

**Instituto Brasiliense de Direito Público/IDP.
Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em
Advocacia Pública.**

Valdson Gonçalves de Amorim

**A Licença e o Licenciamento Ambiental e seus
aspectos controvertidos sob a visão legal,
doutrinária e jurisprudencial.**

Brasília – DF

2008.

Valdson Gonçalves de Amorim

**A Licença e o Licenciamento Ambiental e seus aspectos
controvertidos sob a visão legal, doutrinária e jurisprudencial.**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Direito Público no curso de pós-graduação *lato sensu* em Advocacia Pública, do Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP.

Brasília-DF, 19 de junho de 2008.

Valdson Gonçalves de Amorim.

**A Licença e o Licenciamento Ambiental e seus aspectos
controvertidos sob a visão legal, doutrinária e jurisprudencial.**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Direito Público no curso de pós-graduação *lato sensu* em Advocacia Pública, do Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP.

Aprovado pelos membros da banca examinadora em ___/___/___, com menção_____ (_____).

Banca Examinadora:

Presidente: Prof.

Integrante: Prof.

Integrante: Prof.

A Deus, único exemplo de justiça perfeita.

A minha família, presente em todos grandes momentos, de alegria ou tristeza, e sem a qual não haveria ânimo para enfrentar e concluir esta jornada.

Aos mestres, em homenagem à sua árdua tarefa de trazer a luz do conhecimento a quem vive nas trevas da ignorância.

A todos aqueles que, de qualquer forma, contribuíram para que aquilo que um dia foi somente uma meta hoje se torna realidade.

“Ontem, uma floresta;
hoje, uma flor resta;
e para amanhã, resta uma flor?”
(Autor desconhecido).

RESUMO.

A Licença Ambiental ganha maior relevo no cenário mundial no momento em que o homem desperta para a necessidade de conciliar o progresso social e tecnológico com a preservação do meio ambiente, pois se no passado eram meras previsões, hoje são realidade os impactos negativos deste desenvolvimento desenfreado, colocando em risco a sobrevivência da própria humanidade. Os maremotos, enchentes, destruição da camada de ozônio, derretimento das calotas polares e outros cataclismos que provocam grandes destruições e mortes em todo o planeta advertem sobre a urgência de se encontrar soluções efetivamente viáveis. No plano jurídico nacional, dentre outros instrumentos, temos a Licença e o Licenciamento Ambiental, em torno dos quais gravitam questões de mais alta complexidade e relevância, que se não resolvidas a contento acabam por fragilizar este importante mecanismo de controle, gerando instabilidade nas relações sociais e econômicas, trazendo como consequência a insegurança coletiva. Controvérsias surgem sob diversas roupagens: há os que defendem que esta outorga estatal na verdade não se enquadra no conceito jurídico-legal de Licença (ato vinculado), sendo mera Autorização (ato discricionário) sujeita ao juízo de conveniência e oportunidade do Administrador Público. Também se polemiza a competência dos municípios para legislar sobre Direito Ambiental, já que estes entes foram excluídos do artigo 24 da Constituição Federal de 1988, sendo ainda mais controvertida a repartição de atribuições quanto ao Licenciamento Ambiental pelos diversos órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente/SISNAMA. Esta última discussão deságua em outra inquietação, sintetizada na questão do autolicensing ambiental, que para estudiosos de renome atenta contra os princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade e da moralidade, pois a mesma Pessoa Jurídica de Direito Público (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) é, a um só tempo, o empreendedor e o próprio licenciador da atividade, o que, segundo estes pensadores, pode levar a vícios em razão de pressões das mais diversas ordens. O tema palpita e não pode ser desprezado, cabendo aos operadores do Direito também dar sua contribuição na busca de respostas que tragam tranqüilidade. É o que se pretende com este ensaio.

ABSTRACT.

The Environmental License gained License in the world just as the man wakes up for the necessity of reconciling the social and technological progress with the preservation of the environment, since if in the past it was mere foresight, today are reality the negative impacts of this development, putting in risk to survival of the humanity itself. The tidal waves, floods, destruction of the ozone layer and other cataclysms that provoke great destructions and that in the whole planet they warn on the urgency of solutions are effectively viable. In the legal national plan, among other instruments, we have the License and the Environmental License, around which they gravitate questions of the highest complexity and relevance, that if done not resolved satisfactorily they finish for to destruct this important mechanism of control, producing instability in the social and economical relations, bringing like consequence the collective insecurity. Controversies appear under several forms: be those that they defend that this state-owned granting in fact is not fitted in the legal concept of License (linked act), being a mere Authorization (discretionary act) it subjects to the judgement of convenience and opportunity of Public Administration. Also one debates the competence of the local authorities to legislate on Environmental Right, since these beings were excluded of the article 24 of the Federal Constitution of 1988, being still more controverted the distribution of attributions as for the Environmental License for several integrant organs of the National System of the Environment. This last discussion flows into another concern summarized in the question of the environmental self-license, which to renowned scholars pays attention on the constitutional beginnings of the legality and the morality, since the same Legal entity of Public Right (Union, States, Federal Area and Local authorities) is, a an alone time, the entrepreneur and the license itself of the activity, which, according to these thinkers, can lead to vices on account of pressures of more several orders. The subject beats and cannot be despised, when Right is falling to the operators of also to give his contribution in the search of answers that swallow tranquillity. It is what one intends with this test.

SUMÁRIO.

Introdução	08.
Capítulo 01 – A Licença Ambiental na Constituição Federal de 1988 e na legislação extravagante.....	11.
Capítulo 02 – Conceito de Licenciamento e Licença Ambiental. Atividades que dependem de prévio licenciamento	13.
Capítulo 03 – Conceito de Licença e Autorização no Direito Administrativo	15.
Capítulo 04 – A natureza jurídica da Licença Ambiental	17.
Capítulo 05 – A confusão dos termos “Licença” e “autorização” nas decisões judiciais	23
Capítulo 06 – A natureza <i>sui generis</i> da Licença Ambiental	26.
Capítulo 07 – A polêmica acerca da competência dos Municípios para legislar sobre meio ambiente	28.
Capítulo 08 – Critérios de fixação de competência para o Licenciamento Ambiental	34.
Capítulo 09 – A polêmica sobre o autolicensing ambiental.....	44.
Conclusões	54.
Bibliografia	56.

INTRODUÇÃO.

Em que pese sua incontestável relevância, as questões ambientais permaneceram por longo tempo praticamente desprezadas. Neste período, como decorrência da aceleração das relações sociais e das cadeias de produção, a natureza sofreu diretamente as conseqüências das agressões sofridas das mais diversas formas: enchentes, maremotos, terremotos, furacões, derretimento das calotas polares, aquecimento global e outros fenômenos. Estes fatores, aliados a outros de igual ou mais delicado trato, como a destruição da camada de Ozônio, desencadearam no planeta uma onda de movimentos contra a devastação da natureza.

Alguns destes protestos eram apenas modismos e se dissiparam tão-logo seus defensores se cansaram. Outros, porém, mais sérios, nascidos da organização da sociedade civil, através das chamadas Organizações Não-Governamentais (ONG's), sobreviveram e dão sua indispensável colaboração na busca de alternativas que permitam conciliar o progresso (em todos os seus níveis: social, econômico, urbano ...) com a necessidade de proteção aos recursos naturais, muitos não-renováveis. Esta é a síntese da idéia de Desenvolvimento Sustentável, que tem sua base na premissa fática de que é utopia pensar em resolver o problema da natureza sem primeiro solucionar as necessidades do homem (principalmente as primárias). Os acontecimentos coletivos, como a expansão urbana desenfreada e sem planejamento (parcelamento irregular do solo), o desmatamento das florestas, a desertificação, a poluição atmosférica e o efeito estufa, dentre tantos outros, são a comprovação desta realidade.

Assim, se é fato que as transformações sociais são irreversíveis, medidas mitigadoras das conseqüências negativas deste desenvolvimento devem ser implementadas, enquanto ainda há recursos naturais a serem preservados, pois isto significa também a preservação da própria espécie humana.

Juntamente com os movimentos sociais (às vezes com algum atraso), o Poder Público vem tentando cumprir sua função – tanto no plano administrativo e de políticas públicas internas e externas, como a assinatura do Protocolo de Kyoto e das Convenções de Estocolmo (1972), Nairobi (1982), Rio de Janeiro (1992) e Johannesburgo (2002) –, como editando normas que disciplinem o uso racional e a

preservação destes recursos, de forma que ocorra o mínimo de degradação possível, porque também é quimera imaginar que nenhuma destruição ocorrerá. No plano jurídico, dentre vários outros instrumentos de contenção deste descontrole, têm-se as figuras da Licença e do Licenciamento Ambiental.

O presente ensaio lança a proposta de estudar a natureza jurídica da Licença Ambiental, a possibilidade (ou não) de os Municípios legislarem sobre Direito Ambiental e a competência dos diversos órgãos ambientais no que toca à outorga desta licença, visitando ainda a polêmica que se estabelece acerca da constitucionalidade do autolicensingamento.

A Licença Ambiental é realmente uma licença ou, como defendem muitos, mera Autorização? No que pertine à natureza jurídica deste instituto, muitos o vêem não como uma Licença em si, mas simples Autorização estatal sujeita à discricionariedade do agente licenciador.

Os municípios têm competência para legislar sobre Direito Ambiental? Também se verá que vozes de peso se levantam em favor desta competência, apesar de tal prerrogativa não estar expressa no artigo 24 da Constituição Federal de 1988, pois o artigo 23 da mesma Carta permite a estes entes (Municípios) dispor sobre assuntos de interesse local, que segundo muitos podem ter *status* ambiental.

Quais devem ser os parâmetros para a fixação da competência dos diversos órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente/SISNAMA para a fixação da competência para o Licenciamento Ambiental? Longe de ser pacífico, este tema traz acirradas discussões, pois há que os que pensam que os critérios para sua outorga devem tomar em consideração a propriedade do bem atingido (dominialidade), ao passo que outros acreditam que estes critérios precisam se balizar pelo local onde o impacto será sofrido.

Por fim, o autolicensingamento ambiental é constitucional ou inconstitucional? Muitos vêem esta prática como contrária à Constituição Federal, alegando ofensa aos princípios da legalidade, da impessoalidade e da moralidade administrativa, pois não raro a mesma Pessoa Jurídica de Direito Público é a empreendedora e a licenciadora da atividade, podendo haver jogo de influência e pressões para a sua liberação, mesmo quando os estudos e relatórios ambientais apontam em sentido contrário.

Alguma resposta (dentre as várias juridicamente possíveis) é o objetivo que se pretende alcançar. Advirta-se, como convém a todo trabalho que queira acender

uma discussão, que desde já se tem consciência de que não será possível esgotá-la. Ainda que traga alguma frustração prévia, este não é o desiderato do texto, que não ousaria ser tão pretensioso. Decisões judiciais e doutrinadores muito mais preparados e abalizados, que serviram de marco teórico para as linhas que se lançarão, igualmente têm ciência e consciência de que o que são finitos são os recursos naturais e não a controvérsia que em torno deles gravita.

Fica lançado, a partir das linhas que se seguirão, o convite à reflexão conjunta.

01 – A LICENÇA AMBIENTAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E NA LEGISLAÇÃO EXTRAVAGANTE.

A Constituição Federal de 1988, no Capítulo VI, que trata do Meio Ambiente, prevê no *caput* do seu artigo 225 que 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. A seguir, elenca as ações a serem adotadas pelo Poder Público e pela sociedade em geral para a garantia deste direito difuso, assim entendido como aquele indivisível e cujos titulares são pessoas indeterminadas. Este conceito foi tomado de empréstimo do artigo 81 da Lei Federal n. 8.078, de 11 de setembro de 1990, que “Dispõe sobre a proteção do consumidor”:

Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato.

Esta conceituação, tão importante, trazida por uma norma cujo fim precípua foi a proteção ao consumidor, se espraiou e ganhou destaque nos Direitos Ambiental e Urbanístico, provocando sensível mudança no texto da Lei Federal n. 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a Ação Civil Pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagísticos. É o que prevê o inciso V do seu artigo 1º:

Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:

V - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo. (Redação dada pela Lei nº 8.078, de 11.9.1990) (Inciso renumerado pela Lei nº 10.257, de 10.7.2001).

Tornando ao texto constitucional, o inciso IV do sobredito artigo 225 estabelece caber ao Poder Público exigir estudo prévio de impacto ambiental, na

forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente.

Não obstante ser anterior à edição da Carta Magna vigente pode-se afirmar, sem risco de incorrer em errônia, que foi tranqüilamente recepcionada pela Constituição de 1988 a Lei Federal nº 6938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, prevendo mecanismos de controle de atividades econômicas efetiva ou potencialmente poluidoras por meio do Licenciamento Ambiental, tendo por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando a assegurar condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, através da compatibilização do desenvolvimento econômico e social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico, munindo a sociedade com instrumentos adequados, como a avaliação de impactos ambientais, o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras. Esta norma também criou o Sistema Nacional de Meio Ambiente/SISNAMA, do qual fazem parte os órgãos ambientais federal, estaduais e municipais, dispondo ainda sobre os princípios basilares do licenciamento e da fiscalização ambiental a serem empreendidos pelos entes competentes.

Neste foco, ganha maior relevo o seu artigo 10, que determina que a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependem de prévio licenciamento do órgão estadual competente, cabendo ainda, nos casos em que a lei especifica, a participação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis/IBAMA em caráter supletivo (quando não seja ele o próprio órgão licenciador), sem prejuízo de outras licenças exigíveis, a tudo devendo ser dada a mais ampla publicidade através de veiculação no respectivo jornal oficial e em um periódico regional ou local de grande circulação.

Portanto, a preocupação com as questões ambientais ganhou efetivo espaço na ordem jurídica, social e econômica brasileira.

02 – CONCEITO DE LICENCIAMENTO E LICENÇA AMBIENTAL. ATIVIDADES QUE DEPENDEM DE PRÉVIO LICENCIAMENTO.

Coube à Resolução n. 237, de 19 de dezembro de 1997, do Conselho Nacional do Meio Ambiente/CONAMA, disciplinar o conceito de Licenciamento e Licença Ambiental, para a qual o primeiro (licenciamento ambiental) é o **“procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso”**. Já a Licença Ambiental é definida pela mesma Resolução como **“o ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental”**.

Na mesma esteira da norma constitucional e da prefalada Lei Federal n. 6938/81, o artigo 2º desta Resolução prevê que **“a localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão ambiental competente, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis”**, determinando que nos casos de empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente, a Licença Ambiental dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA). Não sendo este o caso, caberá ao órgão competente definir os estudos pertinentes ao respectivo processo de licenciamento. Daí se extrai que **não são todos os empreendimentos e atividades que dependem de EIA/RIMA, mas**

apenas aqueles considerados de efetiva ou potencial lesividade a este patrimônio coletivo (meio ambiente). O Anexo I daquele ato normativo arrola (de maneira exemplificativa, e não exaustiva) as atividades ou empreendimentos sujeitos ao Licenciamento Ambiental, os quais não são o objetivo deste ensaio.

Para José Afonso da Silva ⁽¹⁾, as licenças ambientais constituem:

Atos administrativos de controle preventivo de atividades de particulares no exercício de seus direitos. Há situações em que o particular é titular de um direito relativamente à exploração ou uso de um bem ambiental de sua propriedade. Mas o exercício desse direito depende do cumprimento de requisitos legalmente estabelecidos, tendo em vista a proteção ambiental, de tal sorte que fica ele condicionado à obtenção da competente licença da autoridade competente.

Logo, a licença ambiental decorre de um procedimento de Licenciamento Ambiental, como uma das modalidades de exercício do poder de polícia estatal.

1 – **DA SILVA**, José Afonso. Direito Ambiental Constitucional. 4ª Edição. Malheiros Editores, 2003. pp. 281/282.

03 – CONCEITO DE LICENÇA E AUTORIZAÇÃO NO DIREITO ADMINISTRATIVO.

Lançadas as primeiras idéias, cabe agora, visando a melhor situar o temário da discussão, traçar algumas linhas sobre o conceito de Licença e Autorização no Direito Administrativo Brasileiro, para, oportunamente, se adentrar a seara específica, consistente em se saber se a Licença Ambiental é propriamente uma Licença sob o enfoque estritamente jurídico, ou se seu *status* é de mera Autorização.

No magistério de José dos Santos Carvalho Filho ⁽²⁾:

Podemos definir a licença como o ato vinculado por meio do qual a Administração confere ao interessado consentimento para o desempenho de certa atividade. Trata-se de ato vinculado, porque o agente [público] não possui qualquer liberdade quanto à avaliação de sua conduta. Se o interessado preenche os requisitos legais para a concessão da licença, tem ele o direito a obtê-la.

Disso resulta que sendo a Licença um ato vinculado – cuja margem de discricionariedade do Administrador praticamente inexiste –, se negado este direito subjetivo ao interessado, abrir-se-á a via judicial como alternativa para correção da irregularidade, porque uma vez preenchidos os requisitos legais, a outorga da Licença é obrigatória, pois **estas condições decorrem diretamente da lei**, que determina como a autoridade deve agir, **não lhe dando liberdade de escolha**.

Diferentemente, a **Autorização é um ato administrativo unilateral, discricionário e precário da Administração Pública, segundo os critérios de conveniência e oportunidade**, facultando ao particular:

Realização de certa atividade, serviço ou determinados bens particulares ou públicos, de seu exclusivo ou predominante interesse, que a lei condicione à aquiescência prévia da Administração, tais como o uso especial de bem público, o porte de arma, o trânsito por determinados locais, etc. Na autorização o Poder Público decide discricionariamente sobre a conveniência ou não do atendimento da pretensão do interessado, diversamente com que ocorre com a licença e a admissão, em que, satisfeitas as prescrições legais, fica a Administração obrigada a licenciar ou a admitir ⁽³⁾.

2 – **CARVALHO FILHO**, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. Editora *Lúmen Júris*, 2000. p. 838.

3 – **MEIRELLES**, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. Malheiros Editores. p. 792.

Se o ato é discricionário, não gera ao particular qualquer direito subjetivo, podendo também a autoridade, a qualquer tempo, sempre que lhe pareça conveniente ou oportuno, suspender ou extinguir seu ato (de Autorização), sem que daí decorra qualquer direito subjetivo ou indenização ao autorizatário. Fácil é enxergar a distinção entre estes institutos, pois que **enquanto a Licença envolve e nasce de um direito do particular, sendo ato vinculado e definitivo** (advindo direto da lei), **a Autorização decorre de simples interesse**, característica própria dos atos discricionários e precários. Isso significa que:

A licença resulta de um direito subjetivo do interessado, razão pela qual a Administração não pode negá-la quando o requerente satisfaz todos os requisitos legais para sua obtenção, e uma vez expedida, traz a presunção de definitividade. Sua invalidação só cabe se ocorrer ilegalidade na expedição do alvará, por descumprimento do titular na execução da atividade ou por interesse público superveniente, caso em que se impõe a correspondente indenização (4).

Já no caso da Autorização “não há qualquer direito subjetivo à obtenção ou à continuidade da autorização, daí por que a Administração pode cassar o alvará a qualquer momento, sem indenização alguma” (5).

Também se colhe das lições de José Cretella Júnior que "Autorização é ato administrativo discricionário e precário mediante o qual a autoridade competente faculta ao administrado, em casos concretos, o exercício ou a aquisição de um direito" (6).

4 – **MEIRELLES**, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 28ª Edição. São Paulo. Malheiros Editores, 2003. p. 182.

5 - Ob. cit., Hely Lopes. pp. 183/184.

6 - **CRETELLA JR.**, José. Manual de Direito Administrativo. 2ª Edição. Editora Forense, 1979. p. 239.

04 – A NATUREZA JURÍDICA DA LICENÇA AMBIENTAL.

O tema “Licença Ambiental” se situa num ponto comum entre o Direito Administrativo e o Direito Ambiental. Ao mesmo tempo em que mantém estreita relação com o Direito Administrativo (ramo do Direito Público cujo objeto são os órgãos, agentes e pessoas jurídicas administrativas que integram a Administração Pública), também é assunto do Direito Ambiental, por dizer respeito ao instrumento legal que zela pela preservação do meio ambiente, funcionando como controle prévio de degradação ambiental.

Consoante se adiantou na introdução desta reflexão, a natureza jurídica da Licença Ambiental, a par do rótulo que a legislação lhe empresta na maioria dos casos (Licença), às vezes também é tratada em outros textos (legais) como Autorização. Esta desídia terminológica tem sido objeto de acirradas discussões. Alguns exemplos de dissonância sobre o tema comprovarão esta assertiva.

Pode-se introduzir a discussão com o seguinte questionamento: de onde surge tanta controvérsia acerca de um tema que deveria se revestir de relativa facilidade? A resposta que aqui interessa é a de que esta polêmica decorre justamente da legislação, em que o rigor às vezes não é a tônica do legislador, que ao tratar do assunto usa sem distinção estas expressões (Licença e Autorização), chamando de Licença o que em sua essência é Autorização e de Autorização aquilo que se enquadra nos requisitos jurídicos da Licença (ambiental). Exemplo clássico se vê na Lei Federal n. 5197, de 03/01/1967, que dispõe sobre a proteção à fauna, cujo parágrafo 2º do artigo 3º, estatui que **“Será permitida, mediante licença da autoridade competente, a apanha de ovos, lavras e filhotes que se destinem aos estabelecimentos acima referidos, bem como a destruição de animais silvestres considerados nocivos à agricultura ou à saúde pública”**. Entretanto, como dito em linhas volvidas, sendo a Licença essencialmente vinculativa, é incompatível com a idéia de Permissão (outro ato administrativo discricionário e precário), que se circunscreve aos atos discricionários. No caso do citado parágrafo, a sua essência é nitidamente de Permissão, e não Licença. Igual disposição se encontra nos artigos 14 e 20 da mesma norma, o primeiro registrando que **“Poderá ser concedida a cientistas, pertencentes a instituições científicas, oficiais ou oficializadas, ou por estas indicadas, licença especial para a coleta de material**

destinado a fins científicos, em qualquer época”, e o segundo dispendo que “As **licenças de caçadores** serão **concedidas** mediante pagamento de uma taxa anual equivalente a um décimo do salário-mínimo mensal”.

Ora, os termos “poderá” e “concedidas” indicam faculdade, e não obrigatoriedade. Desta forma, não soa teratológico afirmar que o termo “licença”, diversas vezes empregado naquela lei, se reveste claramente de natureza discricionária, não se tratando, portanto, de Licença (em sentido estrito), mas efetivamente de Autorização, porque não há para o particular o direito subjetivo a caça, cabendo ao Poder Público a valoração discricionária sobre a conveniência e a oportunidade de se deferi-la (a caça).

Por outro lado, a lei federal n. 9.605, de 12/02/1998, que trata das sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, em seu artigo 39 rotula como Permissão o que nitidamente é Licença: o corte de árvores em floresta considerada de preservação permanente (que somente pode ser outorgado mediante licenciamento, nunca por simples Autorização).

Exemplos como estes trazem perplexidade aos estudiosos e aplicadores do Direito, que se debruçam em exaustivos debates. Daí porque é temerário afirmar de maneira precipitada que toda Licença Ambiental é na verdade Autorização, como também é equivocado dizer o contrário: que a expressão “Licença”, empregada em um determinado texto legal, é juridicamente Licença (e não Autorização).

A doutrina que ganha maior relevo em tempos hodiernos assume o entendimento de que na verdade nenhum ato administrativo é, por si só, totalmente vinculado ou discricionário, o que parece ser de grande coerência. Basta ver que mesmo nos atos ditos discricionários, no que se refere à competência, à forma e à finalidade estes são vinculados. Vale dizer: em casos que tais (ato discricionário) não é dado ao Poder Judiciário adentrar a seara meritória, mas será inteiramente competente para analisar o aspecto formal, donde se conclui que no tocante a estes aspectos (competência, forma e finalidade) não há liberdade de escolha (ato vinculado). Se praticado por autoridade incompetente, se desprezada a forma e se a finalidade não for pública, estarão desatendidos os mandamentos legais e sua nulidade, seja pela Administração Pública, seja pelo Judiciário, é medida que se impõe. Isto permite a ilação de que a Licença Ambiental também pode ter parte discricionária e parte vinculada.

Exemplo desta afirmativa salta do próprio texto constitucional, onde o inciso IV do parágrafo 1º do artigo 225 determina a realização de EIA/RIMA para obras ou empreendimentos potencialmente causadores de significativa degradação ambiental. Se este estudo (e seu relatório) for desfavorável, o equilíbrio entre dois bens jurídicos (proteção ao meio ambiente e livre atividade econômica - prevista no artigo 170, inciso VI) **deverá ser objeto de estudo pela Administração para concessão (ou não) da Licença (ambiental)**. E aí, este tipo de licenciamento, neste caso específico, ganha aspecto de Autorização. Colhe-se, para melhor elucidação, a lição de Celso Antônio Pacheco Fiorillo (7):

Deve-se observar que a existência de um EIA/RIMA favorável condiciona a autoridade à outorga da licença ambiental, existindo, dessa feita, o direito do empreendedor desenvolver sua atividade econômica. Temos nessa hipótese o único caso de uma licença ambiental vinculada. De fato, se a defesa do meio ambiente é limitadora da livre iniciativa (art. 170, VI), e inexistem danos àquele, não haverá razão para que o empreendimento não seja desenvolvido.

Por outro lado, se o EIA/RIMA mostra-se desfavorável, totalmente ou em parte, caberá à Administração, segundo critérios de conveniência e oportunidade, avaliar a concessão ou não da licença ambiental, porquanto, como já foi realçado, o desenvolvimento sustentável é princípio norteador da preservação do meio ambiente e do desenvolvimento da ordem econômica. Essa possibilidade retrata uma discricionariedade *sui generis*.

É Interessante observar **que um aspecto da Licença Ambiental que levou alguns doutrinadores a vê-la como Autorização é o fato de o artigo 10 da Lei Federal n. 6.938/81 exigir a sua revisão ou renovação quando vencido o prazo de validade, o que não se coaduna com a natureza jurídica de uma Licença (temporalidade), que tem caráter de definitividade**. O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ao examinar o tema, concluiu que **“O exame dessa lei revela que a licença em tela tem natureza jurídica de autorização, tanto que o § 1º de seu art. 10 fala em pedido de renovação de licença, indicando, assim, que se trata de autorização, pois, se fosse juridicamente licença, seria ato definitivo, sem necessidade de renovação”**(8).

A prenunciada Resolução n. 237/97 do CONAMA **não só prevê como até expressa os casos em que a Administração Pública pode modificar, suspender e até cancelar a Licença (ambiental)**. É o que se constata da leitura do artigo 19:

7 - FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Curso de Direito Ambiental Brasileiro. 4ª Edição. Editora Saraiva, 2003.

8 - TJSP, 7.ª C., AR de Ação Civil Pública 178.554-1-6. Relator Desembargador Leite Cintra, j. 12.5.1993 (Revista de Direito Ambiental 1/200-203, janeiro- março de 1996).

Art. 19 – O órgão ambiental competente, mediante decisão motivada, poderá modificar os condicionantes e as medidas de controle e adequação, suspender ou cancelar uma licença expedida, quando ocorrer:

- I – violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais;
- II – omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição de licença;
- III – superveniência de graves riscos ambientais e de saúde.

As justificativas para que estas medidas sejam tomadas, consoante se nota, se apóiam em situações extremadas, com o propósito de assegurar a maior segurança possível ao destinatário da Licença (ambiental), somente admitindo a intervenção estatal unilateral nos casos de riscos graves à saúde pública ou de ocorrência de devastação ambiental.

Na linha do precedente jurisprudencial acima transcrito, afirmam os defensores da concepção da Licença Ambiental como Autorização (e não Licença na sua acepção jurídica) o fato de ela, além de ter prazo de validade, poder ser modificada, suspensa e até mesmo revogada se o empreendimento estiver causando danos ambientais ou prejuízos à saúde humana. Mas em casos como este, considerando-se que eventos de tal porte geralmente importam em emprego de altos investimentos, o assunto tende a ganhar outros contornos, avançando para o campo da responsabilidade civil do Estado, mormente porque quando da sua outorga os requisitos ambientais já haviam sido examinados e o empreendimento considerado viável. A idéia primeira deve ser a da **segurança jurídica**, pois, como dito, o interessado investiu vultosa quantia, não sendo razoável admitir que ele fique escravo de oscilações políticas e vontades dos Administradores Públicos, com poderes para revogar o ato a qualquer momento. Daí porque, sob este prisma, não se afigura correto enxergar a Licença Ambiental como simples Autorização, justamente para retirar da autoridade estatal esta discricionariedade (que pode desaguar no arbítrio), o que não impede a sua revogação, se demonstrada, por elementos robustos, a nocividade do empreendimento, pois o interesse público, mormente em direitos difusos (como são as questões ambientais) há que prevalecer, cabendo ao particular reclamar administrativa ou judicialmente os prejuízos que lhe advierem. Em hipóteses, nem mesmo as teses do ato jurídico perfeito e do direito adquirido são hábeis a desmontar este raciocínio. Há pensamentos até mais extremados, que acreditam que no caso de a Licença vir a ser fundamentadamente revogada não há que se falar sequer em qualquer direito de indenização ao particular. E neste enfoque a Licença Ambiental se aproximaria muito mais de uma

Autorização, pois acaso entendida como Licença a indenização decorreria diretamente do seu caráter vinculativo. Colham-se alguns exemplos desta corrente de pensamento:

Ora, se a responsabilidade civil por danos ambientais é objetiva, e se o titular de uma licença ambiental responde pela reparação dos danos ambientais independentemente da licitude de sua obra ou atividade, é óbvio que nunca haverá prejuízo para ele, se a licença vier a ser revogada em face de superveniente razão que prenuncie a ocorrência de prejuízos ao meio ambiente. Afinal, se não houvesse a revogação, e se a obra ou atividade fossem totalmente implantadas, não teria ele mesmo que arcar com os custos da reparação do meio ambiente degradado? Não teria sua obra ou atividade paralisada, independentemente de sua licitude? É evidente que sim. E se é assim, é óbvio que não terá o interessado nunca direito a indenização em caso de revogação da licença ambiental, pois em se verificando a nocividade do empreendimento ao meio ambiente, não teria ele mesmo nenhum direito à instalação ou operação de sua obra ou atividade, em face da irrelevância de sua licitude. E, se porventura, viesse tal obra ou atividade a ser instalada ou operada, ainda que com a licença devida, estaria o interessado sujeito a obrigação de reparar e indenizar plenamente os prejuízos ambientais (9).

A regra legal da responsabilidade objetiva por danos ambientais, bem como o Princípio da Precaução, portanto, impõem a prevalência do interesse público na preservação do meio ambiente sobre o interesse do particular, e evidenciam que a concessão da licença ambiental não gera qualquer direito adquirido ao seu beneficiário, e muito menos direito a indenização em face de sua revogação (10).

Escorada nestas especulações de peso, parte da doutrina é categórica em afirmar que apesar de a legislação falar em Licença, o faz com impropriedade, pois que na verdade se cuida de Autorização. Esta idéia é compartilhada por Édis Milaré (11):

A Lei Nacional 6.938/81 tem natureza jurídica de norma geral, sendo, portanto, aplicável aos Estados membros e aos Municípios. Referida lei disciplina a chamada licença ambiental, exigindo-a e prevendo a sua concessão pelos Estados membros, através do 'órgão estadual competente' (art. 10). O exame dessa lei revela que a licença em tela tem natureza jurídica de autorização, tanto que o § 1º de seu art. 10 fala em pedido de 'renovação' de licença, indicando, assim, que se trata de autorização, pois, se fosse juridicamente licença, seria ato definitivo, sem necessidade de renovação.

Noutra ocasião o mesmo escritor reafirma esta posição (12):

A resposta a tão intrigante questionamento só pode ser satisfatoriamente encaminhada se nos convenceremos de que, na realidade, não há atos inteiramente vinculados ou inteiramente discricionários, mas uma situação de preponderância, de maior ou menor liberdade deliberativa do seu agente.

9 - **DAWALIBI**, Marcelo. Licença ou Autorização Ambiental? Revista de Direito Ambiental. Editora Revista dos Tribunais, ano 5 (Janeiro – Março/2000). p. 185.

10 – 4 - Ob. cit., Marcelo Dawalibi. pp. 185/186.

11 - **MILARÉ**, Édis. Direito do Ambiente. 3ª Edição. Editora Revista dos Tribunais, 2004. p. 484.

No caso do licenciamento ambiental, sem negar à Administração a faculdade de juízos de valor sobre a compatibilidade do empreendimento ou atividade a planos e programas de governo, sobre suas vantagens e desvantagens para o meio considerado etc., importa enfatizar que o matiz que sobressai, aquele que lhe dá colorido especial, é o da subordinação da manifestação administrativa ao requerimento do interessado, uma vez atendidos, é claro, os pressupostos legais relacionados à defesa do meio ambiente e ao cumprimento da função social da propriedade. Vale dizer, fundamentalmente a capacidade decisória da Administração resume-se ao reconhecimento formal de que os requisitos ambientais para o exercício da propriedade estão preenchidos.

Não há se falar, portanto, em equívoco do legislador na utilização do vocábulo licença, já que disse exatamente o que queria (*lex tantum dixit quam voluit*). O equívoco está em se pretender identificar na licença ambiental, regida pelos princípios informadores do Direito do Ambiente, os mesmo traços que caracterizam a licença tradicional, modelada segundo cânon do Direito Administrativo, nem sempre compatíveis. O parentesco próximo não induz, portanto, considerá-las irmãs gêmeas.

Paulo Affonso Leme Machado ⁽¹³⁾ também afirma que “o sistema de licenciamento ambiental passa a ser feito pelo sistema de autorizações, conforme entendeu o texto constitucional”, deixando evidente em seus ensinamentos que a expressão “Licenciamento Ambiental” equivale a “Autorização Ambiental”, a despeito de ser empregada simplesmente como Licença.

Igual entendimento é esposado por Toshio Mukai ⁽¹⁴⁾, citado por Marcelo Dawalibi ⁽¹⁵⁾:

Portanto, quando a Lei 6.938/81 prevê que o licenciamento ambiental e a revisão do licenciamento de atividade efetiva ou potencialmente poluidora são instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, após a Constituição de 1988, por força do seu art. 225, *caput*, não resta dúvida nenhuma de que tais expressões devem ser entendidas como sinônimas de autorizações, atos administrativos precários e discricionários.

Já para José Afonso da Silva ⁽¹⁶⁾, este tipo de ato tem natureza dúplice, revestindo-se de característica de Licença e Autorização Ambiental, frisando que “as licenças ambientais, em geral, são atos administrativos de controle preventivo de atividades de particulares no exercício de seus direitos”.

12 – MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente: doutrina, prática, jurisprudência e glossário.

13 – MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 12ª edição, revista, atualizada e amplificada. Malheiros Editores, 2004. p. 257.

14 – MUKAI, Toshio. Direito administrativo sistematizado. 2ª Edição. Editora Saraiva, 2000.

15 - DAWALIBI, Marcelo. Licença ou Autorização Ambiental? – Revista de Direito Ambiental. Editora Revista dos Tribunais, ano 5 (Janeiro – Março/2000). p.181. Revista dos Tribunais, 2000. pp. 316 e 317.

16 – DA SILVA, José Afonso. Direito Ambiental Constitucional. 4ª edição. Malheiros Editores, 2003.

05 – A CONFUSÃO DOS TERMOS “LICENÇA” E “AUTORIZAÇÃO” NAS DECISÕES JUDICIAIS.

Viu-se que por vezes o legislador emprega a expressão “autorização” não na sua acepção jurídica, mas meramente gramatical. Neste caso (gramatical) não seria absurdo dizer que a **licença** decorreria de uma **autorização** do Estado. Entretanto, esta prática existe igualmente Poder Judiciário, o que pode ser comprovado pela seguinte ementa de acórdão proferida pelo Supremo Tribunal Federal (17):

EMENTA: I. *Habeas corpus*: descabimento. 1. Alegação de nulidade de decisão que decretou a perda da carga e o descarregamento em empresa diversa da destinatária: ausência, no ponto, de ameaça ou constrangimento à liberdade de locomoção. 2. Questões relacionadas à inexigibilidade de conduta diversa, que demandam o revolvimento de fatos e provas, ao que não se presta o procedimento sumário e documental do *habeas corpus*. II. Crime ambiental: transporte de carvão vegetal sem **licença** válida para todo o tempo da viagem outorgada pela autoridade competente (L. 9.605/98, art. 46, parágrafo único): exigência de **autorização ambiental** expedida pelo IBAMA - existente e no prazo de validade - e não de regularidade da documentação fiscal, cuja ausência não afeta o bem jurídico protegido pela incriminação, qual seja o meio-ambiente, o que induz à atipicidade do fato, ainda quando se trate, como no caso, de um crime de mera conduta (v.g., HC 81.057, 1ª T., 25.4.04, Pertence, Infs. STF 349 e 385).

Também no Superior Tribunal de Justiça há esta ocorrência (emprego da expressão ‘Autorização’ no seu significado puramente gramatical, e não jurídico), como se colhe dos seguintes arestos:

EMENTA.

CRIMINAL. RESP. CRIME AMBIENTAL. DESMATAMENTO DE ÁREA DE PRESERVAÇÃO LEGAL SEM **AUTORIZAÇÃO**. TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL. INÉPCIA DA DENÚNCIA. INEXISTÊNCIA DE INDIVIDUALIZAÇÃO DAS CONDUTAS. NECESSIDADE DE DESCRIÇÃO MÍNIMA DA RELAÇÃO DO PACIENTE COM O FATO DELITUOSO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA AMPLA DEFESA. ATIPICIDADE DA CONDUTA. RECURSO DESPROVIDO.

Hipótese na qual foi trancada a ação penal instaurada contra o recorrido, processado pela suposta prática de crime contra o meio ambiente. A jurisprudência desta Corte – no sentido de que, nos crimes societários, em que a autoria nem sempre se mostra claramente comprovada, a fumaça do bom direito deve ser abrandada, não se exigindo a descrição pormenorizada da conduta de cada agente –, não denota que o órgão acusatório possa deixar de estabelecer qualquer vínculo entre o denunciado e a empreitada criminosa a ele imputada. Entendimento que deve ser

estendido ao presente caso, no qual a denúncia não descreveu qualquer fato apto a demonstrar a ligação do acusado com o fato. O simples fato de o réu ser administrador da empresa não autoriza a instauração de processo criminal por crimes praticados no âmbito da sociedade, se não restar comprovado, ainda que com elementos a serem aprofundados no decorrer da ação penal, a mínima relação de causa e efeito entre as imputações e a condição de dirigente da empresa, sob pena de se reconhecer a responsabilidade penal objetiva. A inexistência absoluta de elementos hábeis a descrever a relação entre os fatos delituosos e a autoria ofende o princípio constitucional da ampla defesa, tornando inepta a denúncia. Precedentes. Recurso desprovido (18).

EMENTA.

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. CONFLITO POSITIVO DE COMPETÊNCIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA E MANDADO DE SEGURANÇA. CONCESSÃO, **AUTORIZAÇÃO OU PERMISSÃO** DE POTENCIAIS HIDRÁULICOS. COEXISTÊNCIA DE LIMINARES DE TEOR DIVERSO. NECESSIDADE DE SOLUÇÃO DO CONFLITO PELA PRÁTICA DE ATOS DE DOIS JUÍZOS DIFERENTES. RAZÃO DE SER DA CONEXÃO. PRESENÇA DA UNIÃO E DA ANEEL NO FEITO. SÚMULA 150 DO STJ. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL.

1. Conflito positivo de competência suscitado pelo INSTITUTO AMBIENTAL DO PARANÁ - IAP, ao fundamento de que tanto na ação civil pública promovida pelo Ministério Público Estadual (nº 615/2002), que tramita perante o Juízo de Direito da 2ª Vara Cível da Comarca de Toledo-PR, quanto o Mandado de Segurança impetrado por DM Construtora de Obras Ltda (nº 2003.70.00.045698-9), que tramita perante o Juízo da 10ª Vara Federal de Curitiba-SJ/PR, a causa de pedir e o pedido engendrado em ambos os feitos objetivam o pronunciamento acerca da legalidade das licenças ambientais nºs 1014/2002 e 384/2002 relativas à instalação de uma pequena Central Hidrelétrica no Estado do Paraná.

2. Há conflito positivo de competência quando dois ou mais juízes praticam atos incompatíveis em processos sob as suas jurisdições.

3. A presença da União Federal e da ANEEL nas demandas em curso indica a competência da Justiça Federal para o julgamento das ações. Deveras, a competência cível da Justiça Federal é definida *ratione personae*, e, por isso, absoluta.

4. *In casu*, sobressai o manifesto interesse da ANEEL, em razão da competência da União a exploração, diretamente ou mediante a concessão, autorização ou permissão de potenciais hidráulicos, consoante bem analisado pelo Juízo Federal da 10ª Vara Federal de Curitiba nos autos do MS 2003.70.00.045698-9, *litteris*:

"(...) Nada obstante o ato coator seja emanado de autoridade estadual, a ANEEL manifestou interesse no feito em razão de ser competência da União a exploração, diretamente ou mediante concessão, autorização ou permissão, de potenciais hidráulicos. Fixando-se, assim, a competência desse juízo para a apreciação do presente *mandamus*.

(...)

A questão a ser discutida no presente processo deveria ser apenas e tão somente a questão do licenciamento ambiental, de competência da autoridade impetrada, uma vez que, como bem esclarecido pela ANEEL, é competência da União a prestação de serviço público de energia elétrica, bem assim a exploração do aproveitamento dos potenciais hidráulicos, sendo previsão constitucional a exploração pela União, diretamente ou não, dos potenciais hidráulicos. Nesta medida, outra não pode ser a conclusão senão que as considerações acerca da conveniência e oportunidade da exploração dos

potenciais hidráulicos são de competência de órgão federal, tanto que a **autorização** para estabelecer-se como produtora independente de energia foi dada à impetrante pela ANEEL. Também não por outro motivo é matéria de lei federal a que diz com as normas acerca do regime de concessões de serviços públicos de energia elétrica (Lei nº 8.987/95 e nº 9.074/95). Assim, a interferência de autoridades de outras esferas, estaduais **ou municipais, deve se limitar as licenças e autorizações relativas a instalação de tais empreendimentos, tal como é o caso da licença ambiental**, e somente em relação a tais questões podem interferir em relação a essa atividade. No caso em tela, o que se vê é o cancelamento de **licença ambiental** operada por motivos outros que não a estrita questão ambiental, mas por razões políticas, econômicas e fiscais, nos termos do parecer utilizado pelo IAP como fundamento para o ato impugnado." (fls.91/94)

5. Ademais, a Súmula 150 do E. STJ dispõe que "compete à Justiça Federal decidir sobre a existência de interesse jurídico que justifique a presença, no processo, da União, suas autarquias ou empresas públicas."

6. Precedentes da Primeira Seção do STJ: CC 47.915/SP, desta relatoria, DJ de 02.08.2005; CC 40.534/RJ, Relator Ministro Teori Zavascki, DJ 17.05.2004 e CC 45475/SP, desta relatoria, DJ de 16.05.2005.

7. Conflito conhecido para declarar competente o Juízo Federal da 10ª Vara de Curitiba -SJ/PR (art. 120, § único, do CPC)" – (19).

Seria admissível a idéia de que também as instâncias jurisdicionais constitucionais máximas fizessem este tipo de confusão terminológica? Embora se saiba que a falibilidade seja inerente à condição humana, e que dela não estão imunes nem mesmo os guardiões máximos da Lei (Federal) e da Constituição Federal, resta nítido que nos precedentes transcritos o termo "autorização" não teve conotação jurídica, constituindo-se simplesmente numa maneira gramatical de se reportar à Licença Ambiental, esta sim, empregada dentro da sua acepção legal.

06 – A NATUREZA *SUI GENERIS* DA LICENÇA AMBIENTAL.

Destas primeiras linhas uma conclusão preliminar a que se pode chegar é a de que a expressão “licença”, do modo como tratada nas diversas normas de cunho ambiental, traz nos estudiosos as perplexidades que acima se resumiram e sobre o tema ainda não se conseguiu chegar a um consenso. A ausência desta harmonia de exegese remete o intérprete ao exame do caso concreto, em que o intérprete, sopesando todos os elementos que o revestem, poderá vislumbrar se se trata de Licença *strictu sensu* ou de simples Autorização. São também estas lições preliminares que permitem neste ensaio a adoção do entendimento de que a “Licença Ambiental” é efetivamente uma Licença, e não mera Autorização, embora se revista de alguns caracteres *sui generis*, como a possibilidade de modificação, revogação e renovação, neste último caso, quando ocorre o vencimento (Resolução n. 237/97-CONAMA). Nem por isso se pode afirmar que esses elementos, sozinhos, transmudem sua natureza jurídica, de Licença para Autorização. Isto porque, como se viu da farta legislação transcrita, os requisitos legais a serem observados por quem deseja levar adiante uma atividade de potencial ou efetivo impacto ambiental são muitos e rigorosos, o que não se coaduna com a precariedade das autorizações. Não é razoável admitir que um particular, desejando instalar um empreendimento desta envergadura, invista grande quantia em estudos altamente técnicos (como são os ambientais), e ao cabo destes exames, concluindo-se pela sua viabilidade, fique ao sabor da autoridade no momento da decisão e que esta poderá desprezar todo o trabalho e simplesmente não liberar o evento apenas por entender que se trata de Autorização e que, por assim ser, não vincula. É necessária a garantia de que acaso os estudos atestem a possibilidade, e inexistindo outros fatores objetivos que recomendem o contrário, o empreendimento seja liberado (licenciado).

Se vista esta Licença (ambiental) como mero ato discricionário (Autorização Ambiental), **haverá insegurança jurídica**, fragilizando a própria ordem econômica, pois serão afastados os investimentos, trazendo problemas talvez até mais catastróficos (desemprego e as mazelas dele decorrentes, como violência, prostituição, estagnação econômica etc.). Mas também não se deve caracterizá-la de modo absoluto como ato vinculado, nos estritos moldes do Direito Administrativo. Aí está sua natureza híbrida, que permite ora classificá-la como um ato

discricionário, ora como vinculado, conforme a situação concreta. Como defendem os autores de tal idéia, a discricionariedade de que se fala é técnica (objetiva), e não pessoal do agente público (subjetiva), devendo ter como referência o resultado dos estudos ambientais, a depender do potencial poluidor da atividade pretendida.

07 – A POLÊMICA ACERCA DA COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS PARA LEGISLAR SOBRE MEIO AMBIENTE.

Vencida a questão da natureza jurídica da Licença Ambiental e optado pela doutrina que a vê como um ato administrativo *sui generis*, cabe examinar a segunda proposta, consistente em saber se aos Municípios foi atribuída competência para legislar sobre Direito Ambiental, porque eles não estão listados no artigo 24 do texto constitucional (restrito à União Federal, aos Estados e ao Distrito Federal). É de se perguntar se esta omissão foi mera distração do constituinte ou se se tratou de silêncio eloqüente. Veja-se o texto em questão.

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

...

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

...

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

Pela literalidade deste artigo, o Município efetivamente foi excluído da permissão de legislar sobre proteção ambiental. Esta tem sido a idéia defendida por autores mais apegados à exegese restritiva. Entretanto, procedendo-se a um estudo sistemático se enxerga a possibilidade de que a não-atribuição desta competência (no artigo 24) haja decorrido de simples esquecimento. É possível chegar a esta conclusão interpretando-se conjuntamente os artigos 23; 30, incisos I e II; e 225 da mesma Carta:

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

...

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

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

...

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

...

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - **legislar sobre assuntos de interesse local;**

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

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.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - **definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;**

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - 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;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - **proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.**

Não é aberração jurídica a ilação de que há diversos dispositivos da Constituição que atribuem ao Poder Público, em todas as suas esferas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), legitimidade para dispor sobre questões ambientais, sendo mais evidente ainda esta afirmação quando se lê que **a municipalidade tem competência para legislar sobre assuntos de interesse local** (artigo 30, I). **A proteção ao meio ambiente, como interesse difuso a ser protegido, se constitui também em assunto de interesse local.** Não bastasse isto, a este ente (Município) cabe **“suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”** (artigo 30, II). A análise do tema sob este foco autoriza insistir em que não somente a União Federal e os Estados (e Distrito Federal), mas igualmente os Municípios, têm (e precisam ter) competência legiferante sobre meio ambiente. Como conceber que ele [o município] defina **“espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos”** e seja obrigado a **“proteger a fauna e a flora”**, sem que se o muna de uma das principais ferramentas, que é o poder de legislar justamente sobre este bem jurídico [o meio ambiente], respeitando-se a limitação imposta pelo Texto Maior (dispor sobre assuntos de interesse local)?

Nesta moldura, pode-se afirmar, com relativo sossego, que se foi atribuída a todos os órgãos do SISNAMA a responsabilidade pela proteção ao meio ambiente, isto só será viável na sua inteireza se se afastar a interpretação restritiva de que ao

Município não cabe legislar sobre este assunto. Em outras palavras, somente se concebe efetividade à proteção plena ao meio ambiente admitindo-se que não podem os Municípios depender dos Estados ou da União para legislar sobre seus assuntos (inclusive ambientais) de interesse (e impacto) local.

Quanto à competência municipal para a outorga de Licença Ambiental, deve-se observar que a Lei Federal nº 6.938/81 atribui à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, por intermédio dos respectivos órgãos ambientais, competência comum para a proteção ao meio ambiente (artigo 6º). A opção do constituinte foi atribuir competência comum para a defesa do meio ambiente, ao passo que a escolha do legislador ordinário foi a criação do SISNAMA, que claramente objetiva esta interação entre todos os órgãos e entidades ambientais estatais na proteção deste bem jurídico. Com a clareza rotineira, Edis Milaré (20) elucida a questão, explicando que “... **o SISNAMA é uma ramificação capilar que, partindo do sistema nervoso central da União, passa pelos feixes nervosos dos Estados e atinge as periferias mais remotas do organismo político administrativo brasileiro, através dos municípios**”.

É certo que esta por esta lei (6.938/81) o Licenciamento Ambiental decorre, como regra, de outorga do órgão estadual. Em casos de significativo impacto ambiental regional ou nacional a tarefa cabe ao IBAMA, não havendo previsão expressa no artigo 10 para tal concessão pelo órgão municipal. Confira-se:

Art. 10 - A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - SISNAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis”.

...

§ 4º Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA o licenciamento previsto no *caput* deste artigo, no caso de atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional.

Não obstante, em razão da divisão política e geográfica do País, todas as obras de grande impacto estão inseridas em algum Município. Ademais, não se pode olvidar que a mesma lei, em seu artigo 6º, previu que “Os órgãos e entidades da

União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos **Municípios**, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, **constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA**, definindo que em sua estrutura também estão os “**Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais**, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições” (inciso VI).

Ainda sobre o assunto, o Conselho Nacional de Meio Ambiente/CONAMA regulamentou o licenciamento ambiental através da Resolução nº 237/97, declinando nos artigos 4º, 5º e 6º os empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental que devem ser licenciados. Especificamente no artigo 6º estão previstos os casos cujo licenciamento caberá ao Município (quando o impacto ambiental for somente local):

Art. 4º - Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, órgão executor do SISNAMA, o licenciamento ambiental a que se refere o artigo 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, a saber:

- I - localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas ou em unidades de conservação do domínio da União.
- II - localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais Estados;
- III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados;
- IV - destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear - CNEN;
- V - bases ou empreendimentos militares, quando couber, observada a legislação específica.

§ 1º - O IBAMA fará o licenciamento de que trata este artigo após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Estados e Municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, envolvidos no procedimento de licenciamento.

§ 2º - O IBAMA, ressalvada sua competência supletiva, poderá delegar aos Estados o licenciamento de atividade com significativo impacto ambiental de âmbito regional, uniformizando, quando possível, as exigências.

Art. 5º - Compete ao órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades:

- I - localizados ou desenvolvidos em mais de um Município ou em unidades de conservação de domínio estadual ou do Distrito Federal;
- II - localizados ou desenvolvidos nas florestas e demais formas de vegetação natural de preservação permanente relacionadas no artigo 2º da

Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e em todas as que assim forem consideradas por normas federais, estaduais ou municipais;
III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais de um ou mais Municípios;
IV – delegados pela União aos Estados ou ao Distrito Federal, por instrumento legal ou convênio.

Parágrafo único. O órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal fará o licenciamento de que trata este artigo após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, envolvidos no procedimento de licenciamento.

Art. 6º - **Compete ao órgão ambiental municipal, ouvidos os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, quando couber, o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local** e daquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio.

Art. 7º - Os empreendimentos e atividades serão licenciados em um único nível de competência, conforme estabelecido nos artigos anteriores.

Há quem defenda a inconstitucionalidade desta Resolução na parte que atribui competência aos Municípios para o licenciamento ambiental, pois a lei 6.938/81 e a Constituição Federal não fizeram este tipo de previsão. Trata-se de mais uma interpretação literal e restritiva, pois o SISNAMA também é constituído pelos órgãos ambientais locais, que são **“responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições”** (artigo 6º, inciso VI).

Doutrinadores, como Paulo Afonso Leme Machado ⁽²¹⁾, apontam a total inconstitucionalidade dos artigos 4º, 5º e 6º desta Resolução, por entenderem que não cabe a nenhuma legislação infraconstitucional delimitar ou explicitar estas competências, acrescentando que o CONAMA não pode dispor sobre este tema (constitucional). Mas há os que afirmam, com maior razão, que a Lei 6.938/81 foi recepcionada pela Constituição Federal no que concerne à repartição de competências e autonomia dos entes federados para licenciamento ambiental, daí decorrendo a conclusão de que também sob este aspecto (Licenciamento Ambiental pelos Municípios) a Resolução n. 237/97 não atenta contra a legalidade ou a constitucionalidade. E aqui é lapidar a lição de Edis Milaré ⁽²²⁾:

21 - **MACHADO**, Paulo Afonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 7ª Edição. Malheiros Editores, 1998. p. 49.

Como se vê, versaram referidos diplomas sobre as normas federais básicas para a uniformização do licenciamento ambiental em todo o território nacional, referendando a descentralização de sua outorga, que ficou entregue fundamentalmente aos órgãos estaduais.

A seguir, a Constituição de 1988, recepcionando a Lei nº 6.938/81, deixou claro que os diversos entes da Federação devem partilhar as responsabilidades sobre a condução das questões ambientais, tanto no que tange à competência legislativa, quanto no que diz respeito à competência dita implementadora ou de execução.

Assim, integrando o licenciamento o âmbito da competência de implementação, os três níveis de governo estão habilitados a licenciar empreendimentos com impactos ambientais, cabendo, portanto, a cada um dos entes integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente promover a adequação de sua estrutura administrativa com o objetivo de cumprir essa função, que decorre, insista-se, diretamente da Constituição.

Por tudo o quanto se expôs, é razoável a defesa da idéia de que cabe aos Municípios legislar sobre Direito Ambiental (de interesse local) e licenciar atividades e empreendimentos que causem impacto ambiental exclusivamente no seu território. Há que se lembrar, entretanto, que esta competência decorre de uma interpretação harmônica e sistemática do próprio texto constitucional. Isto porque, especificamente neste tópico, a Resolução n. 237/97-CONAMA desbordou das suas funções, entre as quais não está a de legislar. E aí cabe ao legislador ordinário promover alteração no texto da lei 6.938/81 (recepcionada pela CF/88), de forma a admitir expressamente o Licenciamento Ambiental municipal. Com isto estará superada a polêmica que se instaurou acerca da intromissão daquela Resolução, que afronta o princípio da hierarquia normativa vigente no ordenamento pátrio. Pode-se até mesmo, para espancar de vez qualquer controvérsia, ir-se mais longe e promover uma emenda ao próprio Texto Maior, para que nele fique expressa esta competência concorrente dos Municípios, ou ainda solucionar o impasse através da edição da Lei Complementar de que trata o parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal: **Lei complementar fixará 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.** Cuida-se de mera opção do legislador.

A Lei Complementar de que trata aquele parágrafo já vem sendo objeto de apreciação no Congresso Nacional no Projeto de Lei Complementar n. 388/2007, do qual se falará mais amiúde adiante.

08 – CRITÉRIOS DE FIXAÇÃO DE COMPETÊNCIA PARA O LICENCIAMENTO AMBIENTAL.

Admitida a competência dos Municípios para legislar e promover o Licenciamento Ambiental, é necessário avançar na discussão, agora sobre os critérios de fixação destas competências específicas, pois este assunto traz confronto entre os diversos órgãos ambientais.

A Constituição de 1988 (cujo entendimento que aqui se espousa é o de que recepcionou a Lei nº 6.938/81) determinou claramente que todos os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) devem repartir as responsabilidades no que toca à proteção ao meio ambiente. Neste espírito, todas as esferas governamentais se encontram habilitadas a licenciar empreendimentos com tais impactos.

Questão que ganhou espaço na doutrina e repercutiu na jurisprudência consistiu na argumentação da União Federal, de que caberia ao IBAMA, e não aos órgãos ambientais estaduais e municipais, o licenciamento de atividades ou empreendimentos que possam causar degradação ambiental em bens que lhe pertençam (à União Federal). A partir desta polêmica, duas correntes se formaram: a primeira sustentando a tese de que **é a dominialidade do bem afetado que determina esta competência**, ao passo que a segunda entende que **o melhor critério é o da abrangência do impacto ao meio ambiente**.

O IBAMA é o principal defensor da idéia de que quando se tratar de impacto ambiental em bem pertencente à União Federal, caberá àquela Autarquia o licenciamento. Esta tese não vingou. Consoante se demonstrará, a competência dos órgãos integrantes do SISNAMA para realizar o licenciamento ambiental tem como fundamento o **impacto ambiental** do empreendimento. Em momento algum o arcabouço normativo ambiental fixa esta competência pela dominialidade do bem afetado, mas pela “predominância do interesse”, com base nos impactos ambientais da atividade ou do empreendimento.

Como frisado em várias passagens deste trabalho, a Resolução CONANA nº 237/97 regulamentou a atuação dos membros do SISNAMA na execução da Política Nacional do Meio Ambiente, definindo os critérios para o exercício da competência para o licenciamento referido no artigo 10 da Lei nº 6.938/81, visando à integração

dos órgãos municipais, estaduais e federais, de acordo com as respectivas atribuições. Este fracionamento (de competências) nitidamente levou em consideração tal predominância (do interesse). Neste sentido, o seu artigo 4º previu:

Art. 4º - Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, órgão executor do SISNAMA, o licenciamento ambiental, a que se refere o art. 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, a saber:

I - localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; na plataforma continental; na zona econômica; em terras indígenas ou em unidades de conservação do domínio da União.

II - localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais Estados.

III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados.

IV - destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear - CNEN.

V - bases ou empreendimentos militares, quando couber, observada a legislação específica.

§ 1º - O IBAMA fará o licenciamento de trata este artigo após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Estados e Municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, envolvidos no procedimento de licenciamento.

§ 2º - O IBAMA, ressalvada sua competência supletiva, poderá delegar aos Estados o licenciamento de atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional, uniformizando, quando possível, as exigências.

Já no que se refere às competências estaduais e do Distrito Federal, dispôs o artigo 5º da mesma norma (Resolução 237/97 – CONAMA):

Art. 5º - Compete ao órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades:

I - localizados ou desenvolvidos em mais de um Município ou em unidades de conservação de domínio estadual ou do Distrito Federal;

II - localizados ou desenvolvidos nas florestas ou demais formas de vegetação natural de preservação permanente relacionadas no artigo 2º da Lei nº 4.771 de 15 de setembro de 1965;

III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais de um ou mais Municípios;

IV - delegados pela União aos Estados ou ao Distrito Federal, por instrumento legal ou convênio.

Parágrafo Único - O órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal fará o licenciamento de que trata este artigo após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, envolvidos no procedimento de licenciamento.

Logo, não é suficiente que a atividade ou empreendimento licenciado atinja ou se localize em bem deste ou daquele ente político. No caso da União Federal, **para que seja atraída a competência do IBAMA na condução do processo de licenciamento ambiental (à exceção daqueles casos previstos expressamente na Constituição Federal e na Lei Federal n. 6.938/81, atribuindo competência ao IBAMA), se faz necessário analisar a abrangência do impacto ao meio ambiente, e não a titularidade do bem atingido.** Igual raciocínio se faz quanto aos Estados em relação aos Municípios.

No mesmo sentido manifesta-se Álvaro Mirra, quando trata da competência da Justiça Federal ⁽²³⁾:

Nessa linha de entendimento, tem-se sustentado, com razão, que o fato de a degradação ambiental atingir bens de domínio da União, como o mar territorial, as praias, os rios interestaduais, as cavernas e sítios arqueológicos e pré-históricos, os recursos minerais (art. 20, III, VI, IX, X, da CF), os exemplares da fauna terrestre (art. 1º, caput, da Lei n. 5.197/67) e aquática (art. 3º do Decreto-lei n. 221/67) ou as áreas naturais abrangidas por unidades de conservação federais - Parques, Reservas, Estações Ecológicas etc. -, não é suficiente para caracterizar o interesse jurídico apto a viabilizar a intervenção da União no processo movido para a obtenção da responsabilização civil do degradador. Isso porque, como analisado anteriormente, **o dano ambiental significa a lesão ao meio ambiente, como bem incorpóreo, qualificado juridicamente como bem de uso comum do povo (art. 225, caput, da CF), e aos elementos corpóreos e incorpóreos que o integram - os denominados bens ambientais -**, os quais receberam tratamento legal específico, devido a sua função ecológica e ambiental, como recursos ambientais (art. 3º, V, da Lei n. 6.938/81), **sendo, em quaisquer dos casos, na sua dimensão coletiva, como interesses difusos, bens pertencentes a coletividade, independentemente da titularidade do domínio reconhecida sobre a elemento material específico atingido.**

...

Assim, nos exemplos acima apontados, se, por um lado, a agressão recai sobre bens corpóreos de domínio da União - o mar, as praias, os rios interestaduais, as cavernas, os exemplares da fauna, as unidades de conservação federal -, por outro lado, no âmbito da ação civil pública, a reparação de danos pretendida visa a recomposição do meio ambiente e dos bens ambientais na condição, respectivamente, de bem incorpóreo de uso comum do povo e de recursos ambientais, **sempre como bens que pertencem a coletividade como um todo, que tem direito ou interesse a sua manutenção de forma equilibrada em termos ecológicos, direito como visto difuso e a todos pertencente; não como bens integrantes do patrimônio da União ou de entidades públicas federais.**

Portanto, encontrou maior aceitação a teoria de que o Licenciamento

23 - MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Ação Civil Pública e a Reparação do Dano ao Meio Ambiente. 2ª edição. Editora Juarez de Oliveira, 2004.

Ambiental se dá em razão da abrangência do impacto ao meio ambiente e não em virtude da titularidade do bem atingido. O assunto mereceu disciplina pelo Ministério do Meio Ambiente no Parecer n. 312/CONJUR/MMA/2004. Veja-se sua transcrição parcial, lembrando que a íntegra está disponível na *homepage* do próprio IBAMA: http://www.ibama.gov.br/licenciamento/modulos/arquivo.php?cod_arqweb=par312.

...

Trata-se de conflito positivo de competência entre o IBAMA e a FATMA/SC para a realização do licenciamento ambiental do Estaleiro Aker Promar, no Município de Navegantes/SC. De um lado se manifesta a Procuradoria Jurídica da referida Fundação Estadual, entendendo ser de competência do órgão estadual o licenciamento do empreendimento em questão, tendo em vista que seus impactos ambientais diretos não ultrapassam os limites do Estado de Santa Catarina. **A Gerência Executiva do IBAMA/SC posiciona-se no sentido de que o citado empreendimento deve ser licenciado pelo IBAMA, em suma, pelo fato dos impactos ambientais da atividade serem extensíveis ao mar territorial, bem da União, cabendo, portanto, ao órgão federal realizar tal licenciamento ambiental.**

Já a Diretoria de Licenciamento e Qualidade – DILIQ/IBAMA, diverge do posicionamento da GEREX/SC, com fulcro no art. 4º, I da Resolução CONAMA nº 237/97, concluindo que **caberia órgão ambiental estadual o licenciamento da atividade em questão, pois somente seria de responsabilidade do IBAMA os licenciamentos de empreendimentos “localizados ou desenvolvidos” no mar territorial ou na plataforma continental. Não bastando, para deslocar a competência para o IBAMA, o fato dos impactos ambientais serem extensíveis à bem da União.**

Preliminarmente, deve-se referir que a Consultoria Jurídica do Meio Ambiente já tratou de tal tema no Parecer nº 1853/CONJUR/MMA /98, concluindo que: “não há contradição entre o regime constitucional dos bens da União e o fato de ser o licenciamento ambiental realizado pelos órgãos estaduais ou municipais integrantes do SISNAMA, dada a preponderância do interesse público sobre o domínio do bem. Não há direito de propriedade da União sobre os bens de seu domínio tal qual a do particular, posto que são bens de uso comum do povo, e portanto, patrimônio de toda a Nação. **O critério utilizado pela lei para efeito de fixação das competências não decorre do regime constitucional dos bens da União, pois a licença é um instrumento administrativo de gestão ambiental!** A competência administrativa em matéria ambiental é repartida politicamente para os três níveis de governo por força do texto constitucional. **O critério adotado pelo legislador na Lei no 6938/81, para efeito de divisão das competências é o do dano e não do bem ou localização da atividade ou empreendimento. O conceito de domínio, administração e utilização dos bens públicos, não se vincula com o instituto do licenciamento ambiental, eis que são institutos distintos** e por conseguinte tratados no Parecer nº 1853/CONJUR/MMA/98, datado de 07/12/98, da lavra do então Consultor Jurídico do Ministério do Meio Ambiente, Dr. Vicente Gomes da Silva.

Por fim, o licenciamento ambiental de uma atividade não implica no uso ou alteração de regime do bem público”.

...

A Constituição de 1988 partilha competências entre as pessoas de direito público interno de forma bastante complexa, estribada na predominância do interesse. Ou seja, confere à União as matérias de interesse nacional ou geral, aos Estados as matérias de interesse regional e aos Municípios as de interesse local.

...

Entretanto, não é fácil separar o que seja de interesse nacional, regional ou local, porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como também não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos municípios, como partes integrantes da Federação brasileira. O legislador constituinte ao repartir entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios as várias competências do Estado Brasileiro, repartiu também as atribuições relacionadas ao meio ambiente, estabelecendo competência comum à União, Estados e Municípios para articularem políticas públicas ambientais e exercerem suas competências administrativas, objetivando proteger o meio ambiente:

...

Já para legislar sobre matéria ambiental, a Constituição Federal prevê como competentes, de forma concorrente, a União, o Distrito Federal e os Estados-Membros. Estabelece o art. 24 da CF, que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição (inciso IV); proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico (inciso VII); responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (inciso VIII).

O Município, de fato, foi excluído do dispositivo constitucional que expressamente permite legislar sobre proteção ambiental (art. 24, da C.F). Contudo, diante da interpretação sistemática da Constituição Federal (arts. 23, 30, I e II e 225) é competente, com os demais poderes para legislar, respeitando os limites de sua autonomia, sobre o meio ambiente. **É o "interesse local" que definirá a competência municipal nas questões ambientais** em consonância com a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal em legislar sobre proteção ao meio ambiente.

No que tange a competência comum, a Lei Federal nº 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, cria o Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA:

...

À opção do legislador constituinte pela competência comum para a defesa do meio ambiente, bem como do legislador ordinário pela criação do SISNAMA, sinalizam a importância que se deu à proteção ambiental, tendo como decorrência a necessidade de cooperação de todos os entes federados, seus órgãos e entidades, na proteção e execução daqueles temas a que deu dignidade constitucional. Sobre o SISNAMA, afirma Marcelo Abelha Rodrigues que "o legislador procurou dar aplicação à competência comum para implementação da política ambiental, criando um verdadeiro plexo de órgãos estatais, nos três níveis (União, Estados e Municípios), tendo em vista a regra do art. 23 do diploma constitucional. A esse sistema criado deu o nome de SISNAMA."⁴

O SISNAMA, em suma, representa a articulação dos órgãos ambientais existentes e atuantes em todas as esferas da Administração Pública. Ao discorrer sobre o SISNAMA, Edis Milaré usa a seguinte analogia: "... poder-se-ia dizer que o SISNAMA é uma

ramificação capilar que, partindo do sistema nervoso central da União, passa pelos feixes nervosos dos Estados e atinge as periferias mais remotas do organismo político administrativo brasileiro, através dos municípios. 5

Desta forma, pode-se afirmar que a todos os integrantes do SISNAMA se atribuiu a responsabilidade pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, tendo em vista ter sido tal Sistema Nacional criado com o fim de operacionalizar, dar efetividade e eficiência à proteção ambiental. Assim, **não cabe aos Municípios e Estados pedir autorização à União para exercerem o poder de polícia administrativa, para organizarem seus serviços administrativo-ambientais ou para utilizarem os instrumentos da política nacional do meio ambiente, entre os quais se inclui o licenciamento ambiental.** 6

A Lei Federal nº 6938/81 elenca o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. Expressa o seu art. 10, *caput*:

...
A Resolução CONAMA nº 237/97 define o conceito de licenciamento ambiental da seguinte forma:

...
A mesma Resolução CONAMA nº 237/97, veio a regulamentar a atuação dos membros do SISNAMA na execução da Política Nacional do Meio Ambiente, disciplinando critérios para exercício da competência para o licenciamento a que se refere o art. 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, buscando a integração na atuação dos órgãos competentes do Sistema Nacional do Meio Ambiente, em conformidade com as respectivas competências. Tal repartição de atribuições restou fundada na “predominância do interesse” com base nos impactos ambientais da atividade ou empreendimento. Neste sentido, refere a referida Resolução do CONAMA, que compete ao IBAMA o licenciamento dos seguintes empreendimentos e atividades:

...
A Resolução CONAMA nº 237/97, dispõe sobre o Município:

...
Acerca do Sistema Nacional de Meio Ambiente e do licenciamento ambiental, escreve Edis Milaré: “Como se vê, versaram referidos diplomas sobre as normas federais básicas para a uniformização do licenciamento ambiental em todo o território nacional, referendando a descentralização de sua outorga, que ficou entregue fundamentalmente aos órgãos estaduais.

A seguir, a Constituição de 1988, recepcionando a Lei nº 6.938/81, deixou claro que os diversos entes da Federação devem partilhar as responsabilidades sobre a condução das questões ambientais, tanto no que tange à competência legislativa, quanto no que diz respeito à competência dita implementadora ou de execução. Assim, integrando o licenciamento o âmbito da competência de implementação, os três níveis de governo estão habilitados a licenciar empreendimentos com impactos ambientais, cabendo, portanto, a cada um dos entes integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente promover a adequação de sua estrutura administrativa com o objetivo de cumprir essa função, que decorre, insista-se, diretamente da Constituição. 8

Verificada a legislação incidente sobre o tema, **pode-se afirmar que a competência dos integrantes do SISNAMA para realizar o licenciamento ambiental tem como fundamento o “impacto ambiental” do empreendimento ou atividade. Em**

nenhum momento a legislação ambiental brasileira atrela a competência para a realização do licenciamento ambiental à dominialidade do bem afetado. Ressalta-se que, no tocante ao direito ambiental, o licenciamento ambiental, ganha matriz específica em razão do bem jurídico envolvido: o meio ambiente. Preceitua o caput do art. 225 da CF que 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.

Meio ambiente é bem jurídico que não se encontra na esfera de disponibilidade de ninguém, nem do Estado, nem dos administrados.

Neste contexto se insere o licenciamento ambiental, pois visa a controlar preventivamente atividades que sejam potencialmente causadoras de degradação ambiental e a assegurar a incolumidade do direito (difuso) ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Desta feita, **o licenciamento ambiental tem por fundamento compatibilizar a proteção do meio ambiente com o desenvolvimento econômico sustentável, tendo sua análise focada nos impactos ambientais da atividade ou empreendimento, não na titularidade dos bens afetados.** Sobre o tema, bem refere o já citado Parecer nº 1853/Conjur/MMA/98: “A processabilidade das licenças ambientais como garantia dos administrados”.

Portanto, o instituto do licenciamento vincula-se ao **interesse público e não à titularidade do bem.** Até mesmo porque, segundo opinião unânime dos mais significativos administrativistas, para fazer valer sua condição de proprietário, é necessário que o ente estatal desafete o bem da finalidade pública. Assim, **não há qualquer contradição entre o regime constitucional dos bens da União e o fato de ser o licenciamento estadual, dada a preponderância do interesse público sobre o direito de propriedade do patrimônio da Nação.** Ainda, porque a preservação do meio ambiente é competência atribuída a todas as esferas de governo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Logo sendo a competência ambiental privativa da União, quer seja para legislar, quer seja para fazer a gestão dos recursos ambientais não há justificativa jurídica para restringir as atividades dos Estados neste campo, além das restrições já estabelecidas na lei de regência da matéria. Não pode o intérprete distinguir o que a lei não distingue.

...

Portanto, **não basta que a atividade licenciada atinja ou se localize em bem da União para que fique caracterizada a competência do IBAMA para efetuar o licenciamento ambiental. O licenciamento ambiental dá-se em razão da abrangência do impacto ao meio ambiente e não em virtude da titularidade do bem atingido.** Acerca de tema similar, vem a jurisprudência se manifestando:

TJSP – AI nº 182.852-1 – 5ª Câmara Cível.

Irrelevante que a degradação ambiental alcance bens de domínio da União, mais precisamente um rio interestadual, os terrenos marginais e suas praias. **O interesse que se visa tutelar com a ação civil pública e o meio ambiente, patrimônio comum a toda população, e não, especificamente, da União Federal.**

TJSP – AP. Cív. 21.564-5/5 – 5ª Câmara Cível - A Justiça Estadual é competente para processar e julgar ação civil pública de reparação de danos causados ao meio ambiente, ainda que a área em litígio pertença à União.

TJSP – AI n 007.109-5/7 - 5ª Câmara Cível COMPETÊNCIA - Ação civil pública - Proteção da natureza - Patrimônio Público - Extração de quartzito - Terreno de domínio da União – Degradação ambiental - Competência da Justiça Estadual para processar e julgar ação civil pública visando a proteção do meio ambiente.

TRF/4º REGIÃO - AG – 82734 – 3ª TURMA - TRF400082864

O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo à atuação do órgão estadual, possui competência para proceder ao licenciamento ambiental de área de preservação permanente, terras de marinha ou praias, devendo impedir a construção de obras nestes locais – Lei nº 6938/81, na redação dada pela Lei nº 7.804/89. Agravo de instrumento improvido.

Como explicitado na Lei Federal nº 6.938/81, **incumbe ao IBAMA o licenciamento ambiental de atividades e obras com grande impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, sem nenhuma derivação para outros aspectos tais como a titularidade do bem, característica ou natureza da atividade.** Portanto, nos parece que se utilizar do critério - bens da União instituído no art. 20 da Constituição - para efeito de identificar e distinguir as competências de licenciamento ambiental nos três níveis da Federação por via de interpretação em desapeço ao que dispõe a lei em sentido formal e material é um equívoco¹³.

Admitido o atrelamento do licenciamento ambiental à titularidade do bem afetado, teríamos uma gama de empreendimentos e atividades de diminuto impacto ambiental sujeitos ao licenciamento obrigatório pelo IBAMA. Caberia ao IBAMA, por exemplo, licenciar toda e qualquer atividade de mineração, qualquer construção em bem situado na orla marinha (terreno de marinha), qualquer atividade que capte água ou lance efluentes em rios que banhem mais de um estado, ou que se estendam a território estrangeiro (rios de domínio da União). O critério da titularidade do bem para aferição do membro do SISNAMA competente para realizar o licenciamento ambiental, além de contrariar, frontalmente, o disposto na Lei nº 6.938/81, traria, per si, inúmeros conflitos entre os entes federados.

Utilizando-se tal critério, ter-se-á casos em que teremos União, Estado e Município(s) com bens afetados diretamente por um empreendimento, conseqüentemente, com o dever de licenciar a atividade. Como no seguinte caso: licenciamento de uma atividade de mineração de pequeno impacto ambiental, localizada em rio estadual, dentro de uma unidade de conservação de uso sustentável criada pelo Município. Conforme manifestado anteriormente por esta Consultoria Jurídica¹⁴, o ato de licenciar uma atividade nada tem a ver com a titularidade do bem, posto que são institutos totalmente distintos e assim tratados pela legislação. Evidentemente, que na hipótese de uso de um bem da União, pelo particular, somente ela - União - pode autorizar por via de outorga e sob o manto e a proteção da legislação própria. Em outra vertente, e admitindo-se a hipótese de competência privativa da União para este efeito, estaríamos aqui propondo a descaracterização do sistema nacional de licenciamento, instituído pela lei, ou no mínimo, negando a sua eficácia jurídica no atual ordenamento vigente.

O licenciamento ambiental é procedimento de controle prévio das atividades potencialmente causadoras de impacto sobre o meio ambiente, sendo que os atos dele decorrentes não implicam na liberação ou na vulneração da necessária concessão outorgada pelo Poder Público para exploração de bens de sua titularidade. A tutela do uso (quantidade) das águas federais é realizada pela Agência Nacional de Águas - ANA. O direito a lavra mineral depende de

autorização do Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM. E, em ambos os casos, cabe aos membros do SISNAMA o dever de proteger o meio ambiente, bem de uso comum do povo, utilizando, dentre outros instrumentos, o licenciamento ambiental.

...

Finalizando, salienta-se que os órgãos ambientais do Brasil têm enormes dificuldades para implementar suas políticas. Há uma grande defasagem entre a demanda e a capacidade de atendimento nas políticas ambientais do país. Não é razoável, portanto, que haja disputa de competências e sombreamentos institucionais: é necessária uma complementaridade de atribuições e compartilhamento de responsabilidades. Para isso, foi instituído o Sistema Nacional de Meio Ambiente. Além disso, devem ser fortalecidos os mecanismos institucionais de articulação que permitam aos governos em conjunto, independentemente de divergências políticas, responderem com melhor efetividade aos desafios a fim de garantir que o desenvolvimento do país preserve nosso maior patrimônio. A participação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios nesse cenário, permite não só um controle maior, como também uma melhor qualidade na prestação de serviços à coletividade 18.

Isto posto, além da manutenção do disposto no Parecer nº 1853/CONJUR/MMA/98, em especial, no que diz respeito a competência para realizar o licenciamento ambiental, conclui-se :

a) o meio ambiente é bem de uso comum do povo, não sendo de propriedade da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios. A preservação do meio ambiente interessa a toda a coletividade, não apenas às entidades políticas;

b) o licenciamento ambiental é um procedimento de controle prévio das atividades potencialmente causadoras de impacto sobre o meio ambiente. Desta feita, o licenciamento ambiental não concede o direito à exploração de bens de titularidade do Poder Público;

c) cabe ao Poder Público no ato da concessão do direito de explorar bens de titularidade zelar seu domínio. A concessão/permissão de tal uso de bem do Poder Público não autoriza o cessionário a violentar as leis que preservam a natureza.

d) a titularidade do bem afetado pela atividade ou empreendimento não define a competência do membro do SISNAMA para realização do licenciamento ambiental. Tal critério contraria o art. 10 da Lei nº 6.938/81 e as disposições do CONAMA sobre o tema;

e) o critério para definição do membro do SISNAMA competente para a realização do licenciamento ambiental deve ser fundado no alcance dos “impactos ambientais” da atividade ou empreendimento, conforme o regrado pela Resolução CONAMA nº 237/97.

f) na presente questão, somente caberá ao IBAMA realizar o licenciamento ambiental do Estaleiro Aker Promar, no Município de Navegantes/SC caso esteja configurada alguma das hipóteses previstas no art. 4º da Resolução CONAMA nº 237/97.

Disto resulta o desfecho no sentido de que parece estar vencida, a menos que apareçam argumentos mais concretos e convincentes, a teoria daqueles que sustentam que a competência para o licenciamento ambiental é fixada pela **propriedade** do bem afetado, quando é certo que esta (competência) se rege pela

localidade onde o impacto se dará. Esta controvérsia também será superada quando vir a ser convertido em lei o Projeto de Lei n. 388/2007 (consoante se verá em breve), em cujo artigo 3º está previsto que “As ações administrativas decorrentes da competência comum de que trata esta Lei Complementar **deverão observar o critério da predominância do interesse nacional, regional e local na proteção ambiental**”.

09 – A POLÊMICA SOBRE O AUTOLICENCIAMENTO AMBIENTAL.

Define-se em doutrina o termo “autolicienciamento” (ambiental) a situação em que uma mesma esfera de governo (municipal, estadual ou federal) é, ao mesmo tempo, a empreendedora e a própria responsável pela sua aprovação (Licenciamento Ambiental), o que, para muitos, atenta contra os princípios constitucionais da legalidade, moralidade e impessoalidade, além de ferir a isonomia entre o Estado e os particulares. Para Hamilton Alonso Júnior (24):

...
Ao autoliciar-se, a Administração atenta contra a impessoalidade, como já visto, porém atinge sobretudo o conteúdo moral de todo o processo de licenciamento, contaminando-o em face do contraste gritante do senso comum e do interesse coletivo com a conduta administrativa perpetrada, pois, em sã consciência, ninguém pode admitir a dúplice função administrativa aqui em exame. ... Portanto, levando-se em consideração o impedimento moral e ético de qualquer pessoa julgar a si própria, pode-se afirmar ser o autolicienciamento exemplo típico no qual a legalidade não é suficiente para a legitimidade e regularidade do ato administrativo.

...
Em sendo assim, mesmo existindo amparo na lei, à luz do art. 37 da Constituição Federal, **atenta contra os princípios da impessoalidade e da moralidade o fato de a Administração Pública, na condição de empreendedora, promover o licenciamento de atividade que pretenda desenvolver.** O ato emanado pelo órgão licenciador, embora formalmente embasado em norma legal, não está em conformidade com a moralidade administrativa e com o interesse público. Por essa razão, contrário ao direito, inaceitável, irregular e, conseqüentemente inválido.

O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios defende idéia semelhante, consoante se vê da transcrição parcial do seu arrazoado na petição inicial (25):

No presente caso, **o Poder Público (Distrito Federal) é, ao mesmo tempo, o empreendedor e o responsável pela aprovação do empreendimento, configurando-se situação de autolicienciamento ambiental,** definida da seguinte forma pela doutrina:

“Ao contrário do particular, que apresenta seu projeto junto à Administração Pública, realizando-se a partir daí o salutar processo licenciatório, quando o Poder Público quer empreender (nivelando-se ao particular), ele próprio exerce o ato administrativo pelo qual se aprova ou não a pretensão e estabelece, em caso de aprovação, condições, restrições e medidas de controle a serem fiscalizadas pelo próprio ente administrativo. Em outras palavras, a Administração Pública, nestas hipóteses, se autolicia ambientalmente.

24 – **JÚNIOR**, Hamilton Alonso. Aspectos Jurídicos do Licenciamento Ambiental. Editora Forense Universitária. 1ª edição. p. 46.

25. Ação Civil Pública 2004.01.1.027385. Autor: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Réu: Distrito Federal. 1ª Vara de Fazenda Pública do Distrito Federal.

Não obstante, contudo, o preenchimento do formalismo legal, convenhamos ser muito estranho admitir a dúplice atuação do Poder Público (como empreendedor e licenciador)". (ALONSO JR., Hamilton *et al.* Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000, p. 47).

Tal situação, portanto, mostra-se perigosa e inadmissível em nosso ordenamento, já que, ao licenciar a si própria, a administração atenta contra os princípios da impessoalidade e da moralidade previstos na Constituição Federal (art. 37, caput), que são pressupostos de validade de todo ato ou procedimento administrativo. A falta de impessoalidade advém do fato de que o órgão executor das obras e o órgão ambiental estão subordinados á mesa autoridade superior, que, por óbvio, tem interesse na realização da obra – caso contrário não teria proposto. Tal subordinação, aliás, é típica da estrutura da Administração Pública. Essa ausência de neutralidade já foi realçada pela doutrina, *in verbis*:

“Sem amarras absolutas, entretanto, o autolicenciamento torna-se perigoso, na medida em que sujeito a interferências. Fica desacreditado e falha como mecanismo de controle, não sendo possível reconhecer critérios básicos para qualquer julgamento, como isenção e neutralidade, pois muitas vezes os interesses de seus superiores hierárquicos, dentro do ente federativo, estarão em jogo, gerando toda sorte de pressões aos integrantes do órgão licenciador.

(...)

Outrossim, atenta contra o princípio da isonomia, colocando o particular em situação de desvantagem com o empreendedor público, o fato de este (Estado) contar com agência fiscalizadora própria, não precisando se submeter a qualquer órgão externo. O princípio insculpido no art. 170, VI da Constituição Federal, sujeita todos às regras gerais da atividade econômica, dentre elas o cuidado com o meio ambiente” (ALONSO JR., Hamilton *et al.* Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000, p. 52).

Com efeito, cabe questionar: se o particular tem que submeter seus projetos causadores de impacto ambiental a um órgão externo, por que o Poder Público empreendedor poderia analisar seus próprios projetos? A resposta a esta pergunta só poderá concluir que o princípio da isonomia fica certamente arranhado quando se analisa a situação em tela. De outro lado, a moralidade administrativa também é fatalmente atingida, na medida em que o autolicenciamento submete a um ente o julgamento de seus próprios atos. Vale mais uma vez transcrever a lição da doutrina:

...
Ferindo princípios tão especiais dentro do nosso ordenamento jurídico, estabelecidos inclusive em sede constitucional, a consequência do autolicenciamento não poderia ser outra a não ser a nulidade das licenças concedidas e de todo o procedimento administrativo em que ele se deu.

...
Diante do exposto, **é de se entender que, como o IBAMA, com supedâneo no art. 10 da Lei da PNMA, tem competência suplementar nos casos de licenciamento ambiental, diante do autolicenciamento do órgão estadual ou distrital de meio ambiente, caberia a ele, IBAMA o licenciamento da obra promovida pela Administração Pública Estadual ou Distrital, a fim de se garantir a impessoalidade, a moralidade e a eficiência da Avaliação de Impacto Ambiental e de seus instrumentos conexos, quais sejam, o EIA/RIMA e o licenciamento ambiental (Resolução CONAMA n. 237/97).**

Logo, as licenças administrativas em discussão carecem de validade, vez que emitidas por agente incompetente, na medida em que o interesse direto do órgão distrital licenciador na obra torna-o impedido de licenciar. Deve este, portanto, delegar sua competência a outro órgão integrante do Sistema Nacional de Meio Ambiente com competência e isenção para licenciar tal empreendimento. Este órgão é o IBAMA (grifou-se).

Em que pese a respeitabilidade da fonte, se levados este argumentos às últimas conseqüências estar-se-á diante um hiato. Sabe-se que o procedimento do 'autolicenciamento' pode realmente vir a padecer dos vícios acima apontados, e neste caso restarão malferidos, no mínimo, os princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade e da moralidade. **Mas isto terá ocorrido no caso concreto.** Então, esta prática (autolicenciamento) não é, por si só, imoral, ilegal ou pessoal. Somente o será se **(na situação concreta)** for constatada desobediência àqueles princípios e a outras solenidades legais. Caso contrário não haverá nenhuma irregularidade. Ademais, o próprio ordenamento jurídico pátrio prevê os mecanismos de prevenção, repressão e responsabilização de agentes públicos por atos que importem em prejuízo aos direitos coletivos – inclusive meio ambiente –, como é o caso da Ação de Improbidade, da Ação Civil Pública e da Ação Popular.

Como se defendeu em linhas passadas, são competentes para o Licenciamento Ambiental a União Federal (IBAMA), os Estados e os Municípios. Numa visão hierárquica, os órgãos municipais estariam na base, ao passo que o IBAMA ocuparia o topo da pirâmide, pois foi elevado à condição de "Órgão Executor" do SISNAMA, pelo inciso IV do artigo 6º da Lei Federal n. 6.938/81. Nesta condição, cabe-lhe executar e fazer executar, como órgão federal, a política e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente. Também foi lembrado inúmeras vezes que os artigos 4º a 6º da Resolução CONAMA n. 237/97 atribuem àquela Autarquia Federal (IBAMA) o licenciamento ambiental dos empreendimentos referidos no artigo 10 daquela Lei Federal. Também é de se notar que a competência supletiva obedece esta mesma hierarquia: O IBAMA tem competência supletiva em relação aos Estados (e Distrito Federal) e este a têm em relação aos Municípios. **O inverso não é verdadeiro.**

Pergunta-se: **a quem caberá o licenciamento destas atividades se a empreendedora for a própria União Federal?** O questionamento tem pertinência, porque pela tese da ilegalidade e inconstitucionalidade do autolicenciamento esta tarefa não poderá caber ao IBAMA, que é uma Autarquia Federal e será suspeita para licenciar atividades de iniciativa da União. No entanto, é a própria lei (6.938/81) quem determina esta competência. Atribuí-la a outro órgão ambiental (ainda mais de hierarquia inferior dentro da estrutura do SISNAMA), isto sim, importará em ilegalidade.

Resumindo, a ilegalidade (ou inconstitucionalidade) não está no autolicensing em si, mas na não-observância das normas por ocasião da análise do projeto, o que somente poderá ser verificado, como já se frisou, no caso concreto. Imagine-se ainda a hipótese de os mais de cinco mil municípios brasileiros não poderem licenciar, por si sós, empreendimentos de sua iniciativa e terem de recorrer aos respectivos órgãos estaduais, que por sua vez também são responsáveis pela sua competência natural (estadual). O senso comum aponta para uma sobrecarga que levará a atrasos ou, pior, a análises superficiais, das quais poderá ocorrer o deferimento de pedidos inviáveis e negativa de propostas sustentáveis.

No plano da argumentação, a quem caberia o licenciamento do ambicioso projeto de transposição das águas do Rio São Francisco, que corta inúmeros Municípios e vários Estados, sendo ele um projeto da União Federal? Seria o IBAMA suspeito para análise do empreendimento? Em caso positivo, a quem atribuir esta tarefa? Aos órgãos ambientais estaduais ou municipais? Acaso se responda 'sim' a estas indagações, como equacionar a questão em face do artigo 4º da Resolução CONAMA n. 237/97, que determina caber ao órgão federal (IBAMA - Diretoria de Licenciamento Ambiental) licenciar empreendimentos com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, localizados ou desenvolvidos em dois ou mais Estados ou cujos impactos diretos ultrapassem os limites territoriais de uma ou mais Unidades da Federação (incisos II e III)? A resposta a todas estas indagações é objetiva: a competência é efetivamente do IBAMA, ainda que se trate de autolicensing. Os desvios de conduta deverão ser de responsabilidade dos agentes públicos prevaricadores.

Finalmente, como se prometeu, convém trazer algumas considerações ao Projeto de Lei Complementar n. 388/2007, que visa à regulamentação do parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal (**Lei complementar fixará 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**).

Veja-se a íntegra desta proposta normativa:

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N. 388/2007.

“Fixa normas 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, previstas no art. 23, incisos III, VI e VII, da Constituição”.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

CAPÍTULO I. DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES.

Art. 1º Esta Lei Complementar fixa, nos termos do parágrafo único do art. 23 da Constituição, normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativa 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, previstas no art. 23, incisos III, VI e VII, da Constituição Federal.

Art. 2º 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 preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado;
- II - garantir o desenvolvimento ecologicamente sustentável;
- III - harmonizar as ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação dos entes federativos;
- IV - garantir a unicidade da política ambiental para todo o País, respeitadas as peculiaridades regionais e locais; e
- V - promover a gestão compartilhada, democrática e eficiente.

Art. 3º As ações administrativas decorrentes da competência comum de que trata esta Lei Complementar **deverão observar o critério da predominância do interesse nacional, regional e local na proteção ambiental.**

Parágrafo único. O disposto no *caput* não afasta a atuação subsidiária dos demais entes federativos, de acordo com o disposto nesta Lei Complementar.

CAPÍTULO II. DOS INSTRUMENTOS DE COOPERAÇÃO.

Art. 4º Os entes federativos poderão valer-se dos seguintes instrumentos com vistas ao compartilhamento das atividades previstas nesta Lei Complementar:

- I - Conselhos de Meio Ambiente;
- II - consórcios públicos ou convênios de cooperação, nos termos da legislação em vigor, para o exercício das competências fixadas nesta Lei Complementar;
- III - convênios, acordos de cooperação técnica e outros instrumentos similares com órgãos e entidades do Poder Público, para auxiliar no desempenho de suas atribuições; e
- IV - Fundos de Meio Ambiente.

Parágrafo único. Os instrumentos mencionados no inciso III poderão ser firmados com prazo indeterminado.

CAPÍTULO III. DAS AÇÕES DE COOPERAÇÃO.

Art. 5º As ações de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios serão desenvolvidas de modo a harmonizar as políticas governamentais setoriais com a política nacional do meio ambiente.

Art. 6º Para os fins do art. 5º, são ações administrativas da União, dentre outras:

I - formular, executar e fazer cumprir, no nível nacional, a Política Nacional do Meio Ambiente;

II - exercer a gestão dos recursos ambientais, no âmbito de sua competência;

III - promover ações relacionadas à Política Nacional do Meio Ambiente, nos âmbitos nacional e internacional;

IV - promover a integração de programas e ações de órgãos e entidades da Administração Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, relacionados à proteção e à gestão do meio ambiente;

V - articular a cooperação técnica, científica e financeira, em apoio à Política Nacional do Meio Ambiente;

VI - promover o desenvolvimento de estudos e pesquisas direcionados à proteção e à gestão ambiental, divulgando os resultados obtidos;

VII - promover a articulação da Política Nacional do Meio Ambiente com a de Recursos Hídricos;

VIII - organizar e manter, com a colaboração dos órgãos e entidades da Administração Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente - SINIMA;

IX - elaborar o zoneamento ambiental de âmbito nacional e regional;

X - definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos;

XI - promover e orientar a educação ambiental;

XII - 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;

XIII - exercer o controle e a fiscalização das atividades e empreendimentos cuja competência para licenciar, ambientalmente, for cometida à União;

XIV - exercer o controle e a fiscalização das atividades e empreendimentos cuja competência para autorizar, ambientalmente, for cometida à União;

XV - promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos, a saber:

a) que causem ou possam causar impacto ambiental direto de âmbito nacional ou regional;

b) localizados ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe;

c) localizados na plataforma continental, na zona econômica exclusiva, em terras indígenas ou em unidades de conservação da União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental - APAs, onde deverá ser observado o critério do impacto ambiental direto das atividades ou empreendimentos;

d) destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear - CNEN; e

e) empreendimentos e atividades militares que servem a defesa nacional, na forma da Lei;

XVI - elaborar a relação de espécies raras ou ameaçadas de extinção, da fauna e da flora, no território nacional;

XVII - autorizar a introdução no País de espécies exóticas da fauna e da flora;

XVIII - autorizar a liberação de exemplares de espécie exótica da fauna e da flora em ecossistemas naturais;

XIX - autorizar a exportação de espécimes da flora e fauna brasileiras, partes ou produtos deles derivados; e

XX - autorizar a supressão de vegetação e o manejo de florestas e de formações sucessoras em florestas públicas e unidades de conservação da União, bem como em empreendimentos potencialmente causadores de impacto ambiental nacional ou regional, observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar.

Art. 7º Para os fins do art. 5º, são ações administrativas dos Estados e do Distrito Federal, dentre outras:

I - executar e fazer cumprir, no nível estadual, a Política Nacional de Meio Ambiente;

II - exercer a gestão dos recursos ambientais do âmbito de sua competência estadual;

III - formular, executar e fazer cumprir, no nível estadual, a Política Estadual de Meio Ambiente;

IV - promover, no âmbito estadual e distrital, a integração de programas e ações dos órgãos e entidades da Administração Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, relacionados à proteção e à gestão ambiental;

V - articular a cooperação técnica, científica e financeira, em apoio às Políticas Nacional e Estadual de Meio Ambiente;

VI - promover o desenvolvimento de estudos e pesquisas direcionados à proteção e à gestão ambiental, divulgando os resultados obtidos;

VII - organizar e manter, com a colaboração dos órgãos municipais competentes, o Sistema Estadual de Informações sobre Meio Ambiente;

VIII - prestar informações à União para a formação e atualização do Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente;

IX - elaborar o zoneamento ambiental de âmbito estadual ou distrital, em conformidade com o zoneamento nacional;

X - definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos;

XI - promover e orientar a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a proteção do meio ambiente;

XII - exercer o controle e a fiscalização das atividades e empreendimentos cuja competência para licenciar, ambientalmente, for cometida aos Estados ou ao Distrito Federal;

XIII - exercer o controle e a fiscalização das atividades e empreendimentos cuja competência para autorizar, ambientalmente, for cometida aos Estados ou ao Distrito Federal;

XIV - promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos, a saber:

a) que causem ou possam causar impacto ambiental direto de âmbito estadual; e

b) localizados em unidades de conservação do Estado ou do Distrito Federal, exceto em Áreas de Proteção Ambiental - APAs, onde deverá ser observado o critério do impacto ambiental direto das atividades ou empreendimentos;

XV - autorizar a supressão de vegetação e o manejo de florestas e de formações sucessoras incidentes em florestas públicas e unidades de conservação de do Estado e do Distrito Federal, bem como em propriedades rurais, observadas as atribuições dos demais entes federativos prevista nesta Lei Complementar;

XVI - elaborar relação de espécies da fauna e da flora ameaçadas de extinção no respectivo território;

XVII - autorizar a apanha de espécimes da fauna silvestre, ovos e larvas destinadas à implantação de criadouros e a pesquisa científica;

XVIII - autorizar o funcionamento de criadouros da fauna silvestre; e

XIX - 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.

Art. 8º Para os fins do art. 5º, são ações administrativas dos Municípios, dentre outras:

I - executar e fazer cumprir, no nível municipal, as Políticas Nacional e Estadual de Meio Ambiente;

II - exercer a gestão dos recursos ambientais do âmbito de sua jurisdição;

III - formular, executar e fazer cumprir a Política Municipal de Meio Ambiente;

IV - promover, no município, a integração de programas e ações de órgãos e entidades da Administração Pública Federal, Estadual e Municipal, relacionados à proteção e à gestão ambiental;

V - articular a cooperação técnica, científica e financeira, em apoio às Políticas Nacional, Estadual e Municipal de Meio Ambiente;

VI - promover o desenvolvimento de estudos e pesquisas direcionados à proteção e à gestão ambiental, divulgando os resultados obtidos;

VII - organizar e manter o Sistema Municipal de Informações sobre Meio Ambiente;

VIII - prestar informações aos Estados e à União para a formação e atualização dos Sistemas Estadual e Nacional de Informações sobre Meio Ambiente;

IX - elaborar o zoneamento ambiental de âmbito municipal, em conformidade com o zoneamento nacional e estadual;

X - definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos;

XI - promover e orientar a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a proteção do meio ambiente;

XII - exercer o controle e a fiscalização das atividades e empreendimentos cuja competência para licenciar, ambientalmente, for cometida ao Município;

XIII - exercer o controle e a fiscalização ambiental das atividades e empreendimentos cuja competência para autorizar, ambientalmente, for cometida ao Município;

XIV - promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos, a saber:

a) que causem ou possam causar impacto ambiental direto de âmbito local; e

b) localizados em unidades de conservação do Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental - APAs, onde deverá ser observado o critério do impacto ambiental direto das atividades ou empreendimentos;

XV - autorizar a supressão de vegetação em unidades de conservação do Município e em áreas efetivamente urbanizadas, observadas as atribuições dos demais entes federativos prevista nesta Lei Complementar;

XVI - autorizar o corte seletivo de árvores para utilização no próprio município, observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar; e

XVII - 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.

Art. 9º A construção, instalação, operação e ampliação de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévias licenças do ente federativo responsável por promover o licenciamento ambiental, nos termos desta Lei Complementar.

§ 1º Os demais entes federativos interessados poderão se manifestar, **de maneira não vinculante**, no procedimento de licenciamento ambiental.

§ 2º A supressão de vegetação decorrente de licenciamentos ambientais será autorizada pelo ente federativo licenciador.

Art. 10. Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I - impacto ambiental direto de âmbito nacional ou regional: aquele que afete diretamente, no todo ou em parte, o território de dois ou mais Estados Federados ou cujos impactos ambientais significativos diretos ultrapassem os limites territoriais do País;

II - impacto ambiental direto de âmbito estadual: aquele que afete diretamente, no todo ou em parte, o território de dois ou mais Municípios; e

III - impacto ambiental direto de âmbito local: aquele que afete direta, no todo ou em parte, o território de um município sem ultrapassar o seu limite territorial.

Art. 11. A ação administrativa subsidiária dos entes federativos dar-se-á, em caráter geral, por meio de apoio técnico, científico, administrativo ou financeiro, sem prejuízo de outras formas de cooperação.

Art. 12. As ações administrativas subsidiárias, de que tratam o parágrafo único do art. 3º desta Lei Complementar, nas hipóteses do art. 7º, incisos XIV, XV, XVII e XVIII, e do art. 8º, incisos XIV, XV e XVI, dar-se-á da seguinte forma:

I - inexistindo órgão ambiental no Estado ou no Distrito Federal, a União desempenhará as ações administrativas estaduais ou distritais até a sua criação; e

II - inexistindo órgão ambiental no Município, o Estado desempenhará as ações administrativas municipais até a sua criação.

Art. 13. Nos casos de iminência ou ocorrência de dano ambiental o ente federativo que tiver conhecimento do fato deverá agir para evitar ou cessá-lo.

Parágrafo único. O ente que atuou para evitar ou cessar o dano ambiental comunicará imediatamente o ente federativo responsável, para as providências devidas.

Art. 14. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação. Brasília". (grifou-se).

Para o estudo que ora se faz é importante ressaltar (mais uma vez) que **pela proposta veiculada no Projeto de Lei em exame a dominialidade do bem afetado pelo empreendimento a ser licenciado está definitivamente afastada, devendo ser adotado o critério da predominância do interesse nacional, regional e local na proteção ambiental. Igualmente, não houve preocupação em se afastar o autolicenciamento ambiental. Ao contrário, este (autolicenciamento) foi reforçado nos artigos 6º (incisos XIII, XIV e XV), quanto à competência federal (IBAMA); 7º (incisos XII, XIII e XIV), quanto à competência dos Estados e do Distrito Federal; e 8º (incisos XII, XIII e XIV), quanto à competência municipal, não fazendo qualquer restrição ao fato de a atividade pertencer à Pessoa Jurídica de Direito Público da qual o órgão ambiental é integrante. Não havendo impedimento e/ou suspeição legal, não se pode presumi-los.**

Se o impacto ambiental é de âmbito nacional ou regional (artigo 10, inciso I) a competência será do IBAMA, mesmo que se trate de atividade da União Federal. Se este impacto é estadual (artigo 10, inciso I) a competência será do órgão

ambiental estadual, ainda que o empreendedor seja o próprio Estado. Por fim, se o impacto é local (artigo 10, inciso III) a competência será do órgão ambiental municipal, não obstante o Município seja o próprio empreendedor.

10 – CONCLUSÕES.

Este estudo objetivou trazer à reflexão crítica os problemas aparentemente simples e pretensamente esgotados na legislação que deles trata, apresentando algumas propostas para a sua solução. Nada do que se disse é pacífico ou necessariamente novo, pois se assim fosse não haveria mestres versados no assunto, com opiniões tão díspares e igualmente bem fundamentadas.

Se é possível fazer um resumo de tudo o quanto se disse, defende-se aqui, mais uma vez, que a Licença Ambiental é efetivamente Licença, e não mera Autorização (embora deva ser respeitado seu caráter *sui generis*), a despeito da possibilidade de sua modificação e renovação quando se dá seu vencimento. As atividades sujeitas ao licenciamento ambiental exigem geralmente grandes investimentos, não podendo o empreendedor ficar ao arbítrio do gestor ambiental e de suas discricionariedades (muitas vezes subjetivas e dissociadas do interesse público).

No que pertine à possibilidade de os Municípios legislarem sobre matéria ambiental, esta exegese salta da análise conjugada dos artigos 23 (inciso VI), 30 (incisos I e II) e 225 do Texto Constitucional, pois se cabe a tais entes zelar por este bem coletivo, a proteção somente alcançará sua plenitude se não lhe for negada a competência legiferante, o que, aliás, não condiz com a forma de organização da nossa República. Há que se lembrar que esta competência decorre de uma interpretação harmônica e sistemática do próprio texto constitucional, porque a Resolução n. 237/97 do CONAMA extrapolou suas funções normativas, cabendo ao legislador ordinário promover alteração no texto da lei 6.938/81; ou (o que será muito mais frutífero) promover uma emenda ao próprio texto constitucional, em que fique expressa a competência concorrente destes Municípios para legislar sobre Direito Ambiental, o que pode também ser feito (já que ainda não sancionado) por inserção desta prerrogativa no Projeto de Lei Complementar n. 388/2007.

Sobre os critérios de fixação da competência a questão se põe de maneira mais fácil e já vem contemplada a solução no Projeto de Lei Complementar em estudo: deve ser observado o local do impacto ambiental, e não a dominialidade do bem, exceto naqueles casos em que a lei já determina a quem cabe o licenciamento.

Finalmente, acerca da alegação de que o autolicenciamento afronta os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade e moralidade, restou sobejamente demonstrado que abstratamente isto não ocorre, devendo ser observado no caso concreto se o agente público responsável se descuroou do seu dever e licenciou empreendimento em desacordo com as normas de regência. Neste caso, estar-se-á diante da hipótese de nulidade, que pode ser declarada tanto pela Administração Pública como pelo Poder Judiciário (mormente através das ações coletivas), impondo-se ao infrator as responsabilidades cíveis, administrativas e penais cabíveis.

11. BIBLIOGRAFIA.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. Editora Lúmen Júris, 2000.

CRETELLA JR., José. *Manual de Direito Administrativo*. 2ª Edição. Editora Forense, 1979.

DA SILVA, José Afonso. *Direito Ambiental Constitucional*. 4ª edição. Malheiros Editores.

DAWALIBI, Marcelo. *Licença ou Autorização Ambiental?* – Revista de Direito Ambiental. RT, 2000.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 4ª Edição. Editora Saraiva.

GERÔNIMO, Gabrielly Pena. *A natureza jurídica da Licença Ambiental*. Disponível em: <http://www.ibap.org/teses2004/teses2004d09.doc>. Consultado em 02/03/2007.

JÚNIOR, Hamilton Alonso. *Aspectos Jurídicos do Licenciamento Ambiental*. Editora Forense Universitária. 1ª edição.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 7ª Edição. Malheiros Editores, 1998. _____. *Direito Ambiental Brasileiro*. 12ª edição, revista, atualizada e amplificada. Malheiros Editores, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 28ª Edição. São Paulo. Malheiros Editores, 2003.

MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente* – 3ª edição revista, atualizada e ampliada. RT, 2004. _____. *Direito do Ambiente: doutrina, prática, jurisprudência e glossário*. Edição. RT, 2004.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ação Civil Pública e a Reparação do Dano ao Meio Ambiente*. 2ª edição. Editora Juarez de Oliveira, 2004.

MUKAI, Toshio. *Direito Administrativo Sistematizado*. 2ª Edição. Editora Saraiva, 2000.

SOBRINHO, Adelgício de Barros Correia; **ARAÚJO**, ALdem Johnston Barbosa. Licenciamento ambiental: uma visão simplificada. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2523>. Acesso em 30/08/2007.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Atualizada até a Emenda Constitucional n. 35, de 20/12/2001. Editora Saraiva. 2002.

BRASIL. Lei Federal n. 5.167, de 03/01/1967. Dispõe sobre a proteção à fauna. DOU de 05/01/1967.

BRASIL. Lei Federal n. 7.347, de 24/07/1985. Disciplina a Ação Civil Pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. DOU de 25/07/1985

BRASIL. Lei Federal n. 8.078, de 11/09/2007. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. DOU de 12/09/1990.

BRASIL. Lei Federal n. 6.938, de 31/08/1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. DOU de 02/09/1981.

BRASIL. Lei Federal n. 9.605, de 12/02/1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. DOU de 13/02/1998, retificada e republicada em 17/02/98.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente/CONAMA. Resolução n. 237/97. Regulamenta os aspectos de Licenciamento Ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente. DOU de 22/12/1997.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. AR de Ação Civil Pública n. 178.554-1-6. Relator Desembargador Leite Cintra, DJ de 12/5/1993 (Revista de Direito Ambiental 1/200-203, janeiro-março/1996).

BRASÍLIA/DF. Supremo Tribunal Federal. Recurso em *Habeas Corpus* n. 85214/MG. Relator Ministro Sepúlveda Pertence. DJ de 03/06/2005. p. 45.

BRASÍLIA/DF. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 838846/MT. Relator Ministro Gilson Dipp. DJ de 11/09/2006. p. 346.

BRASÍLIA/DF. Superior Tribunal de Justiça. Conflito de Competência n. 46.953/PR. Relator: Ministro Luiz Fux. DJ de 19/06/2006. p. 76.

BRASÍLIA/DF. Ministério do Meio Ambiente/MMA. Parecer n. 312/CONJUR/MMA/2004. Assunto: Conflito de competência para licenciamento ambiental. Disponível em: www.ibama.gov.br. Acesso em 06/03/2007.

BARBOSA, Magno Alves. Competências em matéria ambiental: breve análise. Disponível em: <http://www.teiajuridica.com/licambie.htm>

COUTINHO, Ana Luísa Celino; **FARIAS,** Talden. Natureza jurídica da Licença Ambiental. Disponível em: <http://www.ccj.ufpb.br/primafacie/prima/artigos/n6/natureza.pdf>.

GERÔNIMO, Gabrielly Pena. A Natureza Jurídica da Licença Ambiental. Disponível em: <http://www.ibap.org/teses2004/teses2004d09.doc>.