

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

MAURICIO GOMES LACERDA

**A (IN) CONSTITUCIONALIDADE DA RESOLUÇÃO Nº 024/2017 DO CONSELHO
ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE DO MARANHÃO À LUZ DO PACTO
FEDERATIVO BRASILEIRO**

CURITIBA

2019

MAURICIO GOMES LACERDA

**A (IN) CONSTITUCIONALIDADE DA RESOLUÇÃO Nº 024/2017 DO CONSELHO
ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE DO MARANHÃO À LUZ DO PACTO
FEDERATIVO BRASILEIRO**

Artigo apresentado como requisito parcial à conclusão do curso de Pós Graduação de Direito Ambiental, Setor de Agrárias, Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof.(a) Dra. Alexia Aparecida Rodrigues Brotto Cessetti.

CURITIBA

2019

A (in) constitucionalidade da Resolução nº 024/2017 do Conselho Estadual de Meio Ambiente do Maranhão à luz do pacto federativo brasileiro.

Mauricio Gomes Lacerda

RESUMO

O presente artigo faz uma análise da Resolução nº 024/2017 do Conselho Estadual de Meio Ambiente, avaliando a promoção do licenciamento ambiental no Estado do Maranhão, com ênfase na competência da atuação entre os entes Municipais e ente Estadual. Trouxe-se à tona o pacto federativo pátrio, ressaltando o equilíbrio cooperativo entre as esferas federativas, as suas limitações e independências no sistema constitucional. Aprecia-se a atuação administrativa comum de cada um dos entes na tutela ambiental, em especial, as competências e autonomias para licenciarem, conforme previsto na LC nº 140/2011. Explora-se o teor normativo da Resolução nº 024/2017, investigando as incongruências com a base constitucional e LC nº 140/2011, demonstrando a afronta a competência dos Municípios maranhenses de licenciarem atividades de âmbito local e suas subordinações à Secretaria Ambiental Estadual (SEMA), diante das obrigações impostas pela presente Resolução, de aderirem a termo de habilitação e exigências técnicas administrativas não previstas no arcabouço legislativo. Exibe-se a notória inconstitucionalidade da presente Resolução e a real necessidade de readequações no texto normativo, nomenclaturas e incentivos ao fortalecimento municipal ambiental, visando uma roupagem mais constitucional na Resolução, o restabelecimento do equilíbrio federativo e garantir uma maior segurança jurídica nos processos de licenciamentos no Estado do Maranhão.

Palavras-chave: Pacto federativo. Equilíbrio cooperativo. Licenciamento ambiental. Resolução nº 024/2017. Inconstitucionalidade.

ABSTRACT

This article analyzes Resolution nº 024/2017 of the State Environment Council, evaluating an action between the State and the Municipality Competence for environmental licensing in the State of Maranhão. The federative homeland pact was brought to light, highlighting the cooperative balance between the federative strata, their limitations and independence in the constitutional system. The common administrative performance of each of the entities in environmental protection is evaluated, in particular the competences and autonomy to license, as provided for in LC 140/2011. It also explores the normative content of Resolution No. 024/2017, investigating the incongruities with the constitutional framework and LC No. 140/2011. It demonstrates the affront to the competence of Maranhão State

Municipalities to license local activities and their subordination to the State Environmental Secretariat (SEMA), in view of the obligations imposed by this Resolution to adhere to the qualification term and administrative technical requirements not provided for in the legislative framework. The notable unconstitutionality of this Resolution and the real need for readjustments in the normative text, nomenclatures and incentives for municipal environmental strengthening are highlighted, aiming at a constitutional facade in the Resolution, the restoration of the federative balance and ensuring greater legal certainty in the licensing processes in the state of Maranhão.

Key words: Federative pact, cooperative equilibrium, environmental licensing, Resolution nº 024/2017, unconstitutionality.

1 INTRODUÇÃO

A preocupação com a tutela do meio ambiente ganhou verdadeiro *status* constitucional com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que trouxe um capítulo próprio (Capítulo VI – Do Meio Ambiente) para tratar da matéria, com um inovador artigo 225, que só veio a fortalecer o dever poder de todos em cuidar do meio ambiente. (BRASIL, 1988).

Uma gestão compartilhada, na proteção do bem difuso ambiental, tanto entre os Entes Federativos como a sociedade, necessita da existência de uma distribuição de competências sobre a matéria. Neste aspecto, a mesma Carta Magna estabeleceu atribuições legislativas e administrativas, em conjunto com a autonomia de Poderes independentes, cujo resultado constitui a base do Estado Democrático de Direitos e principalmente, compõe a sua organização político administrativa.

Tratando da competência administrativa comum ambiental, o teor do artigo 23 do texto constitucional, expôs expressamente ao Ente Federal, Estadual, Municipal e Distrital tal previsão, consagrando então o federalismo cooperativo. Dúvidas e conflitos de competências surgiram quando o assunto era licenciamento ambiental, trazendo à tona um ar de insegurança jurídica e inúmeras divergências doutrinárias e jurisprudências quanto à jurisdição do ente federativo para licenciar.

Neste prisma, finalmente foi aprovada a Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011, a qual fixou normas de cooperação entre os Entes Federativos para tratar da competência comum e via de consequência, auxiliar na gestão

compartilhada sobre meio ambiente, consolidando a autonomia de cada Ente para licenciar.

Pela simples leitura dos seus dispositivos, verificam-se a atribuição de único ente licenciador (artigo 13), as hipóteses de atuação supletiva (artigo 15) e subsidiária (artigo 16) de cada unidade federativa, bem como a redistribuição e definição das ações administrativas de cada um dos Entes. Assim, a presente Lei Complementar veio para reafirmar ainda mais a ação independente e autônoma de cada ator do federalismo no processo de tutela ambiental e da promoção do licenciamento. (BRASIL, 2011).

Os questionamentos do presente trabalho são: Os municípios maranhenses precisam aderir a determinado termo de habilitação junto ao Estado para exercerem o licenciamento de suas atividades? Pode o Ente Estadual, por meio da Secretaria Estadual de Meio Ambiente- Sema, limitar e proibir os municípios maranhenses de promoverem o licenciamento ambiental das atividades que lhe competem? É obrigatório que os entes municipais cumpram as exigências administrativas e técnicas impostas pela Sema e que não estão previstas no sistema que regulamenta o licenciamento ambiental?

Assim, a presente pesquisa objetivou demonstrar a aparente inconstitucionalidade da Resolução nº 24/2017 do Conselho Estadual de Meio Ambiente (CONSEMA), justamente porque no Maranhão existe um ar de subordinação dos municípios à Secretaria estadual ambiental, sendo exigidos condicionantes, obrigações e requisitos técnicos e administrativos não previstos na LC nº 140/2011, para somente assim, terem a autonomia de promover o licenciamento ambiental. E pior, ainda que o Município possua órgão ambiental capacitado ou Conselho próprio, é necessário aderirem a um “Termo de Habilitação” previsto na Resolução, pois caso contrário, fica impossibilitado de licenciarem. (BRASIL, 2017).

Verifica-se que a presente norma estadual vai de encontro à autonomia concedida ao Ente Municipal previsto em Lei Complementar e assegurada constitucionalmente, que não determina a obrigação de realizar-se a celebração de qualquer habilitação junto a órgão ambiental estadual e nem mesmo ter sua atuação controlada e condicionada as exigências de determinada Secretaria estadual de meio ambiente. Afinal, isto fere a autonomia municipal inerente a execução do licenciamento.

Dessa forma, o primeiro capítulo do trabalho analisará o pacto federativo pátrio, ressaltando-lhe a autonomia, independência e atuação cooperativa entre os entes federativos no âmbito do sistema jurídico consolidado. O segundo capítulo tratará a respeito do sistema de competência ambiental enraizado na Constituição Federal, bem como dará enfoque à Lei Complementar nº 140/2011, voltado à promoção do licenciamento ambiental.

O terceiro capítulo discorrerá sobre o texto normativo e nomenclaturas da Resolução nº 24/2017 do CONSEMA, analisando alguns pontos conflitantes com a Lei complementar nº 140/211 e artigos constitucionais. Por termino, a seção das Considerações Finais corrobora com a inconstitucionalidade da presente Resolução, pretendendo-se exibir a real necessidade da elaboração de uma nova Resolução CONSEMA revogando a atual, com ajustes de nomenclatura, do texto normativo e com uma roupagem mais constitucional nos moldes da legislação vigente.

No que tange à metodologia, empregou-se o método hipotético-dedutivo, pelo qual se buscou investigar a constitucionalidade da Resolução nº 024/2017 do CONSEMA, a partir de premissas referentes ao pacto federativo, equilíbrio cooperativo, autonomia e independência dos entes na promoção do licenciamento ambiental. Partiu-se das disposições constitucionais vigentes e da LC nº 140/2011 para analisar a legalidade da cobrança feita pelo órgão estadual acerca de regularidade municipal prevista pela referida Resolução.

Para tanto, elegeu-se a pesquisa do tipo exploratória, partindo da investigação de conceitos constitucionais, administrativos e ambientais, buscando a aproximação do problema à resposta mais adequada, adotando-se como parâmetro de legitimidade o ordenamento jurídico vigente.

A fonte de pesquisa é a bibliográfica, bem como a documental, na qual valeu-se de materiais teóricos e científicos para a análise do objeto principal, buscando-se conceitos e materiais que legitimassem a tese sustentada, pautados, principalmente, em fundamentos doutrinários, legais e artigos acadêmicos. Examinou-se ainda o texto normativo da Resolução nº 024/2017, objeto do presente estudo, coletando informações junto a Secretaria Ambiental Estadual (SEMA), com pesquisas no próprio site da Instituição e entrevistas com seus servidores.

2 DO FEDERALISMO COOPERATIVO BRASILEIRO

Por primeiro, fundamental exaltar-se o teor do artigo 18 da Constituição Federal de 1988, que refere a forma organização do Estado Federal, no seguinte sentido: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

É possível evidenciar de plano que a integração dos Entes Federativos é que compõe e consolida a ideia unitária de uma República soberana, sendo o atual modelo pátrio adotado. Caracteriza ainda cada um dos Entes Federativos, quais sejam: União, Estados, Municípios e Distrito Federal, com liberdade e independências de agir, obviamente condicionados aos limites legais previstos.

Nos dizeres de Fernandes (2017, p.878):

Sem dúvida, na prática, a autonomia se subdivide em uma trílice capacidade, ou seja, para afirmarmos que um ente é realmente dotado de autonomia, o mesmo (em nosso federalismo) deve ser dotado de uma trílice capacidade. Portanto, o mesmo deve ser acometido de uma auto-organização (ou normatização própria), de um autogoverno e de uma autoadministração para o exercício de suas atividades.

É justamente essa elementar qualidade trílice supramencionada, que se deve preservar entre as unidades federadas, como forma de fazer valer ao máximo a ideia do federalismo cooperativo “que surgiu como uma necessidade do Estado Social, caracteriza-se pela colaboração recíproca e atuação paralela ou comum entre poderes central e regionais” (CUNHA JUNIOR, 2017, p.797).

Percebe-se, assim, que não existe uma soberania entre cada unidade autônoma, de modo a justificar uma eventual supremacia nem mesmo uma concentração da esfera federal em relação às estaduais, municipais e distritais. O que há é uma distribuição de competências para cada ente federativo, devendo agir nos moldes das limitações impostas por lei e respeitando na medida do possível, o princípio da predominância de interesses.

É exatamente uma atuação equilibrada e cooperada entre todos os Entes Federativos que constrói a gestão universalizada do Poder Público na proteção do meio ambiente em geral, visando assegurar os princípios da qualidade intergeracional, da dignidade humana e do meio ecologicamente equilibrado, dentre outros consolidados no ordenamento jurídico.

3 DA COMPETÊNCIA AMBIENTAL À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A Carta Magna trouxe uma importante distribuição de competências de cada ente federativo, atribuindo-lhe ainda algumas limitações, que, analisadas em conjunto, fortalecem o sistema constitucional existente, dando maior segurança e autonomia para cada ente. Assim, divide-se nos moldes a seguir.

3.1 Competência comum e legislativa

A trajetória do fortalecimento da proteção dos recursos ambientais pátrios foi coroada com Constituição Federal vigente, que trouxe, em seu texto normativo, não apenas o capítulo voltado para meio ambiente, como ainda a participação ativa de cada Ente Federativo na competência legislativa e comum para tratar da matéria.

Como bem resume Milaré (2013, p.153)

O quadro de competências desenhado pela Constituição da República discrimina as atribuições conferidas a cada ente federado, com ênfase no que se convencionou chamar de federalismo cooperativo, 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 pelos Municípios.

Destarte, é possível perceber, por meio do *caput* artigo 23 constitucional, uma verdadeira competência cumulativa, conjunta de todas as esferas federativas para ações protetivas, preservacionistas e de fomento pro meio ambiente. Em verdade, como bem resume Da Silva (2013, p.81) “ essa é uma competência mais voltada para a execução das diretrizes, políticas e preceitos relativos à proteção ambiental”.

É o que realmente se constata na leitura dos incisos do dispositivo subscrito, que tratam da proteção aos aspectos culturais, artísticos, históricos, paisagens naturais notáveis (inciso III), proteção do meio ambiente e o combate a toda forma de poluição (VI), preservação florestal, a fauna e flora (VIII), acompanhamentos e fiscalizações de direitos de pesquisas e exploração recursos hídricos (XI).

Tais fatos só fazem realçar o cuidado que teve o constituinte em assegurar a máxima tutela dos recursos ambientais, concedendo a cada ente federativo esse

dever comum. Nada mais é que a aplicação indireta dos princípios e da missão constitucional enraizada no artigo 225 ao Poder Público.

Outra espécie de competência prevista é a legislativa, que pelo sistema constitucional pátrio, pode ser privativa da União (artigo 22), concorrente da União, Estado e Distrito Federal (artigo 24) e ainda suplementar pelos Estados e também pelos Municípios (artigo 24, parágrafo 2º e artigo 30, II). Assim, nota-se que cada ente federativo possui sua competência para legislar definida.

Nesse cenário de repartição de competências, resolveu-se aplicar o princípio da predominância de interesses, como maneira de evitar um conflito positivo e negativo de responsabilidade legislativa, que venha a gerar um caos jurídico.

Como afirma Amado (2016, p.44). *In Verbis*:

A regra é que todas as entidades políticas têm competência para legislar concorrentemente sobre meio ambiente, cabendo a União editar normas gerais, a serem especificadas pelos estados, distrito federal e municípios, de acordo com o interesse regional e local, respectivamente.

Em resumo: significa dizer que assuntos de interesses mais abrangentes e nacionais competem à União. Tem ela o poder de legislar sobre a matéria, interesses menos amplos e regionais, competência dos Estados, e, por fim, assuntos de interesses estritamente locais são atribuídos aos Municípios legislarem. Paralelo a isto, a Constituição não foi omissa, mas, sim, cuidadosa em estabelecer a atuação legislativa suplementar aos Estados e os Municípios no que lhe couberem, conforme expressamente versa artigo 24, parágrafo 2º e artigo 30, II.

Deste modo, ainda que haja lei federal, cabe aos Estados e ao Distrito Federal atuarem de forma completiva, legislando sobre a mesma matéria ambiental regulamentada em esfera federal, porém de maneira mais específica e visando a atenderem os seus interesses e peculiaridades locais. A mesma regra é aplicada aos Municípios, podendo igualmente legislarem supletivamente a lei federal e estadual, amoldando aos interesses puramente locais.

Frisa-se que, com exceção da competência exclusiva da União disposta no artigo 24 constitucional, aos Estados, Distrito Federal e Municípios cabem o direito de legislarem sobre certa matéria ambiental predeterminada por força constitucional.

Evidencia-se, ainda, a possibilidade de competência legislativa plena, enraizada no artigo 24, parágrafo 3º da Constituição, aplicada aos Estados e Distrito

Federal nos casos de ausência de determinada lei federal tratando sobre matéria ambiental, desde que esta, não esteja no rol da exclusividade da União tutelada no artigo 22. Contudo, o mesmo raciocínio de legislar plenamente, não se aplica aos Municípios, visto não haver previsão no artigo 30 constitucional disto, que concedeu apenas a autonomia para tratar de interesse de âmbito local.

Nesse cronograma de distribuição de competências entre os Entes federativos, ocorre o fulcro de fortalecer ainda mais a gestão compartilhada na proteção ao meio ambiente em geral. Todavia, é passível também ocorrerem inúmeros conflitos positivos e negativos de competências, em especial quando o assunto é licenciamento ambiental.

3.2 Da Lei Complementar Nº 140/2011 e autonomia para licenciar de cada ente federativo

A demora na edição da tão esperada lei complementar, expressamente prevista no parágrafo único do artigo constitucional 23, contribuiu veementemente para o cenário de insegurança jurídica e de ações judiciais, visando auxiliarem na definição do ente federativo competente para licenciar determinada atividade. Em verdade, como afirma Antunes (2019, p.81): “ Vivemos muito mais um federalismo competitivo do que em um federalismo cooperativo”.

E justamente para amenizar ou dirimir esta controvérsia, que, em 08 de dezembro de 2011, foi sancionada a Lei Complementar nº 140/2011, que partilhou a competência comum na tutela ambiental inerente a cada ente federativo e também na sua atuação na promoção do licenciamento de determinada atividade ou empreendimento.

Para isso, trouxe elencada no âmbito dos seus objetivos a desafiadora harmonização das ações administrativas de cada ente, a fim de se evitar uma sobreposição de atuação entre estes, e, via de consequência, assegurar com eficiência a atuação administrativa comum ambiental (artigo 3º, III da LC nº 140/2011). Não seria forçoso considerar este como o principal intuito a ser alcançado pela presente lei complementar, até como maneira de evidenciar a real cooperação federativa consolidada e auxiliar na gestão governamental da proteção do bem difuso ambiental.

Para atingir tal finalidade, previu alguns instrumentos de cooperação (artigo 4º), elencou e distribuiu as ações comuns da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal (artigos 7º, 8º, 9º e 10º), corroborou constitucionalmente sobre atuação supletiva (artigo 15º) e subsidiária (artigo 16º). E mais, ratificando o entendimento da Resolução CONAMA nº 237/97, determinou de forma pontual, um único ente federativo como responsável e competente, ambientalmente, para licenciar ou autorizar determinada atividade ou empreendimento (artigo 13º).

A autonomia de cada ente federativo, somada à ausência de hierarquia entre os mesmos, permite elevar o licenciamento ambiental de determinada atividade ou empreendimento a um único nível federativo. O sistema constitucional e infraconstitucional vigente e consolidado garante, em via de regra e respeitando os limites legais impostos, a atuação de cada ente federal, estadual, municipal e distrital na promoção do seu licenciamento.

Contudo, há quem discorde do bem ao meio ambiente, que a instituição da unicidade do licenciamento ambiental gera. Importa trazer à baila a ilustre doutrina de Machado (2014, p.322):

No federalismo podem existir interesses públicos de vários aspectos em que a simultaneidade do exame administrativo não leva, necessariamente, a um estado de conflito entre os entes federativos. O exame conjunto, não apenas opinativo, mas vinculante por diversos entes federativos pode propiciar o aporte de uma maior e melhor conhecimento sobre o empreendimento a ser licenciado ou autorizado e a utilização de tecnologias não degradadoras do meio ambiente.

Acontece que desconsiderar a concentração única a determinado ente federativo no licenciamento ambiental torna-se um retrocesso por contribuir no cenário de instabilidade jurídica e de sobreposição de atuações dos entes federativos. Ou seja: permitir que, sobre o mesmo empreendimento ou atividade licenciável, o agir conjunto, atrelando a competência de todas as esferas federativas, possa tornar um verdadeiro entrave ao processo de licenciamento.

A Lei Complementar nº 140/2011, na verdade, visa equilibrar a atuação cooperada de cada ente federativo na escala do licenciamento e da proteção eficiente das ações pro meio ambiente. Prova disso, é que determinou o conceito e as hipóteses da atuação supletiva já constitucionalizada, estabelecendo no teor do artigo 15 e seus incisos, que a atuação de outro ente federativo substituindo o ente

originário, exige como requisitos mínimos, a ausência de órgão ambiental capacitado ou de Conselho de meio ambiente.

Acrescenta ainda a mesma Lei Complementar o permissivo da atuação supletiva em caso de inobservâncias dos prazos legais pelos órgãos licenciadores para emissão das licenças (artigo 14, paragrafo 3º). Evita-se em outras palavras, que a morosidade excessiva de órgão ambiental para emissão de determinada licença venha a prejudicar e comprometer o particular para desenvolvimento de sua atividade ou empreendimento.

Desta forma, concretizadas tais circunstâncias, é que a presente lei complementar possibilitou, por exemplo, a intervenção substitutiva do Ente Estadual nas ações administrativas destinadas aos Entes Municipais, inclusive as voltadas a realização do processo de licenciamento ambiental. Isto, portanto, deve ser aplicado de forma excepcional, tanto é que teve o legislador o cuidado e a sensibilidade de especificar as condições para a substituição da competência originária de um ente federativo por outro, justamente para evitar uma violação de autonomia entre eles.

Em verdade, como bem expõe Cunha e Bastos (2017, p.5):

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.

Evidencia-se que a Lei Complementar nº 140/2011 assumiu um importante personagem na gestão compartilhada ambiental, pois veio para equilibrar a ação cooperada dos entes federativos no dever comum de tutela bem difuso ambiental, como também definir e sobrelevar a autonomia, independência e competência de cada ente federativo quanto ao licenciamento ambiental. Realidade esta que destoa do cenário maranhense.

4 A RESOLUÇÃO Nº 024/2017 DO CONSELHO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE DO MARANHÃO E SUA APARENTE INCONSTITUCIONALIDADE

Foi criada no Estado do Maranhão, por meio das atribuições legais do Conselho Estadual de Meio Ambiente (CONSEMA), a Resolução nº 024/2017, que

está em plena vigência e aplicação. O presente instrumento normativo, além de definir o rol de atividades de impactos locais passíveis de serem licenciadas pelo ente municipal, trouxe em especial a regulamentação da atuação do ente municipal com a estadual no processo de licenciamento ambiental. Todavia, com uma peculiaridade: a exigência de aderirem a uma habilitação junto a Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Recursos Renováveis - Sema.

O artigo 1º da Resolução conceitua Termo de Habilitação¹ e na simples leitura do artigo 5º da mesma, enfatiza a condição *sine qua non* municipal para licenciar as atividades de impacto local, na medida que versa:

Artigo 5º. As ações de cadastro, licenciamento, fiscalização e monitoramento das atividades passíveis de licenciamento ambiental e causadoras de impacto ambiental local realizar-se-ão por meio da celebração de termos de habilitação com a Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Estado do Maranhão-SEMA, desde que comprovadamente apresentadas as condições técnicas institucionais e administrativas do Município interessado.

Paragrafo único: A Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Naturais-SEMA, poderá limitar as atividades a serem licenciadas pelo município, considerando a estrutura disponível no município para firmar o termo de habilitação para o licenciamento ambiental.

A celebração do termo de habilitação entre as partes é o primeiro e principal requisito para o ente Municipal pensar em exercer sua autonomia própria de licenciar. Contudo, ainda assim, tem o risco de ter sua atuação limitada, não por determinação imposta pelo Conselho Estadual (CONSEMA), mas, sim, pela própria Secretaria Estadual (Sema).

Imediatamente, já se repara uma verdadeira subordinação dos Municípios com a Secretária Estadual de Meio ambiente e Recursos Naturais- Sema, tendo em vista a exigência de cumprirem uma série de elementos e condicionantes impostos pelo órgão ambiental estadual, que uma vez atendidos, assistem o direito de promoverem o licenciamento municipal.

¹ Termo de habilitação: termo que estabelece as condições técnico-institucionais e administrativas, visando a execução pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente, de maneira harmônica e integrada à competência dos demais órgãos integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente-SISNAMA, das ações de cadastro, licenciamento, fiscalização e monitoramento das atividades passíveis de licenciamento ambiental e causadoras de impacto ambiental local no município, a fim de evitar o conflito de competência com o Estado.

Importante lembrar que a Lei Complementar nº 140/2011 em nada exige ou mesmo menciona sobre determinada habilitação do ente municipal com Secretaria Estadual de Meio Ambiente ou qualquer outro órgão da estrutura do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA). O que expõe seu texto normativo é a imprescindível existência de Conselho estadual ou órgão ambiental capacitado, pois, caso contrário, sua competência originária para exercício de suas ações administrativas comuns, na qual engloba o licenciamento de atividade de âmbito local, será substituída pela atuação do ente estadual (artigo 15 da LC Nº 140/2011).

Percebe-se, assim, que a mesma Lei Complementar traz um caráter cooperativo entre os entes federativos, com o máximo de equilíbrio de atuação, visando respeitar a autonomia inerente a cada um, que claramente envolve o poder de licenciar. Resultado disso é assegurar a eficiente tutela ambiental que o instrumento do licenciamento traz na política vigente, com o mínimo de conflitos de competências entre os seus entes. O inverso do que ocorre na Resolução nº 024/2017.

Outra particularidade da Resolução é a exigência dos Municípios já habilitados terem de apresentar, anualmente, no lapso de 01 de janeiro até 30 de abril, um relatório junto Sema (artigo 10, XII, XIII). Trata-se de Relatório Anual Licenciamento Ambiental Municipal (Anexo 1), contendo um rol de informações, ações e documentos, como por exemplo, a estrutura do órgão ambiental municipal, relação de requerimentos de licenciamento ambiental recebidos no município, com indicação da atividade proposta, relação de autos de infração, ações voltadas para Plano Municipal de Resíduos Sólidos, de Saneamento básico, as Unidades de Conservação Municipais criadas e existentes, dentre outras.

Em outras palavras, é possível evidenciar um rito procedimental imposto pela Resolução nº 024/2017 aos Municípios maranhenses, que, na verdade, “essas exigências detalhadas e excessivas traduzem-se em prestações de contas impondo uma espécie de hierarquia federativa que não deveria existir”. (CUNHA; BASTOS, 2017, p.11). Ora, requerimento de termo de habilitação (Anexo 2), check-list a ser cumprido (Anexo 3), apresentação de relatório anual e firmar o termo de habilitação, para enfim, adquirir a competência para expedir licença ou autorização, são etapas não existentes na legislação vigente e que realmente afrontam a independência e autonomia federativa de cada ente.

O curioso é que a desobediência municipal à Resolução analisada possibilita o órgão ambiental competente, *in casu*, a própria Sema e não o Conselho Estadual, o poder de desabilitá-lo ao termo celebrado, conforme expõe o teor do artigo 11. A consequência lógica disto é a absurda impossibilidade dos Municípios exercerem o licenciamento de determinada atividade ou empreendimento, ainda que fielmente estejam presentes os requisitos da Lei Complementar 140/2011, tais como estrutura mínima ou Conselho próprio.

A coroação à afronta ao pacto federativo e ao sistema de competência consolidado está no artigo 28, parágrafo único da mesma Resolução, que, de forma clara e direta, ratifica o total impedimento da promoção do licenciamento municipal, no caso de não aderirem a singularidade do termo de habilitação. E pior, ainda prevê possível responsabilização aos municípios que resistam em não se habilitar. Nota-se o desrespeito não só como competência comum ambiental atrelada aos municípios, quanto também ainda fere a atuação supletiva da Lei Complementar nº 140/2011.

Corroborando com o mesmo entendimento, sabiamente defendem Cunha e Bastos (2017. p.13):

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.

No Estado Maranhão, de acordo com informação presente no sítio eletrônico da Sema², apenas uma parcela dos municípios já celebrou o termo de habilitação exigido pela Resolução, o que significa dizer que somente uma pequena quota municipal tem permissão para promover determinado licenciamento de atividade de âmbito local prevista nela, ainda que fielmente esteja presente os aspectos da lei complementar que regula a matéria.

Desta maneira, quando o assunto é licenciamento municipal, o cenário maranhense está enraizado de inconstitucionalidades, oriundos das nomenclaturas utilizadas, das interpretações do corpo normativo da Resolução, o que só faz evidenciar, de forma clara e objetiva, a limitação e subordinação de todos os municípios frente ao ente estadual, em especial a Sema. Isto de forma alguma é

²http://www.Sema.ma.gov.br.conteudo?/403/Munic%C3%ADpios_que_posuem_Termo_de_Habilita%C3%A7%C3%A3o

compatível com pacto federativo cooperativo pátrio. Verifica-se cada vez mais a real necessidade de uma nova Resolução pelo CONSEMA, reformulando e readequando o atual texto da Resolução nº 024/2017, desta vez mais voltada a garantia da atuação cooperada entre os entes federativos, realçando atuação supletiva do Estado, nos exatos moldes da LC nº 140/2011.

Medidas simples, como a utilização da nomenclatura Termo de Atestado de Capacidade Técnica, em substituição ao Termo de Habilitação empregado, ausência ou diminuição de exigências técnicas administrativos que não se restrinjam ao teor da LC nº 140/2011 e que também não tragam a conotação de subordinação do ente municipal a Sema. Outro possível avanço é que eventuais ações, a serem estipuladas aos municípios, sejam supervisionadas e condicionadas ao Conselho Estadual de Meio Ambiente- CONSEMA, e não à determinada Secretaria Estadual de Meio Ambiente. É necessário ainda o remodelamento dos artigos já analisados que claramente afrontam a autonomia municipal, na medida em que determinam a total impossibilidade dos Municípios maranhenses de licenciarem atividades, caso descumpram ou resistam aos imperativos da Resolução nº 024/2017.

Interessante ainda seria que a nova resolução estabelecesse um reconhecimento formal através de incentivos financeiros, certificados ou selos, seja da Sema ou mesmo do Conselho Estadual, aos municípios que estivessem fortalecendo e investindo no sistema municipal ambiental, na sua estrutura operacional, técnica e nas ações destinadas à melhoria da proteção do meio ambiente em geral. Quem sabe, assim, uma maior quantidade de municípios estariam aptos a licenciarem as atividades que lhe competem, e, por conseguinte, fazendo com que a atuação supletiva pelo ente estadual fosse cada vez mais remota.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou analisar minuciosamente, e por completo, o texto normativo da Resolução nº 024/2017 aplicada no Estado do Maranhão, trazendo alternativas positivas à problemática da sua notória inconstitucionalidade, que, levadas em consideração, caminhariam de modo mais alinhado com a atual sistemática constitucional de competência e com a Lei Complementar nº 140/2011. Isso garante e consolida a autonomia dos municípios na execução do licenciamento

no contexto local e ainda influência numa melhor gestão cooperada com o Ente Estadual, de modo a fomentar o fortalecimento do sistema ambiental nas esferas municipais.

O resultado de tudo isso é uma roupagem constitucional à Resolução analisada à luz dos princípios e normas enraizadas na legislação ambiental, e, principalmente, restabelecendo a essência do equilíbrio cooperativo do sistema federativo, que tanto foi desrespeitado na inconstitucional Resolução nº 024/2017 do Conselho Estadual de Meio Ambiente no Maranhão.

REFERÊNCIAS

AMADO, Frederico. **Direito Ambiental Esquemático**. 7. ed. São Paulo: Método, 2016.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas emendas constitucionais nº 1/92 a 53/2006 e pelas emendas constitucionais de revisão nº 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições técnicas, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 20 abr. 2019.

BRASIL. **Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011**. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art.21 da Constituição Federal, para cooperação entre 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 a preservação das florestas, da fauna e da flora, e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm. Acesso em: 15 jun. 2019.

BRASIL. **Resolução CONSEMA nº 24, de 22 de fevereiro de 2017**. Revoga a resolução 19/2016 e define as atividades, obras e empreendimentos que causam ou possam causar impacto local, fixa as normas gerais de cooperação federativa nas ações administrativas decorrentes do exercício das competências comuns relativas a proteção das paisagens notáveis, a proteção do meio ambiente, ao combate a poluição em qualquer de suas formas em conformidade com o previsto na Lei complementar 140/2011 e das outras providências. Disponível em: <http://www.sema.ma.gov.br/arquivos/1488998577.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2019.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Curso de Direito Constitucional. 11. ed. Salvador: JusPODIVM, 2017.

CUNHA, Mylene Oliveira; BASTOS, Rodolpho Zahluth. **Gestão Ambiental Compartilhada na Amazônia**: arranjos de implementação do licenciamento ambiental municipal no Pará, Amazonas, Maranhão e Tocantins. 2017. Disponível em: <http://revistas.unama.br/index.php/coloquio/article/view/727>. Acesso em: 20 jul. 2019.

DA SILVA, José Afonso. **Direito Ambiental Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda. 2013.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. Salvador: JusPODIVM, 2017.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 22. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2014.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais Ltda., 2013.

MUNICÍPIOS QUE POSSUEM TERMO DE HABILITAÇÃO. Disponível em: http://www.Sema.ma.gov.br conteudo?/403/Munic%C3%ADpios_que_possuem_Termo_de_Habilita%C3%A7%C3%A3o. Acesso em: 21 jun. 2019.