

GESTÃO AMBIENTAL COMPARTILHADA NA AMAZÔNIA: ARRANJOS DE IMPLEMENTAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL MUNICIPAL NO PARÁ, AMAZONAS, MARANHÃO E TOCANTINS

Mylene Oliveira Cunha
Universidade Federal do Pará
mylecunha@yahoo.com.br
Rodolpho Zahluth Bastos
Universidade Federal do Pará
rodolpho.bastos@gmail.com

RESUMO: O presente artigo analisa a gestão ambiental compartilhada na Amazônia ao avaliar comparativamente de que forma os estados do Pará, Amazonas, Maranhão e Tocantins, mediante seus respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, têm legislado sobre a competência dos Municípios em matéria de licenciamento ambiental, bem como se tais normas estaduais estão em conformidade com o que dispõe a Constituição Federal de 1988 e a Lei Complementar 140/2011. Para isso, buscou-se inicialmente pesquisar e analisar as Resoluções dos Conselhos Estaduais que tratam sobre licenciamento ambiental municipal para, em seguida, comparar o que havia de similar e de peculiar em cada uma delas e, por fim, investigar a conformidade das mesmas com a normativa federal. O trabalho se apoia em pesquisa bibliográfica sobre o tema e na análise do conteúdo das resoluções dos Conselhos de meio ambiente dos referidos Estados. Os resultados demonstram que os Conselhos estaduais têm estabelecido regras para o exercício da competência municipal além do que determina o art. 9º, XIV, “a”, da Lei Complementar 140/2011 que trata do licenciamento ambiental municipal. Apesar das incongruências normativas, conclui-se que houve avanço legal considerável no que tange às normas de gestão ambiental compartilhada, sendo, entretanto, imprescindível que haja o alinhamento progressivo dessa estrutura legal a fim de desobstruir a gestão do licenciamento ambiental municipal na Amazônia.

Palavras-chave: Gestão Ambiental Compartilhada. Licenciamento Ambiental Municipal. Amazônia.

Eixo Temático: Mercado Global, Cadeias de Suprimento e Certificações

1 INTRODUÇÃO

A ideia da gestão ambiental compartilhada nasce com a Política Nacional do Meio Ambiente, Lei Federal nº 6.938 de 31 de agosto de 1981, que cria o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, composto por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e estabelece o licenciamento ambiental como um dos principais instrumentos a ser utilizado pelos referidos órgãos integrantes do Sistema.

Porém, a noção de gestão compartilhada se consolida somente com a Constituição Federal de 1988 que, em seu art. 23, define claramente a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para proteger o meio ambiente (TONI, 2005).

Em 1989, a Lei Federal nº 7.735 cria o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA como órgão executor do SISNAMA a nível federal, mas em termos de definição das competências ambientais, o art. 23 da CF/1988 ainda necessitava de

regulamentação para que o licenciamento pudesse ser executado de forma plena e integrada pelos entes federados (SILVA. J. A. da., 2007). Na tentativa de suprir essa lacuna, foi publicada a Resolução nº 237/1997, do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, que buscou especificar as situações em que cada ente federativo seria competente para realizar o licenciamento ambiental.

Tal Resolução buscou dirimir as competências para o licenciamento conforme a abrangência dos impactos potenciais ou efetivos ao meio ambiente causados por empreendimentos ou atividades, que poderiam ser de âmbito nacional ou regional, de âmbito estadual ou local.

No entanto, a caracterização do impacto local de competência dos Municípios, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade, só se deu com a Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011.

Durante 30 anos (1981-2011) o maior desafio da gestão do licenciamento ambiental no Brasil foi a definição de competências, ou seja, em quais casos a União, os Estados e os Municípios seriam competentes para licenciar (SILVA, C. S. G., 2017), considerando a regra de que o licenciamento ambiental é concedido em um único nível de competência, conforme especificado na Resolução nº 237/1997 do CONAMA e, posteriormente, na Lei Complementar de 2011.

Visando o desenvolvimento coeso e harmônico da presente pesquisa, após a compreensão das principais normas aplicáveis ao tema (Lei nº 6.938/81, CF/88, Res. CONAMA nº 237/97 e LC 140/2011), buscou-se o acesso às Resoluções dos Conselhos Estaduais que deveriam definir os critérios de porte, potencial poluidor e natureza das atividades a serem licenciadas pelos Municípios, conforme definição do art. 9º, inciso XIV, alínea “a” da Lei Complementar nº 140/2011.

O acesso a maioria das Resoluções dos Conselhos Estaduais se deu através dos sites dos governos dos Estados que compõem a Amazônia Legal. Como há um grupo de pesquisa do Núcleo de Meio Ambiente da Universidade Federal do Pará – NUMA/UFPa voltado para o estudo do tema em questão¹, entendeu-se que seria mais produtivo dividir a pesquisa entre os membros do grupo a fim de que os estudos direcionados a cada Estado pudessem ser mais focados e detalhados.

A inclusão dos Municípios na gestão ambiental e, conseqüentemente, a municipalização do licenciamento ambiental é algo relativamente novo (TONI, 2005), esse é um dos motivos desse campo ainda ser tão repleto de complicações, lacunas, carência de conhecimento e de atuação qualificada. E é nesse ponto que reside a importância do tema pesquisado.

Analisar as normas que tratam da gestão ambiental compartilhada, mais especificamente as Resoluções Estaduais, verificar o que está além e aquém das normas basilares citadas acima, e assim compreender o que tem dificultado o desenrolar da gestão ambiental pelos Municípios sob o ponto de vista de arranjos legais e institucionais, possibilitará a proposição de soluções que contribuam para a eficácia da gestão ambiental nos diversos estados da Amazônia Legal.

Um dos principais objetivos desse artigo é avaliar de que forma a gestão ambiental compartilhada vem sendo delineada em alguns estados da Amazônia, especialmente no que se refere à normatização do licenciamento ambiental. Pretende então verificar de que maneira os estados do Pará, Amazonas, Maranhão e Tocantins regulamentam a competência municipal do licenciamento ambiental à luz da Constituição Federal e da Lei Complementar nº 140 de

¹Grupo composto pelas discentes Bruna Fonseca Uchôa (Direito/PIBIC/FAPESPA), Tatiana Izidoro (PROFIMA/NUMA/UFPa) e Mylene Oliveira Cunha (PROFIMA/NUMA/UFPa), coordenado pelo professor Rodolpho Zahluth Bastos (NUMA/UFPa).

2011. Por fim, ponderar se os Conselhos Estaduais, responsáveis por essa regulamentação, têm imposto regras extras ou até inconstitucionais aos Municípios.

Portanto, como já citado acima, esta pesquisa busca fazer uma análise comparativa das Resoluções dos Conselhos Estaduais do Pará, do Amazonas, do Maranhão e do Tocantins com o que preconiza o art. 9º, inciso XIV, alínea “a” da Lei Complementar 140/2011 e o art. 23 da Constituição Federal de 1988.

2 GESTÃO AMBIENTAL COMPARTILHADA

Ao pesquisar de forma geral sobre o tema gestão ambiental, inicialmente foram encontradas publicações voltadas ao setor privado, por exemplo, artigos que tratam sobre a relação das empresas com o meio ambiente². Sabe-se que a complexidade da questão ambiental requer a atuação conjunta e harmônica do setor público e do privado, todavia, no presente trabalho será destacado o papel do Poder Público na defesa do meio ambiente, um dos agentes responsáveis por isso, como bem define o art. 225 da Constituição Federal de 1988³.

Apesar de o Brasil ser um Estado democrático de direito, o Poder Público é considerado o principal gestor ambiental, ele dita as regras, deve atuar como um bom regente dessa orquestra que é a sociedade. Caso este não atue de forma articulada e integrada a sociedade como um todo sofrerá as consequências da desordem socioambiental (MILARÉ, 2007), como infelizmente vem acontecendo inúmeras vezes.

A gestão ambiental compartilhada em comento diz respeito às ações de cooperação que devem ser executadas por todos os entes federativos, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, todas direcionadas à proteção do meio ambiente (MOURA, 2016).

Como já citado na introdução, a ideia dessa atuação intergovernamental dirigida ao meio ambiente, surgiu com a Política Nacional do Meio Ambiente, Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, ao criar o SISNAMA, composto por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Essa ideia foi solidificada pelo art. 23 da CF/88, regulamentada pela Resolução CONAMA nº237/1997 e melhor definida pela Lei Complementar Federal nº140/2011 onde foram detalhadas mais claramente as competências de cada ente federativo.

De acordo com o art. 3º da referida Lei Complementar Federal:

Constituem objetivos fundamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no exercício da **competência comum** a que se refere esta Lei Complementar: I – proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, **promovendo gestão descentralizada**, democrática e eficiente (*grifo nosso*).

Apesar dessa competência comum referente à gestão ambiental descentralizada, os artigos 7º, 8º e 9º apontam quais devem ser as ações administrativas da União, dos Estados e dos Municípios, respectivamente, e, no corpo desses artigos, há incisos que dizem respeito exclusivamente a um dos principais instrumentos da gestão ambiental no Brasil, o licenciamento ambiental.

São justamente esses os fios condutores dessa pesquisa, a gestão e o licenciamento ambiental, os quais têm sido conflituosos ao longo desses 36 (trinta e seis) anos, desde a promulgação da

² Gestão ambiental empresarial (Saraiva, 2ª ed., 2010), obra de José Carlos Barbieri, é uma delas.

³ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, **impondo-se ao Poder Público** e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (*grifo nosso*)

Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) até hoje, apesar de todas as demais normas relativas ao tema, editadas após 1981.

Para que a gestão ambiental descentralizada alcance seus objetivos (inciso I do art.3º supracitado) de forma eficiente é imprescindível uma atuação conjunta, coesa e harmônica por parte de todos os entes federativos, inclusive no que diz respeito ao uso do licenciamento ambiental em cada esfera de governo. A falta de cooperação na utilização desse instrumento é um dos principais motivos dos conflitos existentes (SILVA. C. S. G., 2017).

Soma-se a isso, ainda que paradoxalmente, o “jogo” de interesses contrários de cada ente federativo quando legalmente deveriam ter objetivos comuns. Na prática, no momento de concretizar as normas ambientais que visam a gestão ambiental eficaz, têm prevalecido os interesses políticos e econômicos de cada ente em detrimento do bem comum (MOURA, 2016), quando acaba sendo desenvolvida uma gestão particularizada em vez de compartilhada.

Teoricamente é pacífico o entendimento de não haver hierarquia entre os entes da federação. Mas ao repartir as competências a Lei Complementar nº 140/2011 possibilitou aos Estados intervirem nas envergaduras municipais, já que incumbiu os Conselhos Estaduais de definirem a tipologia das atividades e empreendimentos que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, os quais seriam da alçada municipal licenciar, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade (AMADO, 2014), conforme o art. 9º, inciso XIV, alínea “a” da Lei em comento.

É exatamente essa intervenção normativa estadual nos Municípios o ponto chave do tema em análise, uma vez que ao avaliar as Resoluções dos estados da Amazônia Legal, em especial as normas dos Conselhos do Pará, do Amazonas, do Maranhão e do Tocantins, eixo da presente investigação, observou-se algumas incongruências.

A maioria das Resoluções analisadas traz exigências indevidas, que vão além do que recomenda o texto legal do art. 9º acima mencionado. Esse extrapolar normativo, passível de inconstitucionalidade, causa prejuízos para o desenvolvimento da gestão ambiental municipal, pois ao invés de colaborar, dando suporte para que os Municípios realizem o licenciamento, traz barreiras, entraves, tanto burocráticos quanto práticos, ambos prejudiciais, além de desnecessários.

A priori, o conteúdo dessas Resoluções deveria observar o comando do art. 9º da Lei Complementar, contudo, ao impor exigências e condições suplementares, os Conselhos estaduais têm legislado até mesmo de forma contrária ao real sentido da gestão ambiental integrada e compartilhada, dificultando a possibilidade de execução do licenciamento por parte dos Municípios.

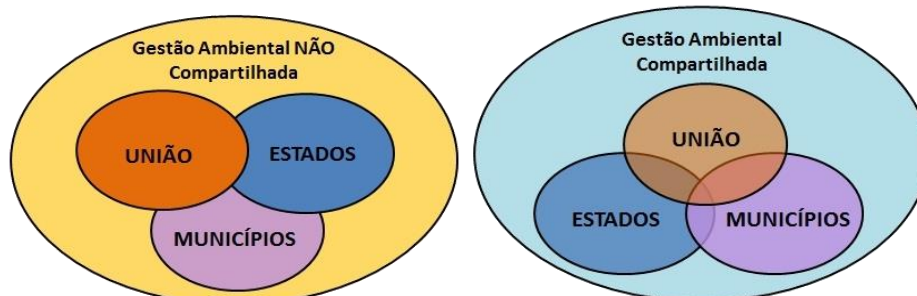
É válido ressaltar que gestão ambiental integrada refere-se à agregação das ações administrativas e das legislativas, com base no que dispõem os §§ 1º e 2º do art. 6º da PNMA⁴, a gestão compartilhada diz respeito às ações de cooperação, de atuação conjunta de todos os entes federativos em prol da proteção ambiental, como foi esclarecido acima e a gestão descentralizada corresponde à distribuição das competências ambientais entre todos

⁴ [Art. 6º] § 1º. Os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaborarão normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA.

§ 2º. Os Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, também poderão elaborar as normas mencionadas no parágrafo anterior.

esses entes consagrada na CF/88 e à possibilidade de delegação de competências de um ente para o outro conforme o art. 5^o da LC 140/2011.

Com o objetivo de representar de forma ilustrativa o funcionamento de uma gestão ambiental não compartilhada e de uma gestão compartilhada foram elaborados os diagramas a seguir:



No primeiro diagrama as ações da União se sobrepõem às ações dos Estados e ambas se superpõem às ações municipais, não há diálogo entre os entes federativos, não há cooperação. Já o segundo diagrama representa a atuação conjunta dos entes. As competências específicas de cada ente permanecem com a devida importância, porém ocorre uma soma de esforços diante da latente interligação da competência comum que envolve as três esferas de governo, as ações não se sobrepõem, pelo contrário estas são articuladas, promovem a gestão ambiental compartilhada que visa uma proteção ambiental mais eficiente.

2.1 Governança Ambiental e a Gestão Compartilhada

Apesar da presente discussão conferir destaque ao papel do Poder Público, não há como alcançar a efetividade da gestão ambiental compartilhada sem o envolvimento dos diversos atores sociais. Basta um breve estudo sobre Governança para perceber que esta é indissociável da gestão ambiental compartilhada.

De acordo com o entendimento de alguns autores como Lima (2012), Zhouri (2008) e Leme (2016) compreende-se governança como sendo o modo pelo qual o poder é exercido pelos múltiplos atores sociais, Estado, empresas, sociedade civil organizada no que se refere ao gerenciamento dos recursos econômicos e sociais visando o desenvolvimento local, regional e global e, quando se trata de governança ambiental, essa administração plural envolve os recursos naturais também.

Será no mínimo ineficaz melhorar a cooperação entre Estados e Municípios, estruturar os órgãos ambientais desses entes, sistematizar as diversas informações ambientais, capacitar técnicos estaduais e municipais, harmonizar o conjunto normativo referente ao licenciamento ambiental e deixar de ouvir as empresas, e não buscar a participação da sociedade civil organizada. Refletir sobre governança ambiental possibilita enxergá-los não só como simples destinatários da norma, como agentes passivos no cenário político e institucional, mas como principais agentes ativos transformadores da realidade social, econômica e ambiental.

É imprescindível a participação conjunta de representantes da sociedade civil organizada e dos governos municipais nos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, excluí-los da elaboração de normas e das decisões gerais é caminhar para a produção de regras incompatíveis com a realidade social, ou seja, é editar normas que não se concretizarão e que estarão cada vez mais distantes da almejada sustentabilidade ambiental.

⁵ Art. 5^o. 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.

Ao verificar quais seriam as principais características de uma boa governança, nota-se ainda mais a profunda ligação desta com a gestão ambiental compartilhada, aquela, requer Estado de direito, transparência, responsabilidade, orientação por consenso, igualdade e inclusividade, efetividade, eficiência e prestação de contas. Como Estados e municípios devem somar esforços em prol da proteção ambiental e assim atuar harmônica e cooperativamente na implantação do licenciamento ambiental municipal a prática desses adjetivos de uma boa governança deve ser o mais próximo possível da realidade político-administrativa relacional dos governos estaduais e municipais.

Não há como descentralizar o licenciamento ambiental, implantando-o progressivamente nos municípios sem o real envolvimento da população local. Quanto maior for a participação dos atores municipais, maior será o entendimento da função que ele precisam desempenhar, maior será o interesse por capacitação, maior será a autonomia agentes locais tanto dos servidores estatais quanto dos munícipes de forma geral.

Governança ambiental compreende bem mais que uma política ambiental regida por conjunto de normas federais, estaduais ou municipais, abrange conhecimento, diálogo, administração dos recursos (econômicos, sociais e naturais), diferentes instituições, processos, empoderamento de todos os envolvidos no sistema local e regional e comportamentos dos diversos atores sociais, sem os quais nada adiantará alterar e publicar Resoluções já que a finalidade prática não será alcançada, a proteção do meio ambiente.

Outro aspecto importante da governança em questão é o capital social que vem a ser as conexões sociais firmadas pelos atores sociais, sem a devida valorização dessas relações no processo de governança a gestão ambiental será fortemente prejudicada, corroborando com essa ideia Espada (2015) afirma que a qualidade da gestão é influenciada pela qualidade da governança.

A implementação do exercício do licenciamento ambiental pelos órgãos ambientais municipais precisa levar em consideração todo esse conjunto de fatores abarcados pela referida governança para gerar uma progressiva efetividade das normas e não trilhar o caminho inverso impondo regras incongruentes e desconectadas da realidade social.

3 LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Dentre os treze instrumentos de implementação da Política Nacional do Meio Ambiente, o licenciamento ambiental, definido no art. 9, inciso IV, é um dos mais relevantes. As licenças ambientais estabelecem a priori condições para que atividades e/ou empreendimentos causem o menor impacto possível ao meio ambiente, razão pela qual o licenciamento é de grande utilidade na prevenção aos danos ambientais e assim, gera bastante influência na gestão ambiental desenvolvida pelos entes federativos.

De acordo com o *caput* do art.10 da Lei de 1981 (PNMA), o licenciamento deve ser exigido previamente à construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

Com o objetivo de proporcionar uma visão um pouco mais completa sobre os benefícios e a importância do licenciamento e deixar clara a compreensão da sua serventia, é válido explicitar as Licenças que compõem esse procedimento administrativo, todas essas dispostas no art. 8º da Resolução CONAMA nº 237/1997.

A Licença Prévia (LP) deve ser solicitada na fase de planejamento da implantação, alteração ou ampliação do empreendimento. Aprova a viabilidade ambiental deste, confirma a possibilidade de realizar o projeto no local indicado no pedido licença, porém não autoriza o início das obras.

A Licença de Instalação (LI) aprova os projetos. É a licença que permite o início das obras da atividade ou do empreendimento. É concedida depois de atendidas as condições da Licença Prévia.

A Licença de Operação (LO) autoriza o início do funcionamento do empreendimento ou da obra. É liberada depois de cumpridas as exigências da Licença de Instalação.

A solicitação de qualquer uma dessas licenças deve estar de acordo com a fase em que se encontra a atividade: concepção, obra, operação ou ampliação, ainda que o empreendedor não tenha obtido previamente a Licença anterior prevista em Lei, podendo ser concedidas isoladas ou sucessivamente (AMADO, 2014).

Interessante notar que, caso preencham os requisitos, essas Licenças devem ser concedidas por um único órgão integrante do SISNAMA, tendo em vista que a Resolução CONAMA nº 237/1997 estabelece que os empreendimentos ou atividades sejam licenciados em um único nível de competência, ou seja, por um só ente da federação, fato que não impede a cooperação entre os entes.

Ao analisar a competência para realizar o licenciamento ambiental à luz do conjunto normativo em vigor, além de encontrar o fundamento legal da atuação conjunta dos entes federativos no art. 23 da Carta Magna, destaca-se o art. 17 –L da Política Nacional do Meio Ambiente, que assim determina:

As ações de licenciamento, registro, autorizações, concessões e permissões relacionadas à fauna, à flora, e ao controle ambiental são de competência exclusiva dos órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente.

No momento em que esse artigo se refere à “competência exclusiva dos órgãos integrantes do SISNAMA”, faz referência aos órgãos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que podem ser instituídos pelo Poder Público sob a forma de secretarias, fundações ou institutos responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental. Deixa claro, assim, a importância do processo cooperativo, ou seja, todos os entes da federação podem e devem promover a gestão ambiental compartilhada (SANTOS, 2015), através dos órgãos constituídos, utilizando o licenciamento como um dos principais instrumentos.

Conforme o *caput* e os incisos III, VI e VII do art. 23 da Constituição Federal de 1988, é competência comum de todos os entes federados protegerem as paisagens naturais notáveis e o meio ambiente, combater a poluição em qualquer de suas formas e preservar as florestas, a fauna e a flora. E o parágrafo único do mesmo artigo, dispõe ainda que:

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

Diante da exigência de fixar tais normas de cooperação, foi publicada a Lei Complementar Federal nº 140 de 8 de dezembro de 2011, que nos artigos 7º, 8º e 9º definiu (distribuiu?) as competências da União, dos Estados e dos Municípios, respectivamente. E nos incisos desses artigos as explicitou detalhadamente.

Contudo, apesar de incluir entre os objetivos fundamentais a “gestão descentralizada, democrática e eficiente” (art. 3º, inciso I) e indicar possíveis instrumentos de cooperação institucional (art. 4º), a Lei de 2011 acabou priorizando a definição das competências de cada ente em detrimento da fixação de verdadeiras normas de cooperação que deveriam ser direcionadas a estes.

E é justamente essa cooperação que se traduz na chamada gestão ambiental compartilhada e integrada, discretamente aflorada com a Lei nº 6.938 que, desde 1981, já apontava para a descentralização das competências através do compartilhamento da administração dos recursos ambientais entre os entes da federação (MOURA, 2016).

Esperava-se que além de determinar regras específicas de colaboração entre os entes, a Lei Complementar 140/2011 estabeleceria o conceito de impacto ambiental local, de suma importância para o licenciamento ambiental municipal. Pois segundo o art. 9, inciso XIV, alínea “a” da Lei Complementar de 2011, a execução do licenciamento ambiental alusivo às atividades ou empreendimentos que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local é uma ação administrativa de competência municipal. Todavia, essa Lei deixa a cargo dos Conselhos Estaduais a incumbência de estabelecer o conceito de impacto local (MOURA, 2016), apesar da competência constitucional dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local (inciso I, do art. 30 da CF/88).

Essa omissão referente ao conceito de impacto ambiental local consiste em um dos principais entraves para a anunciada gestão ambiental compartilhada e tem dificultado a municipalização do licenciamento ambiental até hoje.

Apesar dos Conselhos estaduais estabelecerem o conceito de impacto ambiental local em versões mais atuais de suas resoluções estaduais⁶, entende-se que critérios para definição de significativo impacto ambiental baseados apenas no porte e potencial poluidor de empreendimentos e atividades de impacto local seriam insuficientes por desconsiderar o território (e suas características socioambientais) onde o empreendimento ou atividade será instalado.

Sem contar que algumas resoluções, como as do Maranhão e Tocantins, definem impacto ambiental de âmbito local como aquele que ocorre “dentro dos limites do município”⁷. Ocorre que isso nem sempre se configura da mesma forma em vista a definição dos critérios de porte e potencial poluidor de impacto local que, por sua vez, são estabelecidos sem critérios técnicos claros divulgados à sociedade, ou sem a participação dos próprios Municípios⁸.

Além dessa problemática, grande parte dos Conselhos Estaduais impôs exigências adicionais, além daquelas fixadas pela Lei Complementar 140, impondo outras regras para o exercício do licenciamento ambiental de competência dos Municípios, tema que será explanado na seção seguinte.

É apropriado esclarecer que a competência supletiva em matéria administrativa dos Estados em relação aos Municípios é cabível somente no caso do inciso II do art. 15⁹ da Lei Complementar 140, a competência subsidiária na situação do art. 16¹⁰ da mesma Lei e a

⁶ A Res. COSEMA nº 03/2013 do Maranhão, por exemplo, não trazia conceito de impacto local, o que só vem a ocorrer com a edição da Res. CONSEMA nº 19/2016 e com a Res. CONSEMA nº 24, de 22/02/2017 ambas do Maranhão.

⁷ Resolução CONSEMA nº 24, de 22/02/2017, do Estado do Maranhão.

⁸ É o caso do Conselho Estadual de Meio Ambiente (COEMA) do Pará, que até fevereiro de 2017 não possuía representação dos Municípios.

⁹ Art. 15. Os entes federativos devem atuar em caráter supletivo nas ações administrativas de licenciamento e na autorização ambiental, nas seguintes hipóteses: [...] II - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Município, o Estado deve desempenhar as ações administrativas municipais até a sua criação.

¹⁰ Art. 16. A ação administrativa subsidiária dos entes federativos dar-se-á por meio de apoio técnico, científico, administrativo ou financeiro, sem prejuízo de outras formas de cooperação.

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

competência suplementar, em matéria legislativa, de acordo com os §§ 1º e 2º do art. 6º da PNMA citados anteriormente.

4 ANÁLISE COMPARATIVA DAS RESOLUÇÕES ESTADUAIS

Conforme foi esclarecido desde o princípio, a presente pesquisa busca averiguar o desenho normativo de gestão ambiental compartilhada presente nas Resoluções dos Conselhos Estaduais de meio ambiente do Amazonas, Maranhão, Pará e Tocantins, com o intuito de analisar e comparar o conteúdo dessas normas estaduais com o que dispõe a Lei Complementar Federal nº 140 de 2011 acerca do tema.

Consoante o inciso XIV, do art. 9º mencionado na seção anterior, compete aos Municípios a execução do licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos que de acordo com a alínea “a”: “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”. Depreende-se da interpretação desse texto legal que os Conselhos deveriam limitar-se a estabelecer o porte e o potencial poluidor das atividades e empreendimentos de impacto local, ou seja, estabelecendo expressa e claramente cada um desses critérios no corpo das Resoluções.

No entanto, dentre as 4 (quatro) Resoluções analisadas, somente a atual Resolução do Pará (nº 120 de 28/10/2015) aproximou-se dessa finalidade, as demais todas extrapolam sua finalidade ao impor condições para o exercício do licenciamento ambiental de competência dos Municípios.

4.1 Resolução CEMAAM, Amazonas

A Resolução CEMAAM nº 15 de 15/04/2013 do estado do Amazonas, define o conceito de impacto ambiental local em seu art. 2º, inciso VI e no Anexo I cita os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade. Entretanto, não se limita a isso. No Anexo II, itens I e II, discrimina quais formações profissionais devem compor o quadro técnico e exige que os Municípios indiquem a quantidade desses servidores e suas respectivas habilitações legais, contrariando o princípio constitucional de autoadministração dos entes federados. Além disso, requer a celebração do Termo de Cooperação Técnica, segundo o art. 6º da Resolução.

Ainda sobre a Resolução do Amazonas, no Anexo II, itens I a V, constam os requisitos para que os órgãos ambientais municipais sejam considerados capazes de realizar o licenciamento ambiental, sendo que o art. 10 já traz as condições necessárias para essa realização, as quais são semelhantes na maioria das normas avaliadas.

Diferentemente das demais resoluções analisadas, a Resolução do Amazonas dedica seção inteira para tratar exclusivamente da Comissão Tripartite Estadual, artigos 3º ao 5º, esclarecendo seus objetivos, atribuições e composição, dentre outros detalhes.

4.2 Resolução COEMA, Pará

A Resolução COEMA nº 120 de 28/10/2015 do estado do Pará pode ser considerada a que mais se aproxima da finalidade proposta pela Lei Complementar 140/2011¹¹, haja vista que não estabelece expressamente regras adicionais indevidas. A referida Resolução determina o conceito de impacto ambiental local no §1º do art. 1º e expõe os critérios de porte, potencial poluidor e natureza das atividades no Anexo Único.

¹¹ Diferentemente da Resolução COEMA nº 116/2014, anterior à Resolução COEMA 120/2015, que afrontava o princípio constitucional de autoadministração dos Municípios.

No tocante ao quadro técnico, o art. 8º, inciso I, da Resolução paraense, recomenda que o mesmo seja composto por profissionais habilitados e em número compatível com a demanda, sendo que a composição da equipe deve observar o tipo e a classificação das atividades ou empreendimentos a serem licenciados pelo Município, sem, contudo, impor a necessidade de os técnicos pertencerem a áreas profissionais específicas.

A referida norma não exige que seja celebrado Termo de habilitação para o exercício do licenciamento ambiental municipal e não contém artigos ou Anexos que tratem exclusivamente de órgãos ambientais municipais capacitados.

De forma similar às demais Resoluções, a Resolução do Pará, em seu art. 8º, apresenta 6 (seis) requisitos para que os Municípios realizem o licenciamento ambiental. Ao compará-la com as outras normas, encontra-se de forma peculiar, o inciso I do art. 5º que destaca o fato de que os Municípios aptos a exercerem a gestão ambiental em conformidade com a Lei Complementar 140 e a própria Resolução, procederão à análise e aprovação dos dados contidos no Cadastro Ambiental Rural – CAR dentro de sua circunscrição.

Apesar da Resolução do Tocantins também fazer referência à gestão do CAR pelos Municípios, a Resolução paraense apresenta um detalhamento maior da competência dos Municípios em gerir o CAR, o que se destaca como ponto positivo.

A Resolução COEMA 120/2015 apresenta, no entanto, dispositivo que assume uma conotação hierárquica Estado-Município atestada pelo fato do mesmo explicitar exigência para o licenciamento ambiental que, via de regra, serviria também para o licenciamento estadual, mas fixada somente para os Municípios. É o caso do art. 1º, §3º da Resolução, cuja análise merece destaque:

[Art. 1º] §3º. Para o licenciamento de atividades ou empreendimentos de **impacto ambiental local em Unidades de Conservação Estadual ou Federal**, deverão ser consultados os órgãos competentes da União e do Estado (*grifo nosso*).

A priori, no caso do licenciamento de empreendimentos ou atividades de significativo impacto ambiental localizados em áreas de proteção ambiental (APA) municipais, os órgãos ambientais estaduais deveriam consultar o Município que instituiu a unidade de conservação (UC). No entanto, a norma não se preocupa em estabelecer este direito do Município de ser consultado, destacando somente a obrigação dos mesmos de consultar a União e o Estado nos casos de licenciamento “de impacto ambiental local em Unidades de Conservação Estadual e Federal”.

À parte disto, o dispositivo incorre em erro de nomenclatura passível de má interpretação por parte dos destinatários da norma, uma vez que o licenciamento municipal é possível apenas nos casos de Áreas de Proteção Ambiental (APA) Estaduais e Federais. Isto porque a Lei Complementar 140/2011 estabelece que a competência de licenciar empreendimentos e atividades localizados em UCs é de exclusiva competência do ente federativo que instituiu a UC, exceto nos casos de APA. A regra é válida para todos os entes federados¹².

Em suma, caberia aos Municípios licenciar empreendimentos e atividades de impacto local somente nos casos de APA Estadual ou Federal, e não qualquer categoria de UC como leva a crer a redação dada pela Res. COEMA 120/2015. Sendo assim, onde se lê na norma “Unidades de Conservação”, o correto seria constar “Áreas de Proteção Ambiental”, pois somente neste caso específico o Município seria competente para licenciar atividades de impacto ambiental local.

¹² No caso de APA, o único caso de exceção, prevalece o critério da abrangência do impacto e não o critério do ente instituidor da UC. Ver art.7º, XIV, “d”; art.8º, XV; art.9º, XIV, “b” da LC 140/2011.

Nota-se, à luz do caso em tela, a projeção de uma visão hierárquica do poder federativo sobre normas que deveriam ter perspectiva de cooperação e de integração, como foi afirmado anteriormente.

4.3 Resolução CONSEMA, Maranhão

Interessante notar que apesar dos avanços normativos da gestão ambiental compartilhada, a Resolução CONSEMA nº 24 de 22/02/2017 do estado do Maranhão, recém-publicada, impõe mais exigências ao exercício do licenciamento ambiental municipal do que Resolução CONSEMA nº 03/2013, a primeira a regular o tema no Maranhão, alterada inicialmente pela Resolução CONSEMA nº 19/2016 que, por sua vez, foi revogada pela Resolução atual explicitada a seguir.

Um dos avanços positivos da norma atualmente em vigor foi definir os critérios de porte, potencial poluidor e natureza das atividades de impacto local. Além disso, traz o conceito de impacto ambiental de âmbito local. Conforme o art. 9º, inciso XIV, alínea “a” da Lei Complementar 140/2011 esses critérios e essa definição consistem no principal motivo de existência dessas Resoluções dos Conselhos Estaduais.

Em relação ao quadro técnico, a atual Resolução do Maranhão faz referência 7 (sete) vezes a esse assunto, inicialmente no art. 6º, inciso I, quando afirma que um dos requisitos para que o órgão ambiental municipal seja considerado capacitado para exercer o licenciamento é:

[...] possuir técnicos próprios ou em consórcio, devidamente habilitados junto ao respectivo Conselho profissional, com atribuições específicas na área de meio ambiente e em número mínimo de acordo com a previsão do art. 8º, inciso III e art. 9º, inciso III, ambos desta Resolução.

A respeito dessa exigência, o art. 7º, inciso II, exige a comprovação do cumprimento desse requisito logo no Ofício que o Município deve encaminhar à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais – SEMA Maranhão, caso tenha interesse em assinar o Termo de Habilitação, documento explicitado a seguir.

O art. 8º, inciso IV e o art. 9º, inciso IV exigem a capacitação anual da equipe técnica em temas relacionados ao licenciamento ambiental com cargas horárias diferenciadas conforme a classificação nas categorias de impacto ambiental local constantes nos Anexos I e II da referida Resolução.

Como se não bastasse, o art. 10, incisos VI, X e XII enfatizam respectivamente o fato de ser competência da Secretaria Municipal de Meio Ambiente capacitar os técnicos anualmente, dotar a Secretaria de profissionais qualificados e enviar anualmente um Relatório à SEMA estadual contendo a relação com identificação de cargo, vínculo e qualificação desses técnicos. Essas exigências detalhadas e excessivas traduzem-se em prestações de contas impondo uma espécie hierarquia federativa que não deveria existir.

A norma maranhense também impõe a celebração de um Termo de Habilitação conceituado no art. 1º, inciso I e exposto, no art. 5º, *caput* e parágrafo único, como condição para os Municípios realizarem o licenciamento ambiental. Já o *caput* do art. 7º, incisos I a III e parágrafo único expõem os requisitos que os Municípios devem cumprir como condição à assinatura do Termo de Habilitação.

No que se refere ao órgão ambiental municipal, apesar de não fazer uso explicitamente do termo “capacitado”, o inciso I do art. 6º preconiza que o:

Órgão Ambiental Municipal deve ser dotado de infraestrutura física, equipamentos e material de apoio, próprio ou disponibilizado, desde que não vinculado a Secretarias Municipais de caráter executivo de obras públicas, além de possuir técnicos próprios ou em consórcio devidamente habilitados [...].

Com relação às condições para os Municípios exercerem o licenciamento ambiental, a Resolução do Maranhão traz como requisito a implantação do Sistema Municipal de Meio Ambiente (art. 3º) composto por Secretaria, Conselho e Fundo de Meio Ambiente. Tais estruturas também são exigidas nas demais normas estudadas, porém de forma separada, não enquanto sistema.

Além da implantação de um Sistema Municipal de Meio Ambiente próprio se apresentar como particularidade dessa Resolução, cabe destacar que o art. 3º determina que o mesmo deve ser organizado com caráter deliberativo e participação social.

Além dessas condições impostas ao exercício da gestão municipal do licenciamento, a Resolução maranhense ainda exige instrumentos legais necessários à execução da gestão ambiental, tais como Leis que estabeleçam a Política Municipal de Meio Ambiente e o Plano Diretor, além de lei municipal de uso e ocupação do solo, também comumente solicitados pelas outras Resoluções estaduais pesquisadas.

Dentre as Resoluções dos Conselhos estaduais analisadas, a norma maranhense é a única que evidencia o conceito de área útil (art. 1º, inciso III) e expõe claramente em quais hipóteses o impacto não será considerado de âmbito local (art. 2º).

Como última singularidade, o parágrafo único do art. 28 preconiza a possibilidade de o Município ser impedido de promover o licenciamento ambiental caso não cumpra as condições para assinatura do Termo de Habilitação e ainda ser responsabilizado por esse descumprimento, o que seria incompatível com o que determina a Constituição Federal de 1988 e a Lei Complementar 140/2015.

4.4 Resolução COEMA, Tocantins

Por fim, foi avaliada a Resolução COEMA nº 73 de 10/05/2017 do estado do Tocantins, a mais recente. A norma tocantinense conceitua impacto ambiental local no inciso I do art. 2º e, assim como a do Maranhão, define os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade.

No que tange ao quadro técnico, essa Resolução se equipara com a do Pará, pois no art. 4º, inciso V, preconiza que os técnicos ambientais devem ser legalmente habilitados e no art. 2º, inciso II, indica que o número de técnicos deve ser compatível com a demanda de ações administrativas, mas a norma não exige que os profissionais sejam de áreas específicas.

Entretanto, essa mesma Resolução determina no art. 6º a celebração de um Termo de Cooperação Técnica como condição ao exercício do licenciamento municipal, instrumento que deveria ser opcional para os Municípios e não uma regra imposta pelo Estado, que, agindo assim, acaba intervindo na autonomia municipal já consagrada constitucionalmente (art. 18, CF/88).

A norma em comento define órgão ambiental municipal capacitado em seu art. 2º, inciso II, como aquele que possui quadro de profissionais próprio, à disposição ou em consórcio, técnicos legalmente habilitados para análise de pedidos de licenciamento; que tenha infraestrutura física, equipamentos e material de apoio, próprio ou disponibilizado.

Acerca das condições para a realização do licenciamento ambiental municipal, o art. 4º apresenta 10 (dez) requisitos, entre os quais a existência de um “sistema de disposição final dos resíduos sólidos” e de “sistema de fiscalização ambiental legalmente estabelecido, que

preveja multa para o descumprimento de obrigações de natureza ambiental” (art. 4º, inciso IX).

No que concerne às particularidades dessa norma, estas se destacam justamente pela incompatibilidade com os princípios da autonomia municipal e de descentralização da gestão ambiental. O parágrafo único do art. 1º afirma que o *Naturatins* (Instituto Natureza do Tocantins), órgão ambiental do Estado, poderá limitar as atividades a serem licenciadas pelo Município, para isso, “considerando a estrutura disponível no Município para firmamento do termo de cooperação de descentralização do licenciamento ambiental”, como o Termo não deveria ser algo imposto, mas sim opcional essas ações apontam bem mais para a centralização do que para a descentralização do licenciamento.

Além disso, o parágrafo único do art. 6º deixa claro que a celebração do Termo de Cooperação depende de aprovação do *Naturatins*, com análise recursal do COEMA-TO, se for o caso. Ao interpretar esse parágrafo entende-se que caso o Estado julgue que não deva celebrar o Termo, não estará obrigado a colaborar com o ente municipal e provavelmente não o fará voluntariamente.

Como terceira singularidade, consta no art. 16 que os Municípios com Termo de Cooperação Técnica firmado terão seus atos anualmente supervisionados pelo *Naturatins*, isto é, mais uma intervenção indevida por parte do ente estatal.

Ademais, conforme o art. 21, os órgãos municipais que celebrarem esse Termo, deverão encaminhar, anualmente, ao *Naturatins*, relatório das atividades desenvolvidas, ou seja, os Municípios deverão prestar contas ao Estado que, por meio do órgão ambiental estadual, poderá propor medidas corretivas com estabelecimento de prazos, o que configuraria uma ingerência federativa, contrária ao princípio de cooperação que norteia a gestão ambiental descentralizada.

5 BREVE BALANÇO DAS RESOLUÇÕES

Assim, foram avaliadas as Resoluções dos Conselhos estaduais do Amazonas, do Maranhão, do Pará e do Tocantins e realizadas as comparações cabíveis. Diante desse cenário normativo da gestão ambiental compartilhada na Amazônia, percebeu-se o quanto a falta de cooperação entre os entes federativos tem prejudicado o desenvolvimento de uma gestão ambiental de qualidade nos Estados analisados, em especial no tocante aos entraves legais relacionados ao exercício do licenciamento ambiental, muitas vezes causados pelos próprios entes.

Sendo o licenciamento ambiental “um dos principais gargalos nos órgãos estaduais de meio ambiente” (LEME, 2016, p. 170), a municipalização deste e consequente contribuição de forma estruturada e eficaz traria grande contribuição para a gestão ambiental nessa região.

Diante disso, “é necessário promover ação coordenada entre os entes; é preciso cooperação institucional e o estabelecimento de pactos objetivos comuns para que a ação dos entes seja feita de forma complementar e coordenada” (LEME, 2016, p. 151), ações dessa natureza devem, de certa forma, substituir a forte imposição de regras direcionadas aos Municípios por parte dos Conselhos estaduais, quando a maioria extrapola os limites da competência conferida a eles pela Lei Complementar nº 140/2011 e com isso fortalecem a centralização da execução do licenciamento indo de encontro com a gestão compartilhada dos recursos naturais.

“É importante ressaltar que a prática de credenciar o Município no Estado perdeu o sentido após a edição da LC nº 140 que reforçou as competências constitucionais dos entes, estabeleceu limites de atuação [...]” (SANTOS, 2015, p.88). Os Estados podem e até devem desenvolver parcerias com os entes municipais, mas não podem impor a celebração de Termos de Habilitação como sendo um dos requisitos para o exercício da competência legal dos Municípios, que constitucionalmente já lhes pertence.

Para que os Municípios efetivamente desenvolvam suas competências ambientais, em especial o licenciamento, é inegável que estes precisam ser mais bem capacitados no que diz respeito à qualificação de profissionais, realização de concursos públicos para cargos específicos dessa área, infraestrutura física, equipamentos e materiais de apoio, dentre outros itens estruturais indispensáveis (MOURA, 2016). Mas essa carência não deve justificar a existência de barreiras legais, pelo contrário, o suporte para que o ente municipal possa licenciar deve começar nas normas e então partir para a realidade fática.

Com relação aos resultados práticos dessas barreiras legais, é válido tomar como exemplo a situação da gestão ambiental compartilhada no estado do Maranhão, dos 217 (duzentos e dezessete) Municípios maranhenses somente 29 possuem o Termo de Habilitação exigido como condição ao exercício da gestão ambiental municipal, conforme informações oficiais acessadas no site da Secretaria de Meio Ambiente do Estado do Maranhão¹³. Com efeito, as sucessivas Resoluções do Maranhão, editadas desde 2013, estão entre as que mais impõem condicionantes ao exercício da competência constitucional do licenciamento ambiental municipal, que se traduzem em regras que vão além das recomendações da Lei Complementar 140/2011.

Por sua vez, a atual Resolução do Pará (nº 120/2015), se comparada com a norma anterior (nº 116/2014), adequou-se consideravelmente à Lei Complementar 140. Hoje, dos 144 (cento e quarenta e quatro) Municípios paraenses, 111 (cento e onze) são considerados aptos a realizarem a gestão ambiental plena ou parcial, de acordo com dados atualizados em 10/05/2017, disponíveis no site da SEMAS do Pará¹⁴.

Resta claro, à luz do exemplo exposto, que quanto mais as Resoluções adequam seu objeto normativo ao que determina o art. 9º da Lei Complementar 140/2011, maior é o percentual de Municípios que afirmam exercer o licenciamento e a gestão ambiental de forma geral.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O avanço normativo da gestão ambiental compartilhada é inegável. Apesar de ter sido idealizada em 1981, pela Política Nacional do Meio Ambiente, esse modelo de gestão só foi consolidado em 2011 com a publicação da Lei Complementar nº140, que conferiu aos Conselhos estaduais de meio ambiente o papel de estabelecer o impacto ambiental local conforme os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade. A partir daí era esperado que os Conselhos estaduais, ao cumprirem o encargo, publicassem Resoluções que viessem a somar, colaborar com a concretização da gestão ambiental integrada.

Infelizmente não foi o que aconteceu, pois ao invés de somente definirem a tipologia de impacto ambiental local e editarem regras direcionadas a atuação conjunta de Estados e Municípios, os Conselhos estaduais impuseram regras suplementares, determinando obrigações e impondo condições ao exercício da competência constitucional dos Municípios de exercerem o licenciamento ambiental, considerado um dos mais importantes instrumentos de gestão ambiental.

Assim, enquanto se esperava que as Resoluções serviriam para dirimir conflitos relativos à competência municipal mediante a definição da tipologia de impacto local, elas passaram a impor regras e condições ao exercício dessa competência além daquilo que fixou o art. 9º da Lei Complementar nº 140/2011.

Parte das exigências e condições adicionais ao exercício do licenciamento municipal presentes nas resoluções dos Conselhos estaduais refletem um modelo de hierarquia federativa que constitucionalmente não existe entre os entes federativos. A Resolução do Tocantins, por

¹³ www.sema.ma.gov.br

¹⁴ www.semas.pa.gov.br

exemplo, afirma que os Municípios com Termo de Cooperação Técnica firmado terão seus atos anualmente supervisionados pelo *Naturatins* (art.16), órgão do Estado, e os Municípios deverão prestar contas anualmente a esse órgão estadual, que poderá propor medidas corretivas com prazos definidos (art. 21). Está-se diante de uma absurda intervenção do Estado nos Municípios, tais regras ferem claramente o princípio da autonomia municipal expresso no art. 18 da Constituição Federal de 1988.

Outro exemplo dessa intervenção estatal indevida nos Municípios é encontrado na Resolução do Maranhão, quando o art. 28 expressa a possibilidade de o Município ser impedido de promover o licenciamento ambiental caso descumpra as determinações desse artigo e ainda poderá ser responsabilizado por isso. A simples possibilidade de o ente estadual proibir os Municípios de desenvolverem ações executivas que a Constituição Federal já consagrou como competência municipal é eivada de inconstitucionalidade.

É importante enfatizar que a PNMA em seu art. 6º, §§ 1º e 2º já havia preconizado a possibilidade de os Municípios elaborarem normas supletivas, complementares e padrões relacionados ao meio ambiente, observadas as normas e padrões federais e estaduais.

Apesar de todas essas garantias relacionadas à competência municipal, não se discute aqui a real capacidade que detém os Municípios de exercer a gestão ambiental em seus territórios, uma vez que a própria Lei Complementar 140/2011 determina que cabe aos Estados exercerem a gestão ambiental dos Municípios de forma subsidiária quando solicitado pelo ente federativo originariamente detentor das atribuições decorrentes das competências comuns de gestão ambiental. Portanto, o que não cabe são normas que transferem para o Estado essa decisão, ao estabelecer e impor condicionantes ao exercício da competência originária dos Municípios. A responsabilidade, nesses casos, é municipal, inclusive diante dos mecanismos de controle de responsabilidade que podem incidir sobre os gestores municipais.

Diante do cenário exposto neste trabalho, percebe-se que são numerosos e complexos os desafios a serem enfrentados para que a administração dos recursos naturais na Amazônia seja de fato compartilhada, integrada e coesa.

Após a avaliação das Resoluções à luz da Lei Complementar 140/2011, entende-se que regras condicionantes ao exercício da competência constitucional, presentes em algumas resoluções mencionadas nesse trabalho, deveriam ser revogadas, dando lugar a recomendações e ações de cooperação federativa, tais como instrumentos de cooperação que busquem integrar qualitativamente os Municípios no sistema de gestão ambiental compartilhada.

Implantar Sistemas Estaduais de Meio Ambiente amplamente integrados aos Municípios, dos quais façam parte as Comissões Tripartites, estrutura mencionada na Resolução do Amazonas e na própria Lei Complementar 140/2011, onde as decisões sejam tomadas de forma conjunta e após a manifestação de todos os entes envolvidos, também é imprescindível para que haja equilíbrio federativo ao invés de se persistir em uma visão de hierarquia.

Rediscutir os critérios de porte e potencial poluidor que indicam se a competência para o licenciamento ambiental é estadual ou municipal é uma ação igualmente necessária para que se desenvolva uma cooperação mais equitativa.

Para que a gestão ambiental seja efetivamente compartilhada todos os entes da federação precisam ter estrutura financeira, técnica, física e material para fazer uso dos instrumentos de gestão ambiental, inclusive os entes estaduais e municipais, em parceria e cooperação voluntária e harmônica. Do contrário, mais longe da realidade social estará o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

REFERÊNCIAS

AMADO, Frederico. O Poder de polícia, o licenciamento e os estudos ambientais. In: _____. **Direito Ambiental Esquemático**. Rio de Janeiro: Método/Forense, 3ª ed., 2014. p. 165-230.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 19 ago. 2016.

_____. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm>. Acesso em: 19 ago. 2016.

_____. **Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011**. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp140.htm>. Acesso em: 19 ago. 2016.

_____. **Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997**. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=237>>. Acesso em: 19 ago. 2016.

_____. **Resolução CEMAAM nº 15, de 15 de abril de 2013**. Dispõe sobre o Programa Estadual de Gestão Ambiental Compartilhada com fins ao fortalecimento da gestão ambiental mediante normas de cooperação entre os Sistemas Estadual e Municipal de Meio Ambiente, define as tipologias de impacto ambiental local para fins do exercício da competência do licenciamento ambiental municipal, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade e dá outras providências. Disponível em: <www.meioambiente.am.gov.br/>. Acesso em: 19 ago. 2016.

_____. **Resolução CONSEMA nº 03, de 8 de julho de 2013**. Define os critérios básicos e a tipologia das atividades sujeitas ao Licenciamento Ambiental promovido pelos Municípios. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=256607>>. Acesso em: 19 ago. 2016.

_____. **Resolução COEMA nº 116, de 3 de julho de 2014**. Dispõe sobre as atividades de impacto ambiental local de competência dos Municípios, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.semas.pa.gov.br/2014/07/03/resolucao-coema-no-116/>>. Acesso em: 22 ago. 2016.

_____. **Resolução COEMA nº 120, de 28 de outubro de 2015**. Dispõe sobre as atividades de impacto ambiental local, de competência dos Municípios, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.semas.pa.gov.br/2015/11/05/resolucao-coema-no-120-de-28-de-outubro-2015/>>. Acesso em: 19 ago. 2016.

_____. **Resolução COEMA nº 72, de 22 de julho de 2016**. Definem as atividades, obras e empreendimentos que causam ou possam causar impacto ambiental local, fixa normas gerais de cooperação técnica entre o Instituto Natureza do Tocantins - NATURATINS e prefeituras ou consórcios 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. Disponível em:
<<http://amazonia.ibam.org.br/legislacao/download/>>. Acesso em: 19 ago. 2016.

_____. **Resolução CONSEMA nº 19, de 23 de dezembro de 2016.** Altera a Resolução 03/2013 que define as atividades, obras e empreendimentos que causam ou possam causar impacto ambiental local, fixa normas gerais de cooperação federativa 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. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=335167>>. Acesso em: 19 maio 2017.

_____. **Resolução CONSEMA nº 24, de 22 de fevereiro de 2017.** Revoga a Resolução nº 019/2016 e define as atividades, obras e empreendimentos que causam ou possam causar impacto ambiental local, fixa normas gerais de cooperação federativa 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. Disponível em: http://www.sema.ma.gov.br/lista_arquivos/?3/Resoluções>. Acesso em: 19 maio 2017.

_____. **Resolução COEMA nº 73, de 10 de maio de 2017.** Define as atividades, obras e empreendimentos que causam ou possam causar impacto ambiental local, fixa normas gerais de cooperação técnica entre o Instituto Natureza do Tocantins - Naturatins e prefeituras ou consórcios 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.

Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=343554>>. Acesso em: 19 maio 2017.

ESPADA, Ana Luiza Violato. **Parceria enquanto dimensão da governança ambiental para o manejo florestal comunitário na Amazônia: o caso da Floresta Nacional do Tapajós.** 2015. 151f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia) – Programa de Pós-Graduação do Núcleo de Meio Ambiente, Universidade Federal do Pará, Belém, 2015.

LEME, Taciana Matos. Governança Ambiental no nível municipal. In: MOURA, Adriana Maria Magalhães de. **Governança Ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas.** Brasília: Ipea, 2016. p. 147-174.

LIMA, Gabriela Garcia Batista. O conceito de governança global do desenvolvimento sustentável no estudo da efetividade da norma jurídica: reflexões epistemológicas. **Nomos: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, v. 32.2, p. 157-178, jul./dez.2012.

MILARÉ, Edis. Licenciamento em Meio Ambiente. In: _____. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco.** Doutrina. Jurisprudência. Glossário. 6. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. p. 404-435.

MOURA, Adriana Maria Magalhães de. Trajetória da política ambiental federal no Brasil. In: _____. **Governança Ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas.** Brasília: Ipea, 2016. p. 13-43.

SANTOS, Selma Solange Monteiro. **Capacidade institucional, gestão ambiental descentralizada e sustentabilidade: o caso de Barcarena (PA)**. 2015. 234f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia) – Programa de Pós-Graduação do Núcleo de Meio Ambiente, Universidade Federal do Pará, Belém, 2015.

SILVA, José A. da. Art. 23. In: _____. **Comentário contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 8ª ed., 2007. p. 272-275.

SILVA, Carlos Sérgio Gurgel. Federalismo cooperativo ambiental no Brasil: Lei Complementar nº 140/2011. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 18, n. 3544, 15 mar. 2013. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/23965>>. Acesso em: 30 mar. 2017.

TONI, Fabiano.; PACHECO, Pablo. **Gestão Ambiental Descentralizada: um estudo comparativo de três municípios da Amazônia Brasileira**. Brasília Série Estudos SCA/MMA, 2005.

ZHOURI, Andréa. Justiça Ambiental, diversidade cultural e accountability desafios para a governança ambiental. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, n. 68, out. 2008.