tem sido substituído por sustentabilidade que apresenta melhor compreensão em relação a sua natureza,

tendo em vista estar desgarrado da palavra desenvolvimento, apresentando uma amplitude de ideais socioeconômicos-ambientais para todos os envolvidos (*stakeholders*).

Possivelmente exagerado é dizer que os termos são contraditórios e inconciliáveis, evidente que há distorções sobre a utilização da nomenclatura, até pela ausência de definição legal, no entanto ambos os termos, via de regra, referem-se a atitudes de compatibilização das searas econômicas, ambientais e sociais; para dirimir as dúvidas terminológicas, melhor tecer considerações sobre o que vem a ser a sustentabilidade.

4.2 SUSTENTABILIDADE

O termo sustentabilidade pode ser considerado uma evolução do princípio do desenvolvimento sustentável. A sustentabilidade vai além do simples ato de crescer e desenvolver obedecendo a critérios de menor impacto socioambiental, pode-se dizer que a sustentabilidade abrange a possibilidade de não realizar uma atividade para não impactar, sendo, por conseguinte, mais abrangente e profundo.

“Melhor do que falar em desenvolvimento sustentável – que é um processo – é preferível insistir na sustentabilidade, que é um atributo necessário no tratamento dos recursos ambientais, em especial dos recursos naturais.” (MILARÉ, 2007, p.68)

Como atributo parece que a sustentabilidade é mais adequada do que o termo desenvolvimento sustentável, porque vai além do dever privado ou público, passando a ser um direito e dever de todos os *stakeholders*. Tal análise vai ao encontro do previsto no artigo 225 da Constituição que expressamente atribui ao poder público e a coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente, assim como trata o meio ambiente como direito de todos, incluindo as futuras gerações.

A sustentabilidade deve ser analisada sob a ótica política e sob o ponto de vista ecológico, em outras palavras analisar a sustentabilidade em relação a “capacidade natural de suporte”, limites dos recursos naturais para as presentes e futuras gerações, e em relação a “capacidade de sustentação”, as questões socioeconômicas ansiadas pela sociedade; elas precisam ser consideradas para atingir a sustentabilidade. (MILARÉ, 2007, p.68-71)

Na realidade ambas capacidades se referem a harmonização dos capitais econômicos, sociais e ambientais para o suporte das presentes e futuras gerações.

Como incremento da sustentabilidade, tem-se a solidariedade que é a preocupação com as futuras gerações. Sustentabilidade e solidariedade caminham de mãos dadas na busca de uma sociedade livre, justa e solidária, com desdobramentos na liberdade econômica, defesa

do meio ambiente e justiça social. A solidariedade é inerente a sustentabilidade, tanto do ponto de vista doutrinário como no ordenamento jurídico brasileiro.

“A noção de *sustentabilidade*, significa a busca de um modelo jurídico e econômico, que satisfaça as necessidades do presente sem comprometer a capacidades das futuras gerações de satisfazer as suas.” (SOUZA, 1997, p.123) (grifo do autor)

Tendo em vista a ausência de definição legal do termo sustentabilidade, diversas são as definições sobre a temática, algumas mais sucintas outras mais profundas.

Sustentabilidade, em outras palavras, tem por finalidade buscar compatibilizar o atendimento das necessidades sociais e econômicas do ser humano com a necessidade de preservação do ambiente. Visa-se, com essa conciliação, assegurar a manutenção de todas as formas de vida na terra, inclusive humana. Busca-se, por meio desse princípio, melhorar a qualidade de vida, respeitando a capacidade de suporte dos ecossistemas. Objetiva-se com isso, a diminuição da miséria, da exclusão social e econômica, do consumismo, do desperdício e da degradação ambiental. (SIRVINSKAS, 2017, p.144)

Não há dúvidas que a sustentabilidade engloba critérios além dos econômicos, inclusive há quem defenda que a compatibilização entre desenvolvimento e meio ambiente é discussão ultrapassada, pois não se pode mais dissociar a questão ambiental das outras questões da sociedade como economia e justiça social, a temática ambiental deve estar incorporada nas decisões econômicas. (SIRVINKAS, 2017, p.144)

Na atualidade deve ser inerente em qualquer tomada de decisão, seja ela pública ou privada, a análise ambiental. O problema consiste em conscientizar os *stakeholders* dessa mudança de paradigma.

No Direito do Ambiente, como também na gestão ambiental, a sustentabilidade deve ser abordada sob vários prismas: o econômico, o social, o cultural, o político, o tecnológico, o jurídico e outros. Na realidade, o que se busca, conscientemente ou não, é um novo paradigma ou modelo de sustentabilidade, que supõe estratégias bem diferentes daquelas que têm sido adotadas no processo de desenvolvimento sob a égide de ideologias reinantes desde o início da Revolução Industrial, estratégias estas que são responsáveis pela *insustentabilidade do mundo de hoje*, tanto no que se refere ao planeta Terra quanto no que interessa à família humana em particular. Em última análise, vivemos e protagonizamos um modelo de desenvolvimento autofágico que, ao devorar os recursos finitos do ecossistema planetário, acaba por devorar a si mesmo, (MILARÉ, 2007, p.70)

A sustentabilidade adotada nesse estudo é a baseada na harmonização das atividades econômicas, meio ambiente e justiça social, com referencial na sustentabilidade dos três pilares (*triple bottom line*) de ELKINGTON, que traz consigo o ideal de solidariedade.

“Sustentabilidade é o princípio que assegura que nossas ações de hoje não limitarão a gama de opções econômicas, sociais, e ambientais disponíveis para as futuras gerações.” (ELKINGTON, 2012, p.52)

Nessa linha tem-se o pilar econômico (*profit*), o pilar ambiental (*planet*) e o pilar social (*people*). Onde, em suma, o pilar econômico traduz-se pelo capital financeiro, físico e humano; o pilar ambiental traduz-se pelo capital natural crítico e renovável; e o pilar social traduz-se pelo capital social, que se distende na ética, cultura, igualdade, saúde, educação dentre outros. (ELKINGTON, 2012, p.107-135)

O capital financeiro é calcado na lucratividade, o capital físico na acumulação de riquezas e o capital humano na valorização do trabalhador, através de salários justos, dignidade no trabalho, meio ambiente de trabalho e tudo que agregue ao trabalhador maior produtividade com a devida dignidade.

Quanto ao capital natural, tem-se o natural crítico que são os recursos indispensáveis a sobrevivência no planeta e o natural renovável que é aquele capaz de ser regenerado/recomposto.

Já o capital social é o mais complexo de todos uma vez que envolve todos os direitos fundamentais dos cidadãos, desde de conservação dos direitos civis e políticos, passando pela garantia dos direitos sociais, previstos no artigo 6º da Constituição (a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados), até chegar aos direitos metaindividuais, como meio ambiente, criança e adolescente, idoso, consumidor, etc. Entretanto, o maior compromisso do capital social é com a ética, empresas que conduzem suas atividades com ética estão um passo a frente em relação ao atingimento da justiça social.

Uma corporação para obedecer a sustentabilidade das linhas dos três pilares deve ir além de mudanças internas, deve considerar as externalidades de sua atividade para atingir os objetivos econômicos, ambientais e sociais.

As empresas capazes de engajar seus *stakeholders* em uma visão clara do futuro compartilhado e de atuar de forma superior em relação aos seus concorrentes no sentido dos três pilares estarão muito melhor posicionadas para conquistar as mentes e os corações das pessoas – como também o dinheiro. (ELKINGTON, 2012, p.73) (grifo do autor)

Aqui percebe-se um ponto de intersecção entre as questões públicas-legislativas e as questões empresariais, uma vez que ELKINGTON defende que para as corporações se manterem competitivas no mercado terão que adotar a linha dos três pilares em suas ações

internas e externas, sob pena de não resistirem aos avanços exigidos pela sustentabilidade; contudo as políticas públicas-legislativas devem ser compatíveis com essa mudança de paradigma empresarial, pois é através da adoção de normas regulamentares que os empreendedores perceberão que não poderão extrapolar os limites socioambientais em proveito somente do lucro.

Outro ponto é o envolvimento dos *stakeholders* nas questões socioeconômica-ambientais, já que não cabe somente ao poder público e setor privado agir na defesa da sustentabilidade. O mercado de consumo, por exemplo, exerce grande poderio na adequação das corporações em relação a sustentabilidade. Se os consumidores não consumirem produtos prejudiciais ao meio ambiente, não adquirirão produtos que usam trabalho escravo, exigirem produtos recicláveis ou mais duradouros para gerar menos resíduos, todas estas formas de atuação da sociedade consumista têm efeito na implementação da sustentabilidade.

Mas tenha em mente que nos ainda estamos longe da sustentabilidade. A sustentabilidade não pode ser definida por uma única corporação. Ao contrário, ela deve ser definida para um sistema econômico-social-ecológico completo, e não para suas partes. Pense em termos da indústria da pesca. Um capitão de uma embarcação pode pescar por toda a sua vida sem esgotar uma determinada área, mas se ele se juntar a uma frota suficientemente grande de embarcações idênticas à dele, a pesca poderia ser destruída. O comportamento do capitão e sua embarcação não mudariam, mas no primeiro caso seria sustentável e no segundo não. (ELKINGTON, 2012, p.73)

Evidentemente, a mudança de paradigma das corporações deve ser seguida de mudanças do poder público e coletividade no engajamento pela sustentabilidade. Imperioso é entender que a atual e futuras gerações, ao quedarem-se inertes, são corresponsáveis pelas consequências do desenvolvimento econômico puro e simples, ou melhor, do mero crescimento econômico.

[...] a transição para sustentabilidade exigirá que façamos o deslocamento da ênfase do crescimento econômico (com seu enfoque em quantidade) para o desenvolvimento da sustentabilidade (com seu enfoque na qualidade econômica, ambiental e social). Por sua vez, isso dependerá da nossa capacidade de pensar a um prazo mais longo e de reconhecer que a qualidade dependerá da nossa capacidade de reconhecer, respeitar, administrar e sustentar a diversidade. (ELKINGTON, 2012, p.398)

Percebe-se que não cabe apenas ao poder público a busca pela sustentabilidade, esta tem que ser um pacto de todos, conforme está registrado nos artigos 3º, 170 e 225 da Constituição.

O fato de todos os envolvidos, poder público, setor privado e coletividade, serem detentores de direito e deveres na esfera da sustentabilidade, os tornam mais atuantes, fazendo

com que as normas atendam mais precisamente os desafios socioeconômico-ambientais, respeitando as diretrizes constitucionais.

A *European Partners for the Environment* (EPE), desenvolveu três situações em relação as questões socioeconômico-ambientais. A primeira é a “Sem Limites”, onde imagina que as questões ambientais das últimas décadas foram descompensadas e que o desenvolvimento de novas tecnologias aliado ao crescimento econômico está reduzindo os impactos humanos e garantindo a sustentabilidade. A segunda é a “Ordem da Transição” que parte do princípio que é possível dentro do modelo econômico hoje existente integrar a preservação ambiental, com base em políticas públicas de sustentabilidade, ou seja, sustentabilidade por regulamentação. A terceira é o “Deslocamento de Valores” onde se acredita que o poder público e as corporações não irão ater-se às necessidades urgentes ambientais, sendo que a sociedade exigirá mudança de comportamentos em relação a produção e consumo, ocasionando menos impactos e garantindo qualidade de vida às futuras gerações. A primeira é uma situação individualista, a segunda hierarquista e a terceira igualitária. (ELKINGTON, 2012, p.331-332)

Parece que nenhuma das situações tende a se sobrepor as outras, todas são processos interligados, que se encaixam no ideal da sustentabilidade. Não se pode, isoladamente, atribuir a tecnologia, ou ao poder público e corporações, ou aos valores da sociedade a tarefa da sustentabilidade. Em palavras simplórias, todos estão no mesmo barco.

O alcance da sustentabilidade não pode ser limitado a teorias pré-determinadas, a sociedade é diversificada e apresenta características regionais e locais que devem ser consideradas na implementação de políticas e normas que visem a sustentabilidade. Isto porque em cada localidade uma das situações descritas pela EPE pode ser mais eficaz do que as demais; nem sempre a tecnologia resolve os problemas socioambientais, assim como as normas não são garantia de proteção ao meio ambiente, bem como a simples atuação de diversos nichos da sociedade garantem melhor qualidade de vida. A concorrência das três situações parece ser o ideal, porém não pode ser descartada a aplicação de uma situação isolada para atingimento da sustentabilidade.

Importante entender que a sustentabilidade da linha dos três pilares é consequência inevitável desse mundo globalizado. As decisões empresariais, políticas, legislativas e da sociedade devem se pautar em iniciativas que harmonizem a economia, o meio ambiente e a justiça social. Dessa forma não há espaço para normas tecnicamente defeituosas, normas tampões, normas alijadas, normas tendenciosas a qualquer um dos lados, seja ele econômico,

ambiental e social; em outras palavras não cabe pressa e nem radicalização na confecção das normas dentro do paradigma da sustentabilidade.

A regulamentação do Estado deve obedecer, primeiramente a Constituição, para em seguida ir sendo especificada de acordo com as características regionais e locais, não afetando a atividade econômica, mas garantindo justiça social e preservação do meio ambiente.

4.3 NORMATIZAÇÃO AMBIENTAL COMO ENTRAVE AO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Como visto as normas ambientais passaram por uma evolução histórica alcançando grande relevância no ordenamento jurídico brasileiro. Já as competências para elaboração destas normas são o alicerce de legalidade, onde o respeito as características nacionais, regionais e locais para sua edição apresentam relevância técnico-jurídica em sua aplicação. Verificou-se, ainda, alguns exemplos normativos do Estado de Mato Grosso, dentro da definição da “instabilidade legal insustentável”, com intuito de demonstrar que a normatização não está atingindo seus fins constitucionais quando analisada sob o panorama da sustentabilidade.

Ademais, esclareceu-se que o desenvolvimento econômico diverge do simples crescimento econômico, elucidando a impossibilidade de haver na atualidade desenvolvimento econômico sem sustentabilidade, evidenciando o que vem a ser sustentabilidade.

Resta esclarecer como todos estes pontos se interligam dificultando o exercício das atividades econômicas, sem as devidas salvaguardas socioambientais.

Para elucidar tal questão partir-se-á do seguinte raciocínio:

O bom funcionamento de uma economia de mercado depende de regras estáveis. As instituições de *Breton Woods* devem perseguir sua evolução. Necessitamos e novas regras prudenciais, que devem reforçar as legislações dos Estados. [...] Para tanto – conclui – , as forças econômicas que se manifestam na economia globalizada devem ser orientadas, o que exige governos responsáveis, determinados a agir com voluntarismo, instituições multilaterais legítimas e transparentes que respeitem os direitos de todos os Estados. Assim a comunidade internacional poderá organizar a mundialização segundo e conforme o Direito e a Justiça. O caminho alternativo, do abandono das responsabilidades políticas em benefício de leis pretensamente naturais, que passariam a guiar os destinos de nossa sociedade – agora digo eu –, conduzirá ao sacrifício maior da sociedade. (GRAU, 2017, p.53) (grifo do autor)

Não se pode partir um discurso liberal ou neoliberal para o desenvolvimento econômico-sustentável, deixar o mercado se regular é contrário ao equilíbrio dos pilares da

sustentabilidade. O Estado social aparenta ser o mais adequado para aplicabilidade da sustentabilidade no âmbito normativo. O Estado não deve se abster de regulamentar para aprimorar a linha dos pilares. A sociedade capitalista, com base no crescimento econômico, demonstrou-se ineficaz quanto aos quesitos socioambientais.

“Seria difícil acreditar nisso ao ouvir alguns defensores do mercado livre, mas os mercados dependem de regulamentações previsíveis, efetivas e custos ecológicos eficientes. A legislação, quando desenvolvida e aplicada de forma correta, auxilia os negócios.” (ELKINGTON, 2012, p.417)

Nesse contexto, a estabilidade normativa é bem-vinda como contraponto a “instabilidade legal insustentável”; não que as normas devam ser engessadas, mas que não sejam modificadas aos interesses de cada mandatário e seus correligionários e apoiadores.

Os exemplos do capítulo anterior refletem esta instabilidade indesejável em relação ao referencial da sustentabilidade dos três pilares. A insegurança gerada inibe o próprio desenvolvimento sustentável e como já mencionado não está sendo eficaz no que se propõe, ou seja, não se desenvolvem as atividades econômicas e não se garante a justiça social e a defesa do meio ambiente.

Urge reconstruirmos o Estado Social, projeto que não pode ser recusado mesmo pelos adeptos bem-intencionados do capitalismo. A verdade é que como – salienta Jhon Gray – em mundo no qual as forças do mercado não estejam sujeitas a um controle ou regulamentação global a paz estará permanentemente em risco. Dizendo-o de outro modo: é necessário que o Estado se empenhe na defesa do capitalismo contra os capitalistas. (GRAU, 2017, p.54)

O Estado, portanto, deve regulamentar as atividades econômicas sim, incluindo na sua regulamentação os ideais da sustentabilidade, como já mencionado. Conciliar as atividades econômicas com o meio ambiente e a justiça social deve ser prerrogativa do legislador, mesmo diante das pressões de mercado, caso contrário poderá fracassar a manutenção de condições socioeconômicas-ambientais para as futuras gerações.

Essa regulamentação deve ultrapassar a barreira da ausência de definição legal do termo desenvolvimento sustentável ou sustentabilidade, tal falha não pode ser fundamento para sua inaplicabilidade, o entendimento de que se trata de um princípio é mais coerente dada sua relevância como ciência-jurídica, devendo assim ser parâmetro normativo, ou melhor, como princípio ser fonte normativa dentro de suas funções informadora (fundamento das normas), normativa (atuar supletivamente quando da carência de normas) e interpretativa (orientar a interpretação das normas).

O papel principiológico da sustentabilidade em relação a normatização é essencial para garantia de sua eficácia no contexto socioeconômico-ambiental, pois servirá como referência na tomada de decisão não só do poder legislativo, como também, dos poderes executivo e judiciário.

Com efeito, a partir do nível máximo hierárquico da Constituição Federal até os atos menores (como resoluções, regulamentos e portarias), passando pelo conjunto da legislação infraconstitucional e decretos regulamentadores relativos ao meio ambiente, fica evidenciada a solicitude do legislador e administrador público com a preservação do meio, com a qualidade ambiental e a qualidade de vida humana, com manejo acertado dos recursos ambientais. [...] Portanto, **a construção de estratégias de desenvolvimento sustentável (que pressupõe o equilíbrio entre as dimensões econômicas, sociais e ambientais) necessita contar com os instrumentos tecnológicos e jurídicos eficientes e eficazes para a construção da sustentabilidade da sociedade**, o que implica a construção da cidadania e a definição de papéis dos distintos atores sociais com vistas ao manejo adequado dos ecossistemas a partir da harmonia entre as pessoas e destas com o ambiente, considerando que o espaço rural e urbano são faces da mesma moeda. (MILARÉ, 2007, p.70-71) (grifo nosso)

Esse papel principiológico da sustentabilidade deve pautar a normatização infraconstitucional a partir de uma análise holística da Constituição. O que significa entender quais são os objetivos dos artigos constitucionais para elaborar as normas infraconstitucionais, a partir de um conceito de norma constitucional objetivo.

Uma segunda pauta decorre da importância de normas-objetivo, que surgem definidamente a partir do momento em que os textos normativos passam a ser dinamizados como instrumentos de governo. O Direito passa ser operacionalizado tendo em vista a implementação de políticas públicas, políticas referidas a fins múltiplos e específicos. Pois a definição dos fins dessa políticas é enunciada precisamente em textos normativos que consubstanciam normas-objetivo e que, mercê disso, passam a determinar os processos de interpretação do Direito, reduzindo a amplitude da moldura do texto e dos fatos, de modo que nela não cabem soluções que não sejam adequadas, absolutamente, a tais normas-objetivo. A contemplação, no sistema jurídico de normas objetivo, importa a introdução, na sua “positividade”, de fins aos quais ele, o sistema está voltado. A pesquisa dos fins da norma, desenrolada no contexto funcional, torna-se mais objetiva; a metodologia, teleológica repousa em terreno firme. (GRAU, 2017, p.159)

O entendimento é de que a defesa do meio ambiente é norma-objetivo quando indicada como princípio da ordem econômica no inciso VI, do artigo 170 da Constituição. (GRAU, 2017, p.248)

Tal condição de norma-objetivo reforça os fins principiológicos da sustentabilidade e conduz a uma normatização infraconstitucional mais estável, porque encontra-se embasada no texto constitucional. Na mesma medida quando vai se interpretar os textos infraconstitucionais deve se caminhar no sentido da obediência ao texto constitucional, tanto em sua materialidade quanto em sua formalidade.

Se é um caminho de mão dupla a obediência a Constituição pelas normas infraconstitucionais e sua interpretação como norma-objetivo deve ser holística, as normas infraconstitucionais devem conciliar a atividade econômica com garantia da justiça social e defesa do meio ambiente.

Todavia, o que ocorre, conforme ressaltado no capítulo anterior, é uma falta de critério normativo constitucional tanto em sua formalidade quanto em sua materialidade. Não é admissível alterações diuturnas das normas como as do CAR, não é técnico-jurídico misturar legislação tributária com legislação ambiental, como o caso do licenciamento ambiental do Estado de Mato Grosso, impróprio não garantir segurança jurídica ao empreendedor ao flexibilizar o licenciamento de armazéns e silos no Estado de Mato Grosso sem gerar documento próprio ou previsão em lei de validade de simples protocolo, também, incabível órgãos deliberativo-consultivos expedirem normas próprias do legislativo sem previsão legal para essa regulamentação, como acontece com a descentralização do licenciamento pelo CONSEMA/MT.

Todos esses exemplos de “instabilidade legal insustentável” têm como finalidade demonstrar que as normas não obedecem aos critérios constitucionais de formalidade e materialidade dentro dos ditames da sustentabilidade.

Se a Constituição traz a linha dos três pilares da sustentabilidade em seu texto, sobretudo nos artigos 3º, 170 e 225, a legislação infraconstitucional jamais deveria gozar de falta destes atributos, sob pena de inconstitucionalidade.

Quando uma norma infraconstitucional parece dos pilares da sustentabilidade, possivelmente ela não atende plenamente seu objetivo constitucional, notadamente, quando se trata de normas ambientais isso se agrava, dada a primazia da proteção em consonância com os demais pilares (social e econômico).

Entretanto, não só o Estado do Mato Grosso padece de normas eivadas de “instabilidade legal insustentável”, como já descrito, este Estado por suas características geográficas e de biodiversidade representa um reflexo do que ocorre em diversas legislações estaduais, distritais, municipais e, também, federais.

A pressa em atender demandas econômicas ou sociais, aliada a uma legislação muito específica federal, parecem dificultar o exercício das atividades econômicas, não garantindo justiça social para as comunidades e, ainda, não preservando o meio ambiente integralmente.

Outro ponto que merece destaque, e não é um problema só das normas ambientais, é a instabilidade ou transitoriedade das normas no Brasil, a não manutenção da norma para

adaptação e segurança jurídica da sociedade proporciona insegurança, causa incerteza e consequentemente afasta investimentos no país.

Culturas normativas capazes de dar substância aos interesses públicos distinguem as sociedades politicamente desenvolvida das subdesenvolvidas. E revelam, ainda, o grau – alto ou baixo – de institucionalização de um país. A *cultura normativa latino-americana*, em função de fatores como a *desconfiança nas instituições*, padrões tradicionais de ação política, falta de autoridade, descumprimento da lei, tende a dar vazão a um fenômeno que, entre nós, está assumindo proporções monumentais. Refiro-me ao *cipoal legislativo*. O Brasil, vive normatizado por quase um milhão de leis. *Uma coisa despropositada* e que denota o baixo grau de nossa institucionalização. *Cultiva-se, infelizmente, em nosso País, a ideia de que a lei é a chave para resolver o problema.* (...) Alias, toda vez que se aprova uma nova lei, instala-se um clima de instabilidade em função da mudança das regras do jogo. E é por isso que vivemos sob o império da transitoriedade, que é uma das medidas da *ausência de institucionalização política eficiente*. (CARACILLO, 2012, p.129-130) (grifo do autor)

Veja que a legislação do CAR nacional e no Estado de Mato Grosso sofre com essa transitoriedade normativa que potencializa a instabilidade e amedronta os investidores, pois não conseguem se adequar as leis devido as suas mudanças contínuas.

Qual empreendedor quer investir com essa instabilidade? Como manter os empreendimentos regularizados? Será que estou regularizado? Todas estas perguntas devem permear os empreendedores instalados e que pretendem se instalar no Brasil. Imagina proceder com todas as exigências legais e quando fiscalizado descobrir que houve modificações legislativas e por isso será autuado ou no mínimo notificado a regularizar.

Cada norma ambiental que se modifica, também, há um custo de adequação que o empreendedor deverá arcar. Isso significa que a insegurança normativa aumenta o custo Brasil o que reflete no entrave do desenvolvimento econômico.

Além da obediência aos ditames constitucionais, com base na sustentabilidade, a norma ambiental para atingir seu fim de equilibrar as atividades econômicas com a preservação do meio ambiente e a justiça social, deve ser estável (estabilidade), redigida de maneira clara (compreensibilidade) e de conhecimento público (certeza).

A *certeza*, significa o exato conhecimento das leis vigentes e aplicáveis; a *compreensibilidade*, ou seja, a forma clara das expressões contidas nas leis, de modo que todos seus destinatários possam compreendê-la; a *estabilidade*, no sentido de as leis permanecerem um tempo mínimo em vigência que garanta sua aplicabilidade e efeitos jurídicos. (CARACILLO, 2012, p.129-130) (grifo do autor)

Denota-se que, além do excesso normativo e da instabilidade, as normas ambientais são carentes de clareza e certeza, veja o modelo de licenciamento de Mato Grosso, tanto as normas gerais oriundas da lei de taxas, quanto a do licenciamento de armazéns e silos, não são

claras, trazem dúvidas ao empreendedor e até aos analistas ambientais, e não são de conhecimento geral, vários empreendedores não conseguem saber se suas atividades são ou não licenciáveis, porque ao procurarem a lei de licenciamento não conseguem encontrá-las, pois na realidade as atividades passíveis de licenciamento estão em uma lei de taxas. Isso tudo fora os defeitos de formalidade e incoerência com o texto constitucional, sobretudo quanto a aplicação da sustentabilidade dos três pilares.

No contexto da busca de uma sociedade equilibrada e da construção de uma economia sustentável, o direito brasileiro integra-se a preocupação que toma conta da maioria dos países do mundo e busca integrar-se à economia e outras ciências sociais, viabilizando por meio de suas normas a efetividade do meio ambiente. Através do direito podemos obter a consagração das recomendações dos técnicos das ciências naturais, na viabilização de um meio ambiente equilibrado e sadio. (SOUZA, 1997, p.123)

Cabe sim ao direito estar atento a multidisciplinariedade do direito ambiental e discutir a normatização deficitária ao atendimento da sustentabilidade dentro dos parâmetros constitucionais. Não se pode admitir que mais normas eivadas de “instabilidade legal insustentável” sejam expedidas ou mantidas no ordenamento jurídico brasileiro.

A falta de habilidade técnico-jurídica e o atendimento a interesses de grupos particulares, sejam eles economicistas ou ambientalistas, não podem refletir nas normas ambientais, sob pena de travamento do país e falta de proteção ambiental. Como mencionado, as normas que se enquadram na “instabilidade legal insustentável” não ajudam nem a economia nem o meio ambiente, muito menos garantem justiça social, pilares constitucionais da sustentabilidade.

O que se pretendeu demonstrar foi que as normas ambientais como são confeccionadas tendem mais para a “instabilidade legal insustentável” do que para a sustentabilidade. Tal fato coincide com as dificuldades de empreender no Brasil e com o aumento de empreendimentos clandestinos ou ilegais, que conseqüentemente não protegem o meio ambiente e não propiciam justiça social. Esse empecilho legal constitui verdadeiro entrave ao desenvolvimento econômico-sustentável, nos moldes aqui apresentados.

A melhoria do processo legislativo aparenta ser iminente caso o Brasil pretenda efetivamente garantir um desenvolvimento de sua economia com responsabilidade ambiental e justiça social.

Não se vislumbra nenhuma economia do mundo que se manterá sadia sem aplicar em suas relações econômicas as questões socioambientais. A sustentabilidade é como água de rio,

não há como impedir seu caminhar para foz, mesmo que represadas uma hora ou outra romperá a barreira.

A legislação brasileira não é ineficiente, pelo contrário, é bem avançada no quesito ambiental, mas pode ser melhor estudada sua elaboração com vistas a atingir os objetivos da sustentabilidade, não ocasionando insegurança e empecilhos para os empreendedores, protegendo efetivamente o meio ambiente e garantindo a efetivação da justiça social.

4.4 GOVERNANÇA AMBIENTAL

A Constituição brasileira, como norma base dos demais instrumentos normativos ambientais, acolhe o meio ambiente em todo seu texto, como já mencionado, entretanto é no *caput* do artigo 225 do texto constitucional que se tem a seguinte expressão “[...] impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.” Tal afirmação reflete os princípios da participação ou compartilhamento e da solidariedade intergeracional, deixando claro a intenção do legislador constituinte em atribuir um dever ao Poder Público e a toda a sociedade (*stakeholders*).

O artigo 225, também, realça o princípio da sustentabilidade, que pode ser considerado um princípio gênero onde os princípios da participação ou compartilhamento e da solidariedade intergeracional são espécies, inclusive o STJ já se posicionou sobre o tema:

[...] “princípios do desenvolvimento sustentável e da prevenção, previstos no art. 225, da Constituição da República, devem orientar a interpretação das leis, tanto no direito ambiental, no que tange à matéria administrativa, quanto no direito penal, porquanto o meio ambiente é um patrimônio para essa geração e para as futuras, bem como direito fundamental, ensejando a adoção de condutas cautelosas, que evitem ao máximo possível o risco de dano, ainda que potencial, ao meio ambiente” (AgRg no REsp 1.418.795-SC, Órgão Julgador: Quinta Turma, Rel. Min. Marco Aurélio Bellizze, Relator p/ Acórdão Ministra Regina Helena Costa, j. 18-6-2014, DJe, 7-8-2014). (TRENNEPOHL, 2018, p.54)

O princípio da participação ou compartilhamento configura-se como sendo a inclusão da sociedade no processo de proteção ambiental, conscientizando através da legislação ou impondo através de legislação, comportamentos sustentáveis, com intuito de inclusão no consciente social o dever de preservar o meio ambiente.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 225, *caput*, consagrou na defesa do meio ambiente a atuação presente do Estado e da sociedade civil na proteção e preservação do meio ambiente, ao impor à coletividade e ao Poder Público tais deveres. Disso retira-se uma atuação conjunta entre organizações ambientalistas, sindicatos, indústrias, comércio, agricultura e tantos outros organismos sociais comprometidos nessa defesa e preservação. [...] O princípio da participação

constitui ainda um dos elementos do Estado Social de Direito (que também poderia ser denominado Estado Ambiental de Direito), porquanto todos os direitos sociais são a estrutura essencial de uma saudável qualidade de vida, que, como sabemos, é um dos pontos cardeais da tutela ambiental. Nessa perspectiva, denotam-se presentes dois elementos fundamentais para a efetivação dessa ação em conjunto: a informação e a educação ambiental, mecanismos de atuação, numa relação de complementaridade. (FIORILLO, 2018, p.102-103)

Já o princípio da solidariedade intergeracional trata-se do dever de preservar o meio ambiente não apenas para a presente geração como também para as futuras gerações, o direito ambiental idealiza passar as futuras gerações um meio ambiente pelo menos com os mesmos parâmetros recebidos. Isto não significa parar no tempo para que não se degrade o ambiente, significa sim desenvolver com a adoção de novas tecnologias que visem uma manutenção da qualidade de vida na Terra. Veja o exemplo do CFC, com diversas iniciativas dos stakeholders, empresas, estado regulamentando e consumidores, este produto químico foi praticamente banido seu uso.

Diversas vezes a sociedade cobra o Poder Público por suas ações e omissões nas questões ambientais, porém não enxerga ou prefere não enxergar as suas próprias ações e omissões como parte contribuinte dos problemas cobrados.

Todos os *stakeholders* são corresponsáveis, nos termos da Constituição, na defesa de uma sociedade sustentável: Poder Público, empreendedores, associações, ativistas, empresas, organizações não governamentais, os cidadãos, dentre outros.

Mas o que tem a ver o envolvimento dos stakeholders com a governança ambiental? Na verdade tudo, pois não há governança ambiental sem o envolvimento de todos.

A governança ambiental pressupõe que os *stakeholders* sejam parte da tomada de decisão das políticas públicas ambientais, sendo de forma direta ou indireta, sendo ela pessoal ou solidária. Quando uma empresa aplica recursos no socioambientalismo, envolvendo a sociedade, está colaborando para governança ambiental; quando uma pessoa decide separar o lixo reciclável do não reciclável ou simplesmente não levar sacolas de plástico para casa, são iniciativas de governança ambiental; quando o Estado regulamenta questões ambientais está exercendo governança ambiental. Todas as iniciativas que envolvam os *stakeholders* na tutela ambiental pode ser considerada governança ambiental.

Com isso, observa-se, comumente, em ações civis públicas, determinada ONG, ingressando como autora, sustentar caber à pessoa jurídica de direito público o dever de tutelar o meio ambiente. O ente público, por sua vez, ao responder à demanda, propõe reconvenção, alegando, corretamente, que o dever de tutela do meio ambiente cabe não apenas a ele, mas também àquela ONG, na medida em que esta recebe dotação orçamentária e há a previsão constitucional do art. 225, caput, que estrutura toda a sociedade na defesa do meio ambiente, de que todos (pessoas

físicas e jurídicas) obrigam-se a tutelá-lo. Atente-se que não se trata de um aconselhamento, mas sim de um dever da coletividade. Outrossim, oportuno considerar que o resultado dessa omissão participativa é um prejuízo a ser suportado pela própria coletividade, porquanto o direito ao meio ambiente possui natureza difusa. Além disso, o fato de a administração desse bem ficar sob a custódia do Poder Público não elide o dever de o povo atuar na conservação e preservação do direito do qual é titular. (FIORILLO, 2018, p.103).

Percebe-se que a tutela do meio ambiente está sob administração do Poder Público, não exonera os demais *stakeholders* de suas responsabilidades.

O Relatório Perspectivas do Meio Ambiente Global (GEO-4), do PNUMA, define governança como sendo “a maneira na qual a sociedade exerce controle sobre os recursos. Isso denota os mecanismos por meio dos quais o controle sobre os recursos é definido e o acesso regulado”. Explica-se, ainda, que há governança por meio do Estado, do mercado ou de grupos da sociedade civil e organizações locais, sendo exercida por instituições, leis, sistemas de direito de propriedade e formas de organização social [...] (CÂMARA, 2013, p.138)

A governança ambiental é, portanto, a efetiva participação e integração dos *stakeholders* na gestão ambiental nacional, regional e local, compartilhando ações voltadas a manter a essencial qualidade de vida, propícia a presente e futuras gerações, atuando de forma efetiva na melhoria do meio ambiente, seja ele natural, artificial, cultural ou do trabalho, com vistas a sustentabilidade, ou seja, equilibrando as atividades econômicas e o meio ambiente com efetiva justiça social.

A governança envolve, portanto, além das questões político-institucionais de tomada de decisões, as formas de interlocução do Estado com os grupos organizados da sociedade, no que se refere ao processo de definição, acompanhamento e implementação de políticas públicas. Assim, o conceito incorpora questões relativas à articulação e cooperação entre atores sociais e políticos, arranjos institucionais que coordenem e regulem transações dentro e através das fronteiras do sistema político e, ainda, os mecanismos tradicionais de união de interesses, como partidos políticos e grupos de pressão, passando por redes sociais e associações de diferentes tipos (MOURA; BEZERRA, 2016, p.93)

A governança ambiental pressupõe a integração dos *stakeholders* no planejamento das políticas públicas ambientais, sejam elas executórias ou programáticas, todavia é sabido que planejamento ambiental para ser efetivo exige longo prazo para que seja efetivo, planejamentos realizados pelo prazo de mandatos eletivos como ocorre no Brasil, parecem ineficazes, veja o exemplo do CAR mato-grossense citado no capítulo anterior, cada secretário ou governador, dizendo que resolveria o problema foi criando normas que geraram maior dificuldade de regularização pelo empreendedor e até uma operação da polícia denominada *polygonum*, com prisão dos servidores do Estado de Mato Grosso por fraudes na aprovação do CAR.

As mudanças no CAR não foram precedidas de conversas com os analistas estaduais e federais do meio ambiente, nem com o grupo de produtos rurais como a Aprosoja-MT e sindicato rural mato-grossense, muito menos foram devidamente planejadas a longo prazo como deveriam ser, sendo iniciativa de mandatários de cargos eletivos que visavam agilizar os procedimentos. Tal exemplo representa a falta de governança ambiental.

O envolvimento das entidades representativas da sociedade, uma imparcialidade político administrativa e o planejamento a longo prazo das políticas públicas ambientais podem ser considerados os pilares da governança ambiental.

O papel de todos os *stakeholders* é de extrema importância na execução da governança ambiental, especialmente aqueles detentores do poder econômico, haja vista a sociedade capitalista quase universal existente no planeta. Como mencionado, instituições como a Aprosoja no Estado de Mato Grosso que representa os produtores de soja, deveriam se preocupar com o futuro de suas atividades, pois lucrar com o meio ambiente é possível, cuidar dele é obrigação do Estado; tal afirmação representa um retrocesso à sustentabilidade, assim como a longo prazo uma possível diminuição de produção e consumo. A atuação dessas instituições em conjunto com o Estado e a sociedade organizada é o caminho para efetivação da sustentabilidade via governança ambiental.

Assim a ideia de governança ambiental parece simples, no entanto dois pontos merecem destaque: o primeiro é o modo de vida individualista da sociedade pós-moderna e o segundo é o capitalismo neoliberal.

A sociedade pós-moderna despertou para uma realidade não esperada, a fluidez das relações inter-humanas aliada a descrença no Estado, como propiciador de bem-estar a sociedade, está tornando a sociedade líquida, ou seja, permissiva às mudanças cotidianas e desacreditada no Estado para solucionar as crises socioeconômico-ambientais. (BAUMAM, 2001)

Mas o que a sociedade pós-moderna tem a ver com governança ambiental, normas ambientais e entrave ao desenvolvimento? A resposta está na mudança de valores sociais.

Na sociedade moderna a obediência aos ditames estatais com base na crença de um futuro melhor, refletiam na valorização dos campos econômico, social e ambiental isoladamente, porém as questões socioambientais não apresentavam grande relevância como hoje. Já na sociedade pós-moderna a descrença no Estado e a falta de certeza sobre os caminhos a seguir, distorcem os objetivos comuns da sociedade e propiciam a perda de valores e consequentemente, como reflexo, tornam transitórias e superficiais as normas legais ambientais e desestimula a participação dos *stakeholders* na gestão socioambiental. Isto

porque o próprio legislador pós-moderno representa essa sociedade líquida, produzindo normas simplesmente por produzir.

Tal análise simplista da sociedade pós-moderna serve para complementar a análise técnico-jurídica apresentada por todo estudo, demonstrando que a falta de tecnicidade na elaboração normativa, também, é imagem da sociedade em que vivemos, onde os valores socioeconômico-ambientais não fazem parte da pauta cotidiana da sociedade, desestimulando o envolvimento da sociedade nos processos decisórios ambientais.

A mudança no paradigma da sociedade em relação aos valores da sustentabilidade é ponto essencial para a governança ambiental com reflexo na elaboração das normas ambientais que equilibrem a equação atividades econômicas, defesa do meio ambiente e garantia de justiça social. Não basta parte dos *stakeholders*, como o poder público e as corporações, aderirem a sustentabilidade se a coletividade não acreditar na consecução desses valores. As corporações e o poder público agem sob pressão da coletividade. Entender que sustentabilidade é direito e dever de todos os envolvidos é prerrogativa do artigo 225 da Constituição e alicerce para efetivação da sustentabilidade.

Em relação ao capitalismo neoliberal com vistas a lei do livre mercado, parece na contramão dos novos direitos, os direitos metaindividuais, como o meio ambiente, consumidor, idoso, criança e adolescente, representam direitos interventivos estatais e não podem submeter-se ao livre mercado.

[...] Agora, após um período no qual os políticos de todos os tipos defenderam que “se livre é bom” – a exemplo de mercado livre, comércio livre, concorrência livre e o livre movimento de tecnologias e ideias – vemos crescente evidências de uma poderosa tendência contrária. Cada vez mais os críticos do capitalismo do livre mercado argumentam que a mão invisível não pode fazer tudo, e que várias pessoas precisam de uma mão que os ajude. [...] (ELKINGTON, 2012, p.416)

ELKINGTON (2012, p.364-366), portanto, crítica o capitalismo neoliberal, de livre mercado, e apresenta como solução o denominado capitalismo de *stakeholders* onde as empresas deveriam ser parte integrante da sociedade compreendendo e atendendo suas necessidades na busca de uma função social e solidária da empresa na comunidade onde está inserida. Em suma seria a percepção do empresário em internalizar as externalidades ambientais. Todo esse processo com intuito de atingir a sustentabilidade, empresas que adotam tal perspectiva socioambiental estão produzindo governança ambiental.

Não há como voltar atrás no capitalismo, mas há como adaptá-lo a realidade da governança ambiental, tanto através do modelo do capitalismo de *stakeholders* que bem

representa a governança ambiental, como através de novas teorias que visem conciliar as atividades econômicas com a defesa do meio ambiente e a geração de justiça social.

Para isso um instrumento que não se pode abrir mão e que os defensores do capitalismo clássico são contra é a regulamentação estatal. Não há como garantir direitos metaindividuais sem intervenção do Estado, o ideal de lucro pelo lucro ainda é o mote da economia, temas como crescimento econômico, ainda, regem os Estados. A intervenção é necessária no quesito meio ambiente e essencial ao exercício da governança ambiental.

Seria difícil acreditar nisso ao ouvir alguns defensores do mercado livre, mas os mercados dependem de regulamentações previsíveis, efetivas e custos ecológicos eficientes. A legislação, quando desenvolvida e aplicada da forma correta, auxilia os negócios. Em sua ausência, existe o risco de uma rápida degeneração para o tipo de anarquia de leis que vimos em países como Albânia e partes da antiga União Soviética. Até mesmo no mundo desenvolvido, existem várias áreas onde as leis ainda precisam se ajustar e atuar mais efetivamente, mas vários líderes políticos tendem a deixar de lado a necessidade por controles mais rígidos, ou até mesmo regulamentações, preferindo deixar os problemas para as administrações posteriores. (ELKINGTON, 2012, p.417-418)

A regulamentação é essencial para atingimento da sustentabilidade e deve ser realizada valendo-se da governança ambiental, ou seja, com a participação de todos os *stakeholders*. Caso contrário continuar-se-á a ter normas que ou atendem os interesses exclusivos dos detentores do poder econômico ou protegem tanto o meio ambiente que não viabilizam a realização das atividades econômicas, o exercício das atividades econômicas parte do princípio da defesa do meio ambiente com realização de justiça social, conforme prevê o artigo 170 da Constituição. Dessa forma, o papel da governança ambiental na consecução da sustentabilidade é primordial, não há como compatibilizar extremos como capital, meio ambiente e justiça social sem o engajamento de todos.

O Brasil tem um modelo singelo de governança ambiental que são os conselhos nacionais, estaduais e municipais de meio ambiente, cuja competência consultiva e deliberativa foi discutida no capítulo segundo desse estudo, e os comitês de bacia hidrográfica. A composição desses conselhos e comitês apresentam uma diversidade de *stakeholders* que atuam em processos consultivos, deliberativos e até de tomada de decisão, em conformidade com as leis que as regulam.

Por fim, governança ambiental é de extrema importância na normatização ambiental com vistas a sustentabilidade, quanto mais os *stakeholders* se aproximarem das tomadas de decisão em relação políticas públicas socioambientais, mais harmonioso será o sistema protetivo ambiental e menor poderá ser a desigualdade social presente no Brasil. A segurança

jurídica que políticas de longo prazo produzem garantirão eficiência na consecução da sustentabilidade e conseqüentemente diminuirão os conflitos socioambientais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A normatização ambiental brasileira é modelo de legislação quando comparado a diversos ordenamentos jurídicos do mundo. Em nenhum momento pretendeu-se rebaixar as normas tutelares do meio ambiente, nem muito menos defender o desenvolvimento desenfreado, com base no simples crescimento econômico. O presente estudo partiu do referencial da sustentabilidade dos três pilares para demonstrar que a técnica-legislativa está aquém do constitucionalmente previsto, propiciando um entrave para as atividades econômicas e sem a devida preservação do meio ambiente e garantia da justiça social.

Não se pode admitir normas indiferentes a sustentabilidade, pois assim seria vivenciado um retrocesso, inclusive das conquistas ambientais do ordenamento jurídico pátrio, o que principiologicamente, por ser o meio ambiente direito fundamental de terceira dimensão, não é possível.

Denota-se que as competências ambientais, os casos apresentados, as definições sobre desenvolvimento econômico e sustentabilidade, e a ausência de governança ambiental, aliados ao modo de vida pós-moderno, realçam a tendência de normas instáveis e superficiais que geram insegurança jurídica propiciando o entrave às atividades econômicas.

O fato é que as normas ambientais atuais visam atender a interesses imediatistas e lobistas, desrespeitando a ordem jurídica fundada na Constituição. As normas ambientais pendem para o lado econômico quando do interesse das corporações, ou pendem ao lado ambiental quando acontecem desastres ambientais de grande repercussão; pouco são analisadas sob a linha dos três pilares da sustentabilidade, como, também, carecem de análise sob o prisma constitucional material e formal. São alteradas como convém aos modelos político-partidários.

Esses fatores quando se juntam no contexto de uma sociedade desacreditada no Estado e nos valores é a receita das normas que apresentam a famigerada “instabilidade legal insustentável”.

Reforça-se essa temática, porque a partir dela se pode analisar se uma norma ambiental esta em conformidade com os preceitos constitucionais de materialidade no que diz respeito a sustentabilidade e se apresenta compatibilidade com as competências formais para sua elaboração.

Não há como imaginar uma falta de regulamentação estatal para garantia da sustentabilidade, o que não pode ocorrer é essa regulamentação eivada de “instabilidade legal insustentável”. Toda norma ambiental deve procurar equilibrar as esferas econômicas,

ambiental e social na medida da necessidade nacional, regional ou local. Também, não pode ocorrer a ausência de governança ambiental, onde os empreendedores ignorem a legislação governamental e a sociedade acredite não ser parte do problema socioeconômico-ambiental, a participação de todos na elaboração e execução dos preceitos socioambientais são deveres nos termos do artigo 225 da Constituição.

Simples é pleitear direitos aos poderes públicos, difícil é aceitar que você é parte do problema, não há como ignorar a passividade social nas questões socioambientais.

A falta de consciência sobre o próprio comportamento em relação as questões socioambientais aliada ao egoísmo individualista da sociedade pós-moderna, dificulta a implementação da sustentabilidade pela via normativa, assim como inviabiliza a governança ambiental, pois o sujeito acredita não ser parte do problema e ecoa para todos os lados que a lei deve ser mais rígida.

Acredita-se que a tarefa mais difícil seja a conscientização da sociedade sobre o seu papel na governança ambiental, especialmente, na discussão sobre os impactos positivos e negativos das normas na economia, meio ambiente e justiça social. Alcançar a sustentabilidade depende de todos os *stakeholders* e suas escolhas para o futuro.

Cumprе esclarecer que ao apresentar as fragilidades normativas tanto em relação aos sujeitos responsáveis quanto em relação a tecnicidade de sua elaboração, não está se pregando a flexibilização ou afrouxamento das normas ambientais, mas sim que as normas sejam mais eficientes na proteção ao meio ambiente com garantia as atividades econômicas, ou seja, respeitando o referencial da sustentabilidade e a hierarquia constitucional.

A burocratização exacerbada, fomentada pelas normas enquadradas na “instabilidade legal insustentável”, promove alterações legislativas constantes, empurra os empreendedores para ilegalidade ou clandestinidade, não preserva os bens ambientais e não atinge a justiça social.

O escopo desse estudo foi apenas demonstrar que a preservação ambiental não significa abrir mão das atividades econômicas. É possível equilibrar os interesses econômicos e a defesa do meio ambiente com justiça social como quis o legislador constituinte, bastando para isso maior cuidado na elaboração das normas ambientais, para que elas não inviabilizem as atividades econômicas, e que, ao mesmo tempo, sejam eficazes na tutela do meio ambiente e propiciando justiça social.

O segredo consiste num maior amadurecimento dos *stakeholders*, principalmente, dos poderes executivo e legislativo, na elaboração das normas, obedecendo a hierarquia

constitucional, especificando-as de acordo com sua abrangência (nacional, regional ou local) e utilizando como baldrame a sustentabilidade dos três pilares.

Importante, ainda, a aplicação da governança ambiental na tomada de decisão com a implementação de políticas públicas de longo prazo, o que refletirá em normas com aplicação a longo prazo, gerando estabilidade jurídica para as atividades econômicas sem se abster da defesa do meio ambiente e da aplicação da justiça social.

Por fim, acredita-se que a evolução normativa no sentido da sustentabilidade dependa de entendimento de toda sociedade sobre os valores da linha dos três pilares de forma conjunta e não isoladamente como se vê na atualidade. A partir de uma análise equilibrada sobre as questões socioeconômicas-ambientais, sem paixões, é que se poderá iniciar a melhoria da proteção ambiental com efetivo exercício das atividades econômicas, como quer o legislador constituinte, não só no campo normativo, mas em todos os ramos da sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

_____. **Federalismo e Competências Ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2007.

ARAÚJO, Carlos Roberto Vieira. **História do pensamento econômico: uma abordagem introdutória**. São Paulo: Atlas, 1995. p.110-136.

BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. **Responsabilidade Civil por Dano ao Meio Ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

BARROS, Wellington Pacheco. **Curso de Direito Ambiental**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 21. Ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

_____; MARTINS, Yves Gandra Silva. **Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. 3.v., Tomo I: art. 18 à 23, 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Tradução Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 07 dez 2017.

_____, **Coletânea de Legislação Ambiental**. 14. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

_____, **Decreto n.6.321 de 21 de dezembro de 2007**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6321.htm. Acesso em 27 nov 2018.

_____, **Decreto n.6.514 de 22 de julho de 2008**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6514.htm. Acesso em 12 nov 2018.

_____, **Decreto n.7.830 de 17 de outubro de 2012. (SICAR)** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7830.htm. Acesso em 27 nov 2018.

_____, **Decreto n.8.235 de 05 de maio de 2014. (Programa Mais Ambiente Brasil)** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8235.htm. Acesso em 27 nov 2018.

_____, **Lei Complementar n.140 de 08 de dezembro de 2011**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp140.htm. Acesso em 19 nov 2018.

_____, **Lei n.6.404 de 15 de dezembro de 1976** (Lei das Sociedade por Ações). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6404compilada.htm. Acesso em 21 jul 2018.

_____, **Lei n.6.938 de 31 de agosto de 1981** (Política Nacional do Meio Ambiente). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm. Acesso em 22 jul 2018.

_____, **Lei n.9.433 de 08 de janeiro de 1997** (Política Nacional de Recursos Hídricos). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9433.htm. Acesso em 12 nov 2018.

_____, **Lei n.9.605 de 12 de fevereiro de 1998** (Lei dos Crimes Ambientais). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9605.htm. Acesso em 22 jul 2018.

_____, **Lei n.9.985 de 18 de julho de 2000** (Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm. Acesso em 12 nov 2018.

_____, **Lei n.10.257 de 10 de julho de 2001** (Estatuto das Cidades). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em 12 nov 2018.

_____, **Lei n.12.305 de 02 de agosto de 2010** (Política Nacional de Resíduos Sólidos). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12305.htm. Acesso em 12 nov 2018.

_____, **Lei n.12.651 de 25 de maio de 2012** (Código Florestal). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm. Acesso em 12 nov 2018.

_____, **Medida Provisória n.867 de 26 de dezembro de 2018**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv867.htm. Acesso em 08 jan 2019.

BRAZ, Petrônio. **Direito Municipal na Constituição**. 4. ed. Leme: LED – Editora de Direito, 2001.

CÂMARA, João Batista Drummond. Governança Ambiental no Brasil: ecos do passado. In.: **Revista de Sociologia e Política**. v.21. nº46. 2013. pp. 125-146. ISSN 0104-4478. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782013000200008&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em 05 mar 2019.

CARACILLO, Melissa Cainé. (In) segurança jurídica, (não) conhecimento da lei e instabilidade legislativa. In.: **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, v.20, n.80, p.125-135, jul./set. 2012

COSTA, Simone S. Thomazi. Introdução à economia do meio ambiente. **Revista eletrônica PUC-RS**. Análise, v. 16., nº 2. Porto Alegre, ago/dez 2005, p. 301/323. Disponível em: [file:///C:/Users/User/Downloads/276-1025-2-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/276-1025-2-PB%20(1).pdf). Acesso em 21 jul 2018.

CONAMA, **Resolução n.237 de 19 de dezembro de 1997**. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>. Acesso em 12 dez 2018.

CONSEMA/MT, **Resolução n.85 de 24 de setembro de 2014**. Disponível em: <http://www.smades.cuiaba.mt.gov.br/storage/app/media/02-resolucao-consema-n085-de-2014.pdf>. Acesso em 18 jan 2018.

ELKINGTON, John. **Sustentabilidade, canibais com garfo e faca**. São Paulo: M.Books do Brasil Editora, 2012.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

_____, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

HUNT, E. K., **História do Pensamento Econômico**. Tradução José Ricardo Brandão Azevedo et al. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p.01-60.

LEMOES, André Fagundes; BIZAWU, Kiwonghi. Evolução histórico-jurídica do meio ambiente no Brasil: uma análise interpretativa da sistematização e codificação do direito Ambiental. In. **XXIII Congresso Nacional CONPEDI/UEPB. Livro – Direito Ambiental IV**. João Pessoa: 2014, p.35-64. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=d7c3f8dee9f1ce4c> Acesso em 10 nov 2018.

LEOPOLDINO DA FONSECA, João Bosco. **Direito Econômico**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 17 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MALUF, Aflaton Castanheira. **Representação Municipal na Federação Brasileira**. São Paulo: Lemos e Cruz, 2006.

MATO GROSSO, **Decreto n.7.007 de 09 de fevereiro de 2006**. Disponível em: http://www.rondonopolis.mt.gov.br/docs/decreto_7007_09022006.pdf. Acesso em 08 jan 2019.

_____, **Decreto n.2.238 de 13 de novembro de 2009**. (Regulamenta o MT-Legal). Disponível em: http://www.sistemafamato.org.br/portafamato/arquivos/decreto_n_2238_de_13_de_novembro_de_2009.pdf. Acesso em 27 nov 2018.

_____, **Decreto n.1.964 de 16 de outubro de 2013**. Disponível em: http://www.aprosoja.com.br/storage/site/files/blog/ArmazenaMT/DECRETO_NR_1.964_DE_16_DE_OUTUBRO.PDF. Acesso em 17 jan 2019.

_____, **Decreto n.138 de 25 de junho de 2015**. Disponível em: <http://app1.sefaz.mt.gov.br/0325677500623408/7C7B6A9347C50F55032569140065EBBF/D0DEF6C3CAA1BC9A84257E70006AEBA1>. Acesso em 08 jan 2019.

_____, **Decreto n.230 de 18 de agosto de 2015**. (Cria a APF) Disponível em: <https://monitoramento.sema.mt.gov.br/apfrural/pdfs/decreto.pdf>. Acesso em 03 dez 2018.

_____, **Decreto n.420 de 05 de fevereiro de 2016**. Disponível em: <http://app1.sefaz.mt.gov.br/0325677500623408/7C7B6A9347C50F55032569140065EBBF/D83C12A7022F659384257F550060503B>. Acesso em 03 dez 2018.

_____, **Decreto n.1.031 de 02 de junho de 2017** (Regulamenta o SIMCAR). Disponível em: <http://app1.sefaz.mt.gov.br/0325677500623408/7C7B6A9347C50F55032569140065EBBF/950801C5453562B984258137006C104B>. Acesso em 03 dez 2018.

_____, **Decreto n.1.137 de 07 de agosto de 2017** (Prorroga a APF). Disponível em: <https://www.iomat.mt.gov.br/portal/visualizacoes/html/14941/#e:14941/#m:936569>. Acesso em 03 dez 2018.

_____, **Lei Complementar n.38 de 21 de novembro de 1995**. (Código Estadual de Meio Ambiente). Disponível em: <http://app1.sefaz.mt.gov.br/sistema/legislacao/LeiComplEstadual.nsf/9733a1d3f5bb1ab384256710004d4754/589a53ac84391cc4042567c100689c20?OpenDocument>. Acesso em 12 dez 2018.

_____, **Lei Complementar n. 343 de 24 de dezembro de 2008**. (MT-Legal). Disponível em: <https://www.al.mt.gov.br/storage/webdisco/leis/lc-343-2008.pdf>. Acesso em 27 nov 2018.

_____, **Lei Complementar n. 520 de 26 de maio de 2017**. (SIMCAR). Disponível em: <http://app1.sefaz.mt.gov.br/0425762E005567C5/9733A1D3F5BB1AB384256710004D4754/2934486634343A9C8425812F005B9C6E>. Acesso em 03 dez 2018.

_____, **Lei n.8.791 de 28 de dezembro de 2007**. Disponível em: <http://app1.sefaz.mt.gov.br/0325677500623408/07FA81BED2760C6B84256710004D3940/5B5CFB3E8810C76C042573C6004E36C5>. Acesso em 08 jan 2019.

_____, **Lei n.10.242 de 30 de dezembro de 2014**. Disponível em: <http://app1.sefaz.mt.gov.br/0325677500623408/07FA81BED2760C6B84256710004D3940/061F32F29D032C4884257DC1004C9DAD>. Acesso em 08 jan 2019.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente. A gestão ambiental em foco**. 5 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

MILONE, Paulo César. Crescimento e desenvolvimento econômico: Teorias e evidências empíricas. In.: **Manual de Economia**; organizadores Diva Benevides; Marco Antonio Sandoval de Vasconcelos, 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. p.511-530.

MMA. **Instrução Normativa n.2 de 06 de maio de 2014**. Disponível em: http://www.car.gov.br/leis/IN_CAR.pdf. Acesso em 03 dez 2018.

_____, **Portaria n.452 de 17 de novembro de 2011**. (Regimento Interno do CONAMA). Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=656>. Acesso em 21 nov 2018.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MORAES, Luís Carlos Silva de. **Curso de Direito Ambiental**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MORIN, Edgar. **A via para o futuro da humanidade**. Tradução Edgard Assis Carvalho, Marisa Perassi Bosco. 2ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2015.

MOURA, Alexandrina Sobreira de; BEZERRA, Maria do Carmo. Governança e sustentabilidade das políticas públicas no Brasil. In: **Governança Ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**; organizadora Adriana Maria Magalhães de Moura. Brasília: Ipea, 2016. pp.91-110 Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=28192. Acesso em 05 mar 2019.

NEVES, Fabiana Junqueira Tamaoki; Wellington Boigues Corbalan. Natureza Jurídica da Licença Ambiental. In.: **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**. v.27, n.2, p.173-192 Pouso Alegre: jul/dez, 2012. Disponível em: <https://www.fdsu.edu.br/adm/artigos/a9d5a6394b54bd7a5fd1f9f40b18a238.pdf>. Acesso em 05 mar 2019.

OLIVEIRA, Athila Leandro de. et. al. **Curso de capacitação para o Cadastro Ambiental Rural (CapCAR): linha do tempo CAR**. Lavras: UFLA, 2014.

_____, Athila Leandro de. et. al. **Curso de capacitação para o Cadastro Ambiental Rural (CapCAR): noções de geotecnologias**. Lavras: UFLA, 2014.

PEIXOTO, Leonardo de Carvalho. Competência Legislativa Ambiental do Município na Constituição de 1988. In.: **Revista Direito, Política e Sociedade**. v.01, n.01, p. 61-78, fev.2013. Disponível em: https://revista5.webnode.com/_files/200000055-b3837b577d/VOLUME_01-N%C3%BAmero_01-Fevereiro-2013.pdf. Acesso em: 27 jan 2019.

SADER, Emir (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p 09-23.

SEMA-MT. **Portaria n.141 de 22 de abril de 2015**. Disponível em: http://www.iomat.mt.gov.br/apifront/portal/edicoes/publicacoes_ver_conteudo/746585. Acesso em 18 jan 2019.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SIRVINSKAS, Luis Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 15 ed. São Paulo, Saraiva, 2017.

SOUZA, Paulo Roberto Pereira. O direito brasileiro: a prevenção de passivo ambiental e seus efeitos no MERCOSUL. In.: **Revista Scientia Iuris**, v. 01, Londrina-PR, pp. 117-152, 1997. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/iuris/article/view/11323>. Acesso em: 24 jan 2019.

_____; PEIXOTO, Leonardo de Carvalho Peixoto. A responsabilidade dos diretores em relação as externalidades ambientais. In.: **Revista Argumentum – RA**, v. 19, n. 3, Marília-SP, pp. 691-709, Set.-Dez. 2018. Disponível em: <http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/644>. Acesso em: 23 jan 2019.

TEBAR, Wellington Boigues Corbalan; TEBAR, Wilton Boigues Corbalan. A Competência Ambiental Legislativa Concorrente e os Interesses do Município: uma Análise Crítica à Luz do Julgamento do Recurso Extraordinário nº 586224. In. **II Seminário Nacional de Território e Gestão de Políticas Nacionais**. Londrina: 2015. Disponível em: http://www.uel.br/pos/mestradoservicosocial/congresso/anais/Trabalhos/eixo9/oral/3_a_compentencia_ambiental....pdf. Acesso em 09 out. 2017.

TRENNEPOHL, Terence Dornelles. **Manual de Direito Ambiental**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

WAINER, Ann Helen. Legislação Ambiental Brasileira: Evolução histórica do Direito Ambiental. In. **Revista de informação legislativa**. v.30, n.118. abr/jun. 1993. p.191-206. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/176003>. Acesso em 12 nov 2018.