

FEDERALISMO COOPERATIVISMO AMBIENTAL FRENTE À QUARTA
REVOLUÇÃO INDUSTRIAL: ANÁLISE DA DECISÃO DO STF NA ADI 4.757 – DF¹

FEDERALISM ENVIRONMENTAL COOPERATIVISM IN THE FACE OF THE
FOURTH INDUSTRIAL REVOLUTION: ANALYSIS OF THE SUPREME COURT'S
DECISION IN ADI 4.757 – DF

*Deise Marcelino da Silva*²

*Gabriela Soldano Garcez*³

*Tainara Conti Peres*⁴

RESUMO: O presente trabalho analisa a competência administrativa supletiva ambiental, levando em consideração o federalismo cooperativo adotado pelo Brasil. Tem por objetivo estudar a decisão do STF, proferida na ADI 4.757-DF, que conferiu interpretação conforme a Constituição de dispositivos da Lei Complementar 140, de 8 de dezembro de 2011. Considera o desenvolvimento econômico e a proteção ambiental, diante dos avanços tecnológicos, especialmente da Quarta Revolução Industrial. A pesquisa adotou o levantamento bibliográfico e documental, com base em disposições normativas, especialmente, no julgado pelo STF. Conclui-se que a decisão do Supremo reforçou o cooperativismo federativo ecológico, afastou definitivamente a competência estática dos entes federados na proteção do meio ambiente brasileiro e reconheceu a competência supletiva em favor dos membros do pacto federativo.

Palavras-chave: ADI 4.757-DF; avanços tecnológicos; competência supletiva; cooperativismo federativo ecológico; licenciamento ambiental.

¹ Recebido em 24/12/2024 e aceito em 24/12/2024.

² Possui graduação em Direito pela Universidade Católica Dom Bosco (2006), mestrado em Ciências Jurídicas pelo Centro de Ensino Superior de Maringá (2010) e doutorado em Direito pela Universidade Católica de Santos (2017). Professora da graduação e do Programa de Mestrado Profissional em "Direito, Sociedade e Tecnologia" da Escola de Direito Faculdades Londrina. Autora do Livro "Direito Ambiental Internacional", Editora Thoth: Londrina, 2022. Coautora do Livro "Acesso à Água Potável: direito fundamental de sexta dimensão", 4 ed. Editora Thoth: Londrina, 2022. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito, atuando principalmente nos seguintes temas: direito à água potável, direito fundamental, direito ambiental internacional, direito ambiental.

³ Advogada e jornalista diplomada. Doutora em Direito Ambiental Internacional (com bolsa CAPES) pela Universidade Católica de Santos. Pós doutora pela Universidade Santiago de Compostela (Espanha). Visiting Researcher na Universidade de Santiago de Compostela (2020). Pós doutora pela Universidade de Coimbra (Portugal). Professora permanente do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu (mestrado e doutorado) da Unisantos (em Direito Ambiental Internacional). Finalista do Prêmio Jabuti de 2018, na Categoria "Ensaio", no eixo específico de "Ciências". E-mail: gabrielasoldano@unisantos.br. Lattes ID: <http://lattes.cnpq.br/7220530405378745>. ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0002-7938-0813>.

⁴ Mestranda do Programa de Mestrado Profissional em "Direito, Sociedade e Tecnologias" da Escola de Direito das Faculdades Londrina. Coordenadora e Professora do Curso de Direito da Faculdade de Tecnologia do Vale do Ivaí - FATEC. E-mail: tainaracperes@gmail.com. Lattes ID: <https://lattes.cnpq.br/7461842174058663>.

SUMMARY: The present work analyzes the environmental supplementary administrative competence, taking into account the cooperative federalism adopted by Brazil. It aims to study the decision of the STF, rendered in ADI 4.757-DF, which gave interpretation in accordance with the Constitution of provisions of Complementary Law 140, of December 8, 2011. It considers economic development and environmental protection, in the face of technological advances, especially the Fourth Industrial Revolution. The research adopted the bibliographic and documentary survey, based on normative provisions, especially in the judgment of the STF. It is concluded that the Supreme Court's decision reinforced the ecological federative cooperativism, definitively removed the static competence of the federated entities in the protection of the Brazilian environment and recognized the supplementary competence in favor of the members of the federative pact.

Keywords: ADI 4.757-DF; technological advances; supplementary competence; ecological federative cooperativism; environmental licensing.

SUMÁRIO: INTRODUÇÃO. 1. Federalismo cooperativo e as competência constitucional em matéria ambiental: a promoção da sustentabilidade. 2. LC 140/2011 e Licenciamento ambiental no Brasil. 3. ADI 4757/STF e a Competência supletiva em matéria ambiental. CONCLUSÃO. REFERÊNCIAS.

INTRODUÇÃO

O meio ambiente é um bem jurídico de interesse comum da coletividade, sendo dever do Estado e da sociedade defender e preservar a sua integridade. Em decorrência dessa premissa, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu um sistema de competências para a proteção ambiental, sendo elas a legislativa e a material, atribuindo a cada ente federativo responsabilidades específicas, mas também prevendo a possibilidade de atuação conjunta.

Para conter a degradação ambiental e promover um meio ambiente equilibrado para as gerações vindouras, existem inúmeros documentos jurídicos de *hard law* e de *soft law* no plano do direito ambiental internacional. Foram elaborados diversos acordos, tratados e convenções com o objetivo de melhorar a qualidade ambiental, de estabelecer a eficiência no uso dos recursos naturais e de garantir a perenidade do desenvolvimento econômico. Cita-se, como exemplo, a Agenda 2030 (2015) e o Acordo de Paris (2015), os últimos documentos internacionais mais expressivos realizados sob os auspícios da ONU. No plano interno, os entes públicos, a iniciativa privada e o terceiro setor também atuam em prol do equilíbrio do meio ambiente, como a exigência de observação por todos os setores às ferramentas jurídicas de proteção ambiental, notadamente, o licenciamento ambiental para a instalação de novos empreendimentos e a renovação da licença.

O licenciamento ambiental, atualmente, é uma das principais ferramentas de controle da poluição e da degradação do meio físico natural ou construído. Por meio dele, o

Poder Público verifica a viabilidade ambiental de empreendimentos e atividades potencialmente poluidoras, estabelecendo condicionantes e medidas mitigadoras para prevenir ou minimizar os impactos negativos. De acordo com a Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, a competência para o licenciamento ambiental é compartilhada entre os entes da federação. Todavia, a lei separa a atribuição de cada ente conforme a localidade do empreendimento. Mas também estabelece a competência supletiva ambiental diante de certas circunstâncias previstas naquela lei e que foi objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) em 2023.

Nesse contexto, o presente estudo tem como objetivo geral compreender acerca da competência comum e do federalismo cooperativo frente ao licenciamento ambiental no Brasil. Como objetivo específico, o trabalho visa a correlacionar os estudos realizados no objetivo geral com a decisão paradigmática do STF, exarada na ADI 4.757-DF, que trata especificamente sobre o tema e que reforça a autonomia municipal para atuar na seara ambiental, seja em matéria de fiscalização, de sanções administrativas, ou de licenciamento ambiental, tema este a qual o trabalho se especifica na análise.

A pesquisa justifica-se porque aborda um dos temas mais importantes e recentes do Direito: a proteção do meio ambiente, considerado, pela primeira vez, direito fundamental expresso na Lei Maior brasileira. Sabe-se que a tutela do meio ambiente é de responsabilidade do Poder Público e de igual forma da sociedade como um todo.

O problema da pesquisa é articulado com a seguinte pergunta: mesmo com a Lei Complementar nº 140/2011, ainda há conflito de competências no âmbito da proteção do meio ambiente?

O trabalho tem como hipótese a ideia de que há um conflito de competências no âmbito da proteção do meio ambiente, especialmente entre União, Estados e Municípios, o que pode ser considerado um entrave para a efetividade e o bom andamento de processos de licenciamento ambiental.

A pesquisa foi desenvolvida utilizando-se o método hipotético-dedutivo, com a realização de pesquisa de doutrina, jurisprudência, legislação e do estudo de caso referente à ADI 4.757-DF.

O presente trabalho é dividido em três partes. A primeira trata-se de um breve panorama sobre a competência constitucional em matéria ambiental e o federalismo cooperativo, com a análise do direito ambiental e sua importância constitucional, conflitos e limites nas competências legislativas em matéria ambiental, e o federalismo cooperativo na promoção da sustentabilidade. Na segunda parte, passa-se à análise do instituto do

licenciamento ambiental no Brasil frente aos avanços tecnológicos no contexto da quarta revolução industrial. Por fim, na terceira parte, faz-se uma análise da decisão do STF na ADI 4.757-DF, que discute e decide sobre a competência comum para a proteção do meio ambiente em caso de comprovada omissão ou insuficiência na tutela fiscalizatória.

I. COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL EM MATÉRIA AMBIENTAL E O FEDERALISMO COOPERATIVO: A PROMOÇÃO DA SUSTENTABILIDADE

A constitucionalização do meio ambiente, ao elevar o macro e o microbem ambiental ecologicamente equilibrados à condição de direito fundamental em seu artigo 225, garante a sua proteção como um bem essencial para a vida e para o desenvolvimento da pessoa humana, promove a participação da sociedade e incentiva, por sua vez, o desenvolvimento sustentável. O caput do artigo 225 da Constituição Federal traz a consagração legislativa de um dever estatal geral de defesa e preservação do meio ambiente (MILARÉ, 2005, p. 189).

Para atender ao disposto no art. 225 da Constituição Federal no âmbito de um estado federativo, é necessário distribuir as atribuições de cada ente que compõe a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil. Assim, a Constituição prevê duas formas de competências dos entes federados: a capacidade para legislar e a capacidade para exercer a gestão sobre o bem protegido. Isto é, em matéria ambiental, a capacidade para criar leis sobre esse tema é denominada competência legislativa e a capacidade de gestão ou cuidado é a competência administrativa.

A primeira competência diz respeito à capacidade do ente político editar normas (leis ou atos normativos) sobre inúmeras matérias ambientais, conforme previsto nos arts. 22, 24 e 30 da Constituição.

O exercício da competência concorrente em matéria ambiental trata, justamente, da atuação administrativa dos entes federativos na tutela e promoção dos bens ambientais, que deve se pautar pelo marco do federalismo cooperativo (SARLET, 2011, p. 57).

Sobre o modelo de federalismo cooperativo previsto pela Constituição Federal, Sarlet e Fensterseifer dispõem:

Diante da arquitetura federativa posta na CF/1988, o sistema constitucional de distribuição das competências está alicerçado a partir de uma lógica de “verticalização, o que é facilmente apreensível tanto diante do estabelecimento de competências legislativas concorrentes (art. 24) quanto de competências materiais comuns (art. 23) para todos os entes federativos. Ou seja, todos os entes federativos são chamados pela CF/1988 a atuarem legislativa e administrativamente nas matérias basilares da nossa estrutura político-normativa, entre elas a proteção do meio ambiente (SARLET, 2011, p. 164-165).

José Afonso da Silva pondera que

[...] o princípio geral que norteia a repartição de competência entre entidades componentes do Estado federal é o da predominância do interesse, segundo o qual à União caberão aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional ao passo que os Estados tocarão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos Municípios concernem os assuntos de interesse local (SILVA, 2023).

Correlacionado com o exposto, temos a importante Lei Complementar nº 140/2011, que incorpora de forma definitiva o princípio da cooperação no ordenamento jurídico nacional, ao regulamentar os incisos III, IV e VII do art. 23 da Constituição Federal.

A referida lei também dispõe, a partir do seu artigo 6º, as ações de cooperação entre os entes federativos, delimitando as atividades administrativas que cabem a cada um, de modo a atingir os objetivos previstos no art. 3º e a garantir o desenvolvimento sustentável, harmonizando e integrando as políticas ambientais.

Ocorre que, mesmo com o instituto consolidado da competência concorrente na Constituição Federal e na LC nº 140/2011, existe uma realidade de conflitos de competência entre os entes federativos no âmbito ambiental.

Uma das razões de tais conflitos se dá tendo em vista a possibilidade que a Carta Magna atribui da competência concorrente à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para legislar sobre o meio ambiente (artigo 24, inciso VI). Isso significa que os entes federativos podem legislar sobre a mesma matéria, mas a União tem a competência legislativa privativa para legislar sobre normas gerais, enquanto os demais entes federativos têm a competência legislativa suplementar sobre o mesmo tema.

Dentro da atuação do federalismo cooperativo na promoção da sustentabilidade, em que há a possibilidade dessa atuação conjunta, tem-se o licenciamento ambiental, que é o instrumento mediante o qual o Poder Público procura controlar as atividades que degradam ou que simplesmente podem degradar, conforme será melhor aprofundado no parágrafo seguinte.

2. LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL FRENTE AOS AVANÇOS TECNOLÓGICOS NO CONTEXTO DA QUARTA REVOLUÇÃO INDUSTRIAL

A “Quarta Revolução Industrial” tem sido um tema relevante e atual, pois trata-se de um momento de transição, deixando a Terceira Revolução Industrial para trás e entrando em um novo ciclo de desenvolvimento tecnológico como jamais visto anteriormente.

Segundo alguns autores o setor industrial já está vivendo uma quarta revolução industrial e não uma continuidade da terceira, tendo em vista que a velocidade e abrangência dos avanços tecnológicos que romperam a linearidade apresentada pelas primeiras revoluções tem contribuído para profundas mudanças nos sistemas produtivos (SCHWAB, 2016).

Para corroborar com o exposto, Daniel Almeida de Macedo segue a mesma linha e afirma que a indústria está “diante da quarta revolução industrial, que envolve inteligência artificial, robôs, impressão 3D, internet das coisas e sobretudo, da nanotecnologia” (MACEDO, 2016).

Estamos diante de “um conceito de indústria proposto recentemente e que engloba as principais inovações tecnológicas dos campos de automação, controle e tecnologia da informação, aplicadas aos processos de manufatura” (SILVEIRA, 2016).

Sendo assim, da mesma maneira que a indústria evoluiu dos motores a vapor para as máquinas hidráulicas, chegando à robótica e a algoritmização, as medidas de proteção ambiental também estão sendo forçadas a avançar e estabelecer novas fronteiras, tendo em vista que continuam sendo exploradas para satisfazer as necessidades do capitalismo, agora, de uma maneira ainda mais rápida com as novas tecnologias.

Neste sentido, o licenciamento ambiental deve ser um instrumento dinâmico que se adapta às mudanças tecnológicas. Os órgãos ambientais devem estar sempre atualizados sobre as novas tecnologias e suas implicações ambientais.

O licenciamento ambiental é, sobretudo, um dever constitucional. Trata-se de um instrumento de gestão ambiental que visa a garantir a proteção do meio ambiente antes da instalação ou da operação de atividades potencialmente poluidoras ou degradadoras. O licenciamento é obrigatório para empreendimentos que possam causar significativo impacto ambiental (FARIAS, 2029, p. 30).

A função de controlar tais atividades está prevista pelo inciso V do parágrafo primeiro do artigo 225 da Constituição Federal, o qual assegura a efetividade do direito ao meio ambiente equilibrado, visto que incumbe ao Poder Público “controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente”. Dada sua importância, a ausência da licença ambiental pode insurgir em responsabilização nas esferas administrativas, cível e até mesmo criminal.

A Lei Federal nº 6.938/81 estabelece um rol não taxativo de empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental. Isso significa que, além dos empreendimentos listados na lei, outros empreendimentos podem ser considerados potencialmente poluidores ou degradadores e, portanto, sujeitos ao licenciamento ambiental.

No contexto da quarta revolução industrial, conforme exposto acima, é importante que o rol não taxativo de empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental seja interpretado de forma ampla, para que possa incluir empreendimentos que usem novas tecnologias e que possam causar impactos ambientais significativos. Além disso, a avaliação do potencial poluidor ou degradador de um empreendimento deve ser realizada, caso a caso, por um órgão ambiental competente. O órgão ambiental deve considerar as características do empreendimento, o local onde ele será instalado ou operado e os impactos ambientais que ele pode causar.

Neste sentido, tendo em vista a importância do instituto, tem-se a previsão da atuação conjunta dos entes federativos no âmbito do licenciamento ambiental.

Acerca do tema competência e licenciamento ambiental, o autor Talden Farias dispõe:

A inexistência de um sistema claro de repartição de competência era um dos problemas mais graves da legislação ambiental brasileira. Com efeito, por vezes dois entes federativos entravam em litígio porque um se achava competente para fazer o licenciamento ambiental de uma atividade que se encontrava sob a responsabilidade do outro, ou porque um achava que o outro é competente para fazer o licenciamento ambiental de uma atividade que se encontra sob a sua responsabilidade. É claro que os conflitos envolviam também a competência para estabelecer os padrões de qualidade em matéria ambiental e para legislar sobre meio ambiente, tema que interfere diretamente na forma como o licenciamento ambiental é feito. Às vezes os Municípios ou os Estados são acusados de estabelecerem regras mais flexíveis do que as da União, ou a União de tentar interferir no interesse local dos Municípios. Trata-se de uma temática relevante, que a cada dia tem sido mais questionada pelo Poder Público e pela sociedade civil, tanto na esfera administrativa quanto judicial (FARIAS, 2019, p. 133-134).

A predominância do interesse é o princípio que direciona a repartição de competência entre os entes federativos. (MORAES, 2012, p. 287). Segundo esse princípio, cabem à União as matérias de interesse geral, aos Estados as matérias de interesse predominantemente regional e aos Municípios as matérias de interesse predominantemente local.

O parágrafo único do artigo 23 da Carta Magna estabelece que lei complementar regulamentaria a competência comum entre os entes, tendo em vista tal promoção do federalismo cooperativo na matéria ambiental. Enquanto a norma referida não havia sido editada, vários critérios eram adotados pela doutrina e jurisprudência para tratar da questão, gerando inúmeros conflitos positivos e negativos de competência, o que cria insegurança jurídica para o setor produtivo e para o Poder Público (FARIAS, 2019, p. 144).

Neste contexto nasce a Lei Complementar nº 140, que entrou em vigor em 09/12/2011, que enfim regulamenta o parágrafo único acima mencionado, criando normas para a cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício comum da competência relativas à proteção do meio ambiente.

A LC nº 140 permite que os Estados (incluindo o Distrito Federal) e os municípios tenham plena autonomia para decidir o que pode e o que não pode ser feito no âmbito da gestão ambiental. Além disso, a LC nº 140 transfere para esses entes federativos a competência para emitir a maioria das licenças ambientais.

Com efeito, a LC 140 também determina que somente aquele que concedeu a licença poderá efetuar a fiscalização ambiental de um empreendimento. Na prática, impede a fiscalização dos órgãos federais ou estaduais fatalmente mais capacitados (SOUZA, 2012, p. 30).

Os principais conflitos existentes entre o licenciamento ambiental e a lei complementar em questão dizem respeito à legalidade e à constitucionalidade das normas que tratavam do tema, antes do advento da LC nº 140/11, assim como aos critérios utilizados para a definição da esfera competente para licenciar.

Para resolver esses conflitos, é necessário que os órgãos ambientais e os entes federativos cheguem a um consenso sobre a interpretação da Lei Complementar nº 140/2011. Isso pode ser feito por meio de acordos, de deliberações do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) ou de alterações na própria lei.

De acordo com Maína Roman:

A LC nº 140/11 não implicará na resolução dos conflitos institucionais existentes, pois permanece a utilização de critérios controversos e de difícil definição concreta na determinação da esfera administrativa competente. No entanto, pôs fim às discussões quanto à legalidade e constitucionalidade dos dispositivos das Resoluções do CONAMA que tratavam do assunto, que ficaram tacitamente revogados. (ROMAN, 2013, p. 4)

Como exposto, os avanços tecnológicos da quarta revolução industrial estão trazendo novos desafios para as medidas de tutela do meio ambiente sustentável. Por um lado, essas tecnologias podem contribuir para uma diminuição dos impactos ambientais, por exemplo, por meio do uso de energias renováveis ou de processos produtivos mais eficientes. Por outro lado, essas tecnologias também podem criar novos riscos ambientais, por exemplo, por meio do uso de tecnologias emergentes, como a inteligência artificial e a robótica.

No que tange ao licenciamento ambiental, encontram-se ainda muitos conflitos de competência mesmo com a Lei Complementar nº 140/2011, que podem atrapalhar que essa tutela ocorra de maneira efetiva. Nas palavras de FARIAS (2019, p. 144): “Essa lei contribuiu para solucionar parte significativa destes conflitos, embora tenha mantido e até criado outros problemas”, como será tratado no capítulo seguinte que dispõe sobre a ADI 4757 – DF.

3. ANÁLISE DA DECISÃO DO STF NA ADI 4757– DF

A fim de tentar dirimir parte dos conflitos do que os autores intitulam como “ a questão mais polêmica para a doutrina brasileira de direito ambiental” (FARIAS, 2019, p. 133), tem-se a decisão do STF na ADI 4757/2023. A ação direta de constitucionalidade foi proposta pela Associação Nacional dos Servidores de Carreira de Especialista em Meio Ambiente e Pecma (ASIBAMA) em face dos arts. 4º, V e VI, 7º, XIII, XIV, “h”, XV e parágrafo único, 8º, XIII e XIV, 9º, XIII e XIV, 14, §§ 3º e 4º, 15, 17, caput e §§ 2º e 3º, 20 e 21 da Lei Complementar nº 140/2011, e, por arrastamento, da integralidade da legislação.

Pontua que, longe de disciplinar a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no exercício das competências comuns previstas no art. 23, III, VI e VII, da Carta Política, a Lei Complementar nº 140/2011 “ignorou o federalismo cooperativo e dividiu atribuições de forma privativa em flagrante agressão ao princípio da cooperação e do significado da palavra comum prevista na cabeça do art. 23 constitucional”.

Assevera que “além de retirar atribuições da União, a LC nº 140/2011 culminou em um grau de segregação tão grande das atribuições entre cada ente federativo que a divisão estabelecida agride violentamente a própria essência da competência comum estabelecida na cabeça do art. 23, da Constituição”.

De acordo com a requerente, a Lei Complementar nº 140/2011 subverte a atuação do Poder Público delineada na Lei Maior, em afronta ao dever constitucional de cooperação (arts. 23, caput, III, VI e VII, e parágrafo único, e 225, caput, da CF), quando, “em vários dispositivos, isola, limita e segrega competências ambientais de fiscalização em um ou outro ente federativo”, o que tem como resultado efetivo o “rebaixamento da proteção ambiental”.

Em seu voto, Weber declarou o pedido da associação parcialmente procedente. Acerca da competência comum, a relatora dispõe:

Nesse contexto, na conformação da competência comum, não cabe ao legislador formular disciplina normativa que exclua o exercício administrativo de qualquer dos entes federados, mas sim que organize a cooperação federativa, assegurando a racionalidade e a efetividade nos encargos constitucionais de proteção dos valores e direitos fundamentais. (WEBER, 2022, p. 37).

Importante análise também faz a relatora, quando aduz que uma atuação firme e coesa entre os entes federativos no que tange à proteção efetiva do direito fundamental ao meio ambiente evitaria grande parte dos conflitos:

Com efeito, para além dessa compreensão da faceta dinâmica e racional, permeada pela subsidiariedade, é igualmente relevante desvelar os problemas de implementação do desenho federativo, no que se refere à efetividade das ações dos núcleos políticos menores, a fim de permitir o acionamento da atuação supletiva dos núcleos maiores. Como afirmado linhas acima, a subsidiariedade apenas apresentará resultados satisfatórios caso haja forte coesão entre as ações dos entes federados. Coesão exigida tanto na dimensão da alocação das competências quanto na dimensão do controle e fiscalização das capacidades institucionais dos órgãos responsáveis pela política pública (WEBER, 2022, p. 50).

Entrando no mérito da constitucionalidade da Lei Complementar 140/2011, Rosa Weber assegura que:

O papel assumido pela Lei Complementar nº 140/2011, além do adimplemento constitucional ao dever de legislar, passadas mais de duas décadas de omissão, circunscreveu-se ao objetivo de correção da prática administrativa ambiental fundada em sobreposições de ações e de conflitos de atribuições, os quais sempre foram levados ao Poder Judiciário. Cenário que em nada fortalecia o agir administrativo eficiente e racional, de um lado, e, de outro, a própria tutela adequada do meio ambiente nas suas mais diversas facetas de prevenção e proteção.

O estado de práticas ambientais descoordenadas, informado por discussões administrativas ineficientes, ao fim e ao cabo, inviabilizavam a tempestiva e justa proteção ambiental. Ocasionando genuína inoperância dessa, com prejuízos e impactos sobre o meio ambiente e a coletividade, e sobre o equilíbrio do desenvolvimento e bem-estar nacionais.(WEBER, 2022, p. 63-65).

Denota-se da ministra relatora sua preocupação em defender o sistema de atuação supletiva entre os entes federados, ao citar que a atuação supletiva é rica e complexa, em suas diversas potencialidades, entendendo que os dispositivos questionados não denotam por si retrocessos inconstitucionais, tampouco vulnera os deveres de proteção adequada.

Dessa forma, a relatora entendeu que a prevalência do auto de infração lavrado pelo órgão originariamente competente para o licenciamento ou autorização ambiental não exclui a atuação supletiva de outro ente federado, desde que comprovada omissão ou insuficiência na ação fiscalizatória.

Por outro lado, Rosa Weber entendeu que, em caso de omissão ou demora administrativa na manifestação definitiva sobre os pedidos de renovação de licenças ambientais, é possível que outros entes atuem em caráter supletivo.

Por exemplo, se a competência da renovação for do estado, e ele não a fizer de forma regular e célere, a União poderá desempenhar as ações administrativas estaduais ou distritais; se for do município, o estado assume a responsabilidade. Vejamos:

A Lei Complementar nº 140/2011 tal como desenhada estabelece fórmulas capazes de assegurar a permanente cooperação entre os órgãos administrativos ambientais, a partir da articulação entre as dimensões estáticas e dinâmicas das competências comuns atribuídas aos entes federados. Desse modo, respeitada a moldura constitucional quanto às bases do pacto federativo em competência comum administrativa e quanto aos deveres de proteção adequada e suficiente do meio ambiente, salvo as prescrições dos arts. 14, § 4º, e 17, § 3º, que não passam no teste de validade constitucional. 10. No § 4º do art. 14, o legislador foi insuficiente em sua regulamentação frente aos deveres de tutela, uma vez que não disciplinou qualquer consequência para a hipótese da omissão ou mora imotivada e desproporcional do órgão ambiental diante de pedido de renovação de licença ambiental. Até mesmo porque para a hipótese de omissão do agir administrativo no processo de licenciamento, o legislador ofereceu, como afirmado acima, resposta adequada consistente na atuação supletiva de outro ente federado, prevista no art. 15. Desse modo, mesmo resultado normativo deve incidir para a omissão ou mora imotivada e desproporcional do órgão ambiental diante de pedido de renovação de licença ambiental, disciplinado no referido § 4º do art. 14.

No que diz respeito aos Municípios, é importante destacar que o julgado reforça a descentralização da competência administrativa ambiental, ajudando a fortalecer a atuação dos entes locais:

Na repartição da competência comum (23, III, VI e VII CF), não cabe ao legislador formular disciplina normativa que exclua o exercício administrativo de qualquer dos entes federados, mas sim que organize a cooperação federativa, assegurando a racionalidade e a efetividade nos encargos constitucionais de proteção dos valores e direitos fundamentais. Ademais, os arranjos institucionais derivados do federalismo cooperativo facilitam a realização dos valores caros ao projeto constitucional brasileiro, como a democracia participativa, a proteção dos direitos fundamentais e a desconcentração vertical de poderes, como fórmula responsiva aos controles social e institucional. Precedentes. O nível de ação do agir político-administrativo nos domínios das competências partilhadas, próprio do modelo do federalismo cooperativo, deve ser medido pelo princípio da subsidiariedade. Ou seja, na conformação dos arranjos cooperativos, a ação do ente social ou político maior no menor, justifica-se quando comprovada a incapacidade institucional desse e demonstrada a eficácia protetiva daquele. Todavia, a subsidiariedade apenas apresentará resultados satisfatórios caso haja forte coesão entre as ações dos entes federados. Coesão que é exigida tanto na dimensão da alocação das competências quanto na dimensão do controle e fiscalização das capacidades institucionais dos órgãos responsáveis pela política pública.

A decisão da ADI 4.757 expõe a preocupação com a integração como indispensável, tanto na distribuição de responsabilidades quanto na supervisão e avaliação das estruturas institucionais encarregadas de executar a política pública ambiental.

A Lei Complementar nº 140/2011 tal como desenhada estabelece fórmulas capazes de assegurar a permanente cooperação entre os órgãos administrativos ambientais, a partir da articulação entre as dimensões estáticas e dinâmicas das competências comuns atribuídas aos entes federados. Desse modo, respeitada a moldura constitucional quanto às bases do pacto federativo em competência comum administrativa e quanto aos deveres de proteção adequada e suficiente do meio ambiente, salvo as prescrições dos arts. 14, § 4º, e 17, § 3º, que não passam no teste de validade constitucional (WEBER, 2022, p. 4).

Além disso, o julgamento da ADI 4.757 referendou a constitucionalidade da LC 140, consagrando de forma unânime a ideia do federalismo ecológico e da descentralização da Política Nacional do Meio Ambiente:

Da interpretação do art. 225 da Constituição Federal, fundamento normativo do Estado de Direito e governança ambiental, infere-se estrutura jurídica complexa decomposta em duas direções normativas. A primeira voltada ao reconhecimento do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, em uma perspectiva intergeracional. A segunda relacionada aos deveres de proteção e responsabilidades atribuídos aos poderes constituídos, aos atores públicos e à sociedade civil em conjunto. A preservação da ordem constitucional vigente de proteção do meio ambiente, densificada nos seus deveres fundamentais de proteção, impõe-se, pois, como limite substantivo ao agir legislativo e administrativo. O que significa dizer que tanto a Política Nacional do Meio Ambiente, em todas as suas dimensões, quanto o sistema organizacional e administrativo responsável pela sua implementação, a exemplo do Sistema Nacional do Meio Ambiente, dos Conselhos Nacionais, Estaduais e Municipais, devem traduzir os vetores normativos do constitucionalismo ecológico e do federalismo cooperativo (WEBER, 2022, p. 3).

Nesse sentido, o modelo federativo ecológico em matéria de competência administrativa foi estruturado na Lei de 2011 como aponta e assevera a decisão em análise:

A Lei Complementar nº 140/2011, em face da intrincada teia normativa ambiental, aí incluídos os correlatos deveres fundamentais de tutela, logrou equacionar o sistema descentralizado de competências administrativas em matéria ambiental com os vetores da uniformidade decisória e da racionalidade, valendo-se para tanto da cooperação como superestrutura do diálogo interfederativo. Cumpre assinalar que referida legislação não trata sobre os deveres de tutela ambiental de forma genérica e ampla, como disciplina o art. 225, §1º, IV, tampouco regulamenta o agir legislativo, marcado pela repartição concorrente de competências, inclusive no tocante à normatização do licenciamento em si. O modelo federativo ecológico em matéria de competência comum material delineado pela Lei Complementar nº 140/2011 revela quadro normativo altamente especializado e complexo, na medida em que se relaciona com teia institucional multipolar, como o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), e com outras legislações ambientais, como a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) e a Lei de Infrações penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente (Lei nº 9.605/1998). O diálogo das fontes revela-se nesse quadro como principal método interpretativo (WEBER, 2022, p. 3).

Os ministros Alexandre de Moraes, Dias Toffoli e Edson Fachin acompanharam o voto da relatora. Por meio do julgamento da ADI 4.757, verifica-se que o STF buscou assegurar uma maior amplitude na atuação supletiva dos órgãos ambientais, tanto por meio das ações fiscalizatórias, quanto na própria condução do processo licenciatório, almejando de fato uma maior eficácia do preconizado na CF/1988 no que tange ao federalismo cooperativo na esfera ambiental.

CONCLUSÃO

A constitucionalização do meio ambiente, ao elevar o direito ambiental à condição de direito fundamental em seu artigo 225, garante a proteção do meio ambiente como um bem essencial para a vida e para o desenvolvimento da pessoa humana, promove a participação da sociedade na proteção ambiental e incentiva, por sua vez, o desenvolvimento sustentável.

Ou seja, o dever de proteção do meio ambiente não é apenas papel incumbido ao Poder Público, sendo um dever do Estado, bem como de toda a sociedade.

Neste sentido, há a possibilidade de que União, Estados, Distrito Federal e Municípios possam atuar de maneira conjunta e supletiva neste papel essencial de tutela do

bem constitucional do meio ambiente. Dentro de tal atuação do federalismo cooperativo na promoção da sustentabilidade, tem-se o licenciamento ambiental, um importante instrumento mediante o qual o Poder Público procura controlar as atividades que degradam ou que simplesmente podem degradar o meio ambiente.

Ocorre que a possibilidade da atuação conjunta dos entes federativos, especialmente no que tange ao licenciamento ambiental, trazem na prática conflitos de competência, que podem ser um obstáculo à própria efetividade do instituto.

Em decisão paradigmática, o STF conferiu interpretação conforme à Constituição da República: (i) ao artigo 14, § 4º, para estabelecer que a omissão ou mora administrativa imotivada e desproporcional na manifestação definitiva sobre os pedidos de renovação de licenças ambientais instaura a competência supletiva dos demais entes federados nas ações administrativas de licenciamento e na autorização ambiental; (ii) ao artigo 17, § 3º, esclarecendo que a prevalência do auto de infração lavrado pelo órgão originalmente competente para o licenciamento ou autorização ambiental não exclui a atuação supletiva de outro ente federado, desde que comprovada omissão ou insuficiência na tutela fiscalizatória.

Conclui-se que ao reconhecer a constitucionalidade da Lei Complementar nº 140/2011, o Supremo Tribunal Federal potencializa a força dos comandos da lei prevista no parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal como norma de harmonização e cooperação dos entes federados na tutela do meio ambiente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 4. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

BRASIL. Palácio do Planalto. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 24 out. 2023.

BRASIL, Presidência da República. **Lei Complementar nº 140**, de 8 de dezembro de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm. Acesso em: 28 out. 2023.

BRASIL. **Lei 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: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm. Acesso em: 28 out 2023.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Proteção do ambiente e Direito de Propriedade** (crítica de jurisprudência ambiental). Coimbra: Coimbra Editora. 1995.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo. Saraiva. 2007.

FARIAS, Paulo José Leite. **Competência Federativa e proteção ambiental**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor. 1999.

FARIAS, Talden. **Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos**. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

MACEDO, Daniel Almeida de. **A quarta revolução industrial**. 2016. Disponível em: <http://www.gazetadigital.com.br/conteudo/show/secao/60/materia/467815/t/aquarta-revolucao-industrial>. Acesso em: 28 out. 2023

MENDES, Marcelo Barros; CONTANI, Eduardo. **Inteligência artificial e a promoção da sustentabilidade: uma perspectiva à luz da análise econômica do direito**. Revista do Instituto de Direito Constitucional e Cidadania – IDCC, Londrina, v. 7, n. 2, jul./dez., p. 1-21, 2022. Disponível em: <https://revistaidcc.com.br/index.php/revista/issue/view/10>. Acesso em: 24 dez. 2024.

MILARÉ, Édís. **Direito do meio ambiente**. 3. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MILARÉ, Edis; BENJAMIN, Antônio Herman V. **Estudo Prévio de Impacto Ambiental: teoria, prática e legislação.** São Paulo: RT, 1993. Disponível em: http://moodle.stoa.usp.br/file.php/1087/Milare_Benjamin_Estudo_previo_de_impacto_ambiental.pdf Acesso em: 24 out. 2023.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** 28. Ed. São Paulo: Atlas, 2012.

LORENZETTI, Ricardo Luis. **Teoria Geral do Direito Ambiental.** São Paulo. RT. 2010.

ROMAN, Maína. **Competência para o licenciamento ambiental: conflitos existentes e a regulamentação do art. 23 da Constituição Federal.** Acervo Digital da Universidade Federal do Paraná. Curitiba. 2013. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/50976>. Acesso 28 out. 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental.** São Paulo. RT. 2011.

SCHWAB, Klaus. **A Quarta Revolução Industrial.** Edipro, 2018.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 32. Ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, Romeu Faria Thomé da. **Comentários sobre a nova lei de competências em matéria ambiental.** Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 66, p. 55-76, abr./jun., 2012.

SILVEIRA, Cristiano Bertolucci. **Indústria 4.0.** Disponível em: <http://www.citisystems.com.br/industria-4-0/>. Acesso em: 28 out. 2023.

SOUZA, José Fernando Vidal e ZUBENS, Erika von. **Licenciamento Ambiental e a Lei Complementar nº. 140/2011.** Cadernos de Direito, Piracicaba, v. 12(23), 11-44, jul.-dez. 2012. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-unimep/index.php/cd/article/view/1594/1022>. Acesso em 28 out. 2023.

WEBER, Rosa. Supremo Tribunal Federal. ADI 4.757 DF. Min. rel. Rosa Weber. Publicado em 13 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15356653473&text=.pdf> Acesso em: 28 out. 2023.

GOMES, Federici Magno; VASCONCELOS, Carlos Frederico Saraiva de. O desenvolvimento sustentável e a sua revisão: da definição doutrinária principiológica à ponderação como metanorma. Revista Do Instituto De Direito Constitucional E Cidadania – IDCC, Londrina, v. 8, n. 2. 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.48159/revistadoidcc.v8n2.e085>. Acesso em: 28 out. 2023.

