

Instituto Brasiliense de Direito Público
Curso de Pós-graduação *Lato Sensu* em Direito Público
Concentração em Advocacia Pública

ANA LUCIA DE LIMA COSTA

**A DEFINIÇÃO DA COMPETÊNCIA PARA A
REALIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO
AMBIENTAL NO DIREITO BRASILEIRO**

Brasília – Distrito Federal

2008

ANA LUCIA DE LIMA COSTA

**A DEFINIÇÃO DA COMPETÊNCIA PARA A
REALIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO
AMBIENTAL NO DIREITO BRASILEIRO**

Monografia apresentada como requisito parcial para conclusão do Curso de Pós-graduação em direito público, promovido pelo Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP.

Brasília – Distrito Federal

2008

ANA LUCIA DE LIMA COSTA

**A DEFINIÇÃO DA COMPETÊNCIA PARA A
REALIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO
AMBIENTAL NO DIREITO BRASILEIRO**

Monografia apresentada como requisito parcial para conclusão do Curso de Pós-graduação em direito público, promovido pelo Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP.

Aprovado pelos membros da banca examinadora em ____/____/____, com menção _____ (_____).

BANCA EXAMINADORA:

Presidente: Prof.
IDP

Integrante: Prof.
IDP

Integrante: Prof.
IDP

RESUMO

Pesquisa sobre a competência para a realização de licenciamento ambiental no direito brasileiro. Por meio da pesquisa instrumental, utilizando-se da técnica bibliográfica e jurisprudencial, analisou-se o instituto do licenciamento ambiental como importante mecanismo posto a disposição do Poder Público para a defesa do meio ambiente. Inserido dentro do poder de polícia atribuído às três esferas governamentais (União, Estados e Municípios), o instituto materializa o controle estatal sobre atividades ou empreendimentos que possam interferir nas condições ambientais. O problema da indefinição do órgão governamental competente para a realização do licenciamento ambiental encontra solução, no âmbito deste trabalho, a partir da análise das regras constitucionais de repartição de competências e do alcance da autonomia dos entes da Federação considerando a forma de Estado federativa adotada no Brasil. A inexistência de regras legais claras e harmônicas entre si indica a necessidade de um aperfeiçoamento no que diz respeito ao arcabouço legislativo infraconstitucional. Necessária se faz a consolidação do Sistema Nacional do Meio Ambiente e a definição, de forma clara e geral, quanto às atribuições e responsabilidades de cada ente, possibilitando a cooperação administrativa entre eles e a melhora da qualidade da gestão ambiental.

Palavras-chave: Licenciamento ambiental. Federalismo. Competência. Direito Ambiental.

ABSTRACT

The present research examines the competence for environmental licensing within Brazil's legal system. Through bibliographic and jurisprudential research, the state of environmental licensing was analyzed as an important Governmental mechanism when environmental protection is concerned. Embedded within policies of three levels of Government (Municipalities, Regions, and States), the institute represents state-level actions that impose direct control on activities that may interfere with environmental conditions or create environmental damage. A solution to the issue of unspecified agencies that may be directly responsible for environmental licensing is found through the analysis of constitutionally established competencies as well as autonomous roles of Federal Entities, while considering the Federalism adopted in Brazil. Moreover, the lack of transparent legal and mutually benefiting regulations on the environmental licensing indicates a dire necessity for assessment of the legal system. In addition to a transparent definition of the role and responsibilities of each entity here involved, the consolidation of a National Environmental System proves itself to be a necessity for the achievement of better administrative cooperation and for the improvement in quality of environmental management.

Keywords: Environmental license. Federalism. Competence. Environmental Law.

SUMÁRIO

Introdução	06
Capítulo 1 - Federalismo e distribuição de competências em matéria ambiental	08
1.1 Divisão espacial do poder do Estado e Federalismo	08
1.2 A distribuição de competências no sistema constitucional brasileiro	10
1.3 Competência material comum e o federalismo cooperativo	14
Capítulo 2 - O licenciamento ambiental no direito brasileiro	20
2.1 O poder de polícia como instrumento de defesa do meio ambiente	20
2.2 O licenciamento ambiental.....	21
2.3 Natureza jurídica do licenciamento: autorização ou licença?.....	23
2.4 Procedimento.....	26
Capítulo 3 - A definição da competência para a realização do licenciamento ambiental no direito brasileiro.....	28
3.1 Breve histórico e panorama normativo	28
3.2 Análise crítica da competência licenciadora estabelecida na Resolução CONAMA 237	32
3.3 Problemas decorrentes do licenciamento múltiplo	36
3.4 Dos critérios para definição do órgão licenciador.....	39
3.5 O licenciamento federal.....	42
3.6 O licenciamento estadual ou distrital.....	44
3.7 O licenciamento municipal	45
CONCLUSÃO.....	49
REFERÊNCIAS.....	52

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem o propósito de discutir um dos temas mais controversos do Direito Administrativo-Ambiental, que é a definição da competência dos entes estatais para a realização do licenciamento ambiental dentro do sistema jurídico brasileiro.

A definição da competência em matéria ambiental no Brasil ainda é questão a demandar bastante estudo e desenvolvimento teórico, legislativo e prático. Passada a maioria de nossa Constituição Federal, verificamos ainda, com pesar, o quanto ainda precisamos amadurecer e desenvolver nosso arcabouço legislativo infraconstitucional e nossas instituições governamentais a fim de alcançarmos a proteção ao meio ambiente por ela programado.

O meio ambiente foi, em nossa Carta Constitucional, elevado à condição jurídica de bem de uso comum do povo, tendo sido atribuído ao Estado e à coletividade o dever expresso de zelar pela sua proteção para as presentes e futuras gerações, conforme determina o artigo 225.

Vários são os institutos previstos na legislação para que essa atribuição constitucional seja plenamente desenvolvida. Destaca-se, nesse sentido, o licenciamento ambiental, por representar, sem dúvida alguma, um dos mais importantes mecanismos postos à disposição do Poder Público para a defesa do meio ambiente.

No âmbito deste trabalho, a par de analisarmos a finalidade e as características desse importante instituto, nos debruçaremos sobre o problema considerado o “calcanhar de aquiles” do licenciamento ambiental: a divisão, entre as pessoas jurídicas de direito público, da competência para sua realização.

Trata-se, sem dúvida, de uma das questões mais tormentosas do Direito Ambiental Brasileiro. Não existe ainda um sistema que organize de forma clara as competências atribuídas aos órgãos ambientais dos três níveis de governo, fato que gera inúmeras dificuldades no dia-a-dia dos empreendedores e dos gestores ambientais.

A questão insere-se em uma discussão mais ampla dentro do sistema de repartição constitucional de competências, ponto nuclear do Federalismo, tratado no

primeiro capítulo deste trabalho. A estrutura de Estado federalista, adotada pelo Brasil, requer atenção e respeito à autonomia dos entes que o compõe. Destaque-se que grande parte das competências materiais ambientais foi atribuída aos três níveis estatais, que devem exercê-las de forma cooperada e racional, tendo como paradigma a efetivação do denominado federalismo cooperativo.

No segundo capítulo desta monografia é apresentado o instituto do licenciamento ambiental, importante mecanismo estatal de controle das atividades e empreendimentos que causem impactos sobre o meio ambiente. A crescente preocupação com a preservação deste bem jurídico justificou a sua inclusão como objeto do poder de polícia, sendo que o licenciamento ambiental representa hoje um instrumento fundamental na tentativa de se compatibilizar o desenvolvimento econômico com a preservação do equilíbrio ambiental. No capítulo são analisados ainda a natureza jurídica, o procedimento e as etapas relativas ao instituto do Direito Ambiental.

Por fim, o terceiro capítulo apresenta o grande problema da indefinição da competência para a realização do licenciamento ambiental a partir da análise dos vários textos legais existentes no sistema jurídico brasileiro a respeito do tema. Utilizando-se dos conceitos e idéias desenvolvidos nos dois primeiros capítulos, o trabalho apresenta uma solução ao problema, dentro do atual panorama normativo, a partir das regras constitucionais de repartição de competências.

A apreciação do tema é desenvolvida a partir da técnica de pesquisa bibliográfica e documental, utilizando-se de várias obras no campo do Direito Constitucional, Administrativo e Ambiental, além da legislação acerca do assunto e do entendimento jurisprudencial concernente ao tema. Foram citadas na bibliografia geral as obras que especificamente contribuíram para esse trabalho.

O presente trabalho, ao analisar a atuação da União, Estados-membros e dos Municípios em matéria ambiental, não pretende esgotar a matéria nem, muito menos, resolver os problemas apresentados de forma definitiva. Pretende, sim, contribuir com o necessário debate acerca da questão, mostrando o entendimento doutrinário e dos tribunais a respeito do tema, e apresentando soluções reputadas as mais adequadas para resolver o grave problema da indefinição da competência para a realização do licenciamento ambiental.

1 FEDERALISMO E DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS EM MATÉRIA AMBIENTAL

1.1 Divisão espacial do Poder do Estado e Federalismo

Dentre as formas de se analisar a organização e a estrutura dos Estados, uma delas parte da divisão espacial do poder político neles estabelecida. Surge daí o conceito de forma de Estado, apreendido a partir das regras definidoras do modo de exercício do poder político em função do território. Sob essa ótica, os Estados são classificados doutrinariamente em unitários ou federados.

Em oposição ao Estado unitário, onde existe uma unidade de poder que se estende sobre todo o território e sobre a população nele residente, no Estado federal o poder se divide no espaço territorial, gerando uma multiplicidade de organizações governamentais, distribuídas regionalmente. A descentralização política e a inexistência de direito de secessão (ou de retirada) são a tônica desse modelo, originário da criação política norte-americana na segunda metade do século XVIII.

Este é o modelo adotado pelo Brasil desde a proclamação da República, em 1889. Nossa Constituição de 1988 manteve a forma de Estado federal, ao afirmar, já em seu art. 1º, que configura o Brasil uma República Federativa. Por sua importância, a federação ganhou, nos termos do art. 60, § 4º, I, o *status* de “cláusula pétrea”, denominação tradicionalmente atribuída pela doutrina constitucionalista ao núcleo intangível ou imutável da Constituição Federal.

Em razão da forma de Estado adotada, aplicável ao Brasil a constatação de que, “embora aparecendo único nas relações internacionais, é constituído por Estados-membros dotados de autonomia, notadamente quanto ao exercício de capacidade normativa sobre matérias reservadas à sua competência.”¹

¹ Charles Durand, “El Estado federal en el Derecho positivo”, in Gaston Berger e outros, *El federalismo*, p. 190. Citado por José Afonso da Silva, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 23ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003, p. 101.

Conforme nos ensina Toshio Mukai, “O que caracteriza, juridicamente, a Federação é que ela se constitui numa descentralização territorial instituída no nível da Constituição, onde coexistem governos autônomos políticos que dão leis a si próprios.”²

Dentre os vários pontos indicados por este renomado administrativista como fundamentais à caracterização do Estado federal, destacam-se a divisão dos poderes, de modo que os governos central e regionais sejam, cada um dentro de sua esfera, coordenados e independentes, o equilíbrio entre a pluralidade e a unidade e a existência de uma Constituição Federal ordenadora da distribuição de competências que determinam as relações entre a Federação e os Estados.

No magistério de José Afonso da Silva, a teoria da repartição de competência é ponto nuclear da noção de Estado federal, explicando o ilustre constitucionalista que “não se instituirão Estados federados se não se outorgar a eles um mínimo de matérias para o exercício exclusivo de sua atividade normativa.”³

Em que pese a diferença histórica que distingue nosso federalismo daquele surgido nos Estados Unidos da América, onde a descentralização é muito mais acentuada, o fato é que em qualquer Estado federal deve ser preservada a autonomia dos Estados-membros, assentada, nas palavras de José Afonso da Silva, em dois elementos básicos: a) na existência de órgãos governamentais próprios, isto é, que não dependam dos órgãos federais quanto à forma de seleção e investidura; b) na posse de competências exclusivas, “um mínimo, ao menos, que não seja ridiculamente reduzido.”⁴

Este sistema, adotado pelo Brasil desde nossa primeira Constituição Republicana, foi mantido em todas as Cartas que se sucederam. É de se registrar, no entanto, o entendimento de alguns doutrinadores no sentido de que a centralização do poder político foi tão ampla no período de vigência das Constituições de 1937 e de 1967, assim como por ocasião da Emenda nº 1/69, que teríamos tido naqueles períodos apenas uma Federação de fachada.⁵

² *Direito Ambiental Sistematizado*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002, p. 14.

³ *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros Editores, 23ª ed., 2003. p. 599.

⁴ *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros Editores, 23ª ed., 2003. p. 100.

⁵ MOTA, Leda Pereira & SPITZCOVSKY, Celso. *Curso de Direito Constitucional*. 4ª ed. atual., São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 1999.

A Constituição Federal de 1988 buscou resgatar o princípio federalista, estruturando um sistema de repartição de competências que tenta refazer o equilíbrio das relações entre poder central e poderes estaduais e municipais.

1.2 A distribuição de competências no sistema constitucional brasileiro

Nosso ordenamento constitucional adotou, no que concerne à distribuição de competências, um complexo sistema que combina competências exclusivas e privativas com competências comuns e concorrentes, com vistas a atingir o equilíbrio federativo. O principal critério utilizado nessa distribuição constitucional de competência é o da predominância de interesse, conforme explica José Afonso da Silva:

O princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades componentes do Estado federal é o da predominância do interesse, segundo o qual à União caberão aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, ao passo que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos Municípios concernem os assuntos de interesse local, tendo a Constituição vigente desprezado o velho conceito do peculiar interesse local que não lograra conceituação satisfatória em um século de vigência.⁶

Em primeiro plano, adotou nossa Constituição a fórmula de competências enumeradas (expressas) ou de poderes remanescentes, sendo enumerados os poderes que tocam à União e aos Municípios (arts. 21, 22 e 30), e os residuais, aos Estados-membros (art. 25, § 1º). Vale destacar a particularidade de nossa federação ao incluir expressamente o Município como ente federado autônomo, integrando-o na organização político-administrativa brasileira com ampla esfera de atuação no tríplice aspecto político, administrativo e financeiro.

A par desse primeiro critério, existe ainda a competência concorrente, prevista no artigo 24 da Constituição Federal, onde se distribui matéria legislativa

⁶ *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros Editores, 23ª ed., 2003. p. 476.

idêntica entre União e Estados-membros, estabelecendo-se regras constitucionais de convivência entre eles.

Acerca das matérias ali elencadas, deve a União estabelecer normas gerais, cabendo aos Estados e Distrito Federal complementá-las, no exercício de sua competência suplementar complementar. Em caso de inércia da União, quando inexistente a lei federal que estabeleça as normas gerais disciplinadoras da matéria, passam Estados e Distrito Federal a terem, temporariamente, competência plena para atender a suas peculiaridades, conforme estabelece o parágrafo terceiro do artigo constitucional em comento.

Segundo lição de Márcia Dieguez Leuzinger, também o Município possui competência legislativa suplementar, desde que esteja envolvido o interesse local, em razão do disposto nos incisos I e II do art. 30 da Constituição de 1988. Mas essa competência suplementar requer a observância das normas gerais federais e das normas específicas estaduais.

Acrescenta, no entanto, a doutrinadora, que, tratando-se de normas de preservação ambiental, o aspecto suplementar diz respeito exclusivamente ao caráter mais restrito da norma municipal, não sendo admitidas pelo sistema aquelas que contrariem ou deturpem a finalidade ou conteúdo das normas federais e estaduais. Em suas palavras:

(...) o critério básico para a solução de conflitos normativos ambientais entre os diferentes entes federativos é aquele que garante a prevalência da norma que melhor defenda o direito fundamental tutelado, por se tratar de preceito constitucional que se impõe à ordem jurídica centra ou regional: *in dúbio pro natura*.⁷

Por fim, há ainda a competência comum, por meio da qual se estabelece atribuições de ordem administrativa à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a serem exercidas por meio de relação de cooperação entre os mesmos. O art. 23 da Constituição Federal enumera, assim, várias tarefas setoriais, cujo cumprimento cabe, ao mesmo tempo, aos três níveis governamentais.

Trata-se de competência material, abrangendo a realização de medidas administrativas e a prestação de serviços referentes àquelas matérias, bem como a

⁷ *Meio Ambiente: Propriedade e repartição constitucional de competências*. Rio de Janeiro: Esplanada, 2002.p. 131.

tomada de providências para a sua realização. A definição das competências administrativas aos entes federados representa ainda atribuição de poder de polícia preventivo e repressivo aos mesmos, inclusive aos Municípios, que foram chamados, de maneira clara e irreversível, a exercerem seu importante papel na solução das significativas tarefas ali enumeradas.

A par dos dispositivos constitucionais acima citados, destaque-se ainda que, em matéria ambiental, a qual especificamente nos interessa no âmbito deste trabalho, o art. 225 da Constituição Federal estabelece incumbências ao Poder Público indistintamente, ou seja, aos três níveis de governo, que deverão estar atentos às competências ali estabelecidas.

Assim, em questão de matéria de proteção ambiental, a Constituição Federal estabelece a seguinte distribuição de competência entre os entes federativos:

a) Competências da União de natureza exclusiva (material) e privativa (legislativa):

Art. 21. Compete à União:

(...)

IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

(...)

XVIII - planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e inundações;

(...)

XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direito de uso;

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

II - desapropriação;

(...)

IV - águas, energia, (...)

(...)

XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;

(...)

XIV - populações indígenas;

(...)

XVIII - sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais;

(...)

XXVI - atividades nucleares de qualquer natureza.

b) Competência legislativa de natureza concorrente, por meio da qual a União estabelece normas gerais e os Estados, no exercício da competência suplementar, estabelece normas específicas:

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

I – (...) direito urbanístico;

(...)

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

VII - Proteção do patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

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

c) Competência material comum, que deverá ser exercida indistintamente por União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do artigo 23 da CF:

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

(...)

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

(...)

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

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

(...)

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

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

Destaque-se ainda a existência de atribuições estabelecidas pelo art. 225 da Constituição Federal ao Poder Público indistintamente, ou seja, aos três níveis de governo, nos seguintes termos:

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;⁸

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.

Como se vê, grande parte das competências materiais ambientais foram atribuídas aos três entes da federação, seja pelo art. 23 (proteção ao meio ambiente, combate à poluição, preservação das florestas, fauna e flora, dentre outras), seja pelo art. 225 da Carta Constitucional.

1.3 Competência material comum e o federalismo cooperativo

A competência material comum aos quatro entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) foi prevista pela primeira vez na história do constitucionalismo brasileiro no artigo 23 da Constituição de 1988. Trata-se, segundo Andreas J. Krell, de dispositivo-chave da Carta Constitucional para a

⁸ Esclareça-se que a União detém competência em termos de normas gerais nesta matéria.

solução do problema da tradicional indefinição das funções administrativas dos diferentes níveis governamentais da Federação Brasileira⁹.

O conceito de competência comum implica na superposição das competências envolvidas, num campo de atuação comum às várias entidades, sem que o exercício de uma venha a excluir a competência de outra. Os entes federados estão, no que concerne às matérias ali previstas, em pé de igualdade, compartilhando a competência para a prestação dos serviços correlatos.

A finalidade é assegurar que o exercício daqueles poderes jamais fique prejudicado, por tratar-se de matéria de grande interesse público. Assim, se um ente federado exercer sua competência e um outro igualmente competente deixa de fazê-lo, o interesse público ficaria preservado.

A questão recebe pertinente análise de Paulo Régis Rosa da Silva, nos seguintes termos:

Quando o município na sua esfera de competência não age ou age mal na tutela ambiental, cumpre ao Estado, supletivamente, promover a gestão ambiental. No entanto, se o Estado deixar de adotar a ação de polícia na tutela ambiental, caberá à União, supletivamente, a ação administrativa ambiental. Da mesma forma, se o Estado, por lei, tinha o dever de obstar o efeito lesivo ao meio ambiente e não o faz ou faz deficientemente, caberá à Administração ambiental da União agir supletivamente. Por derradeiro, é preciso lembrar que a renúncia ou ação ineficaz da administração ambiental competente gera responsabilidades, podendo figurar no foco passivo da relação processual e responder solidariamente com o poluidor.¹⁰

O art. 23 representa, assim, a possibilidade de ação de quaisquer dos entes estatais visando ao melhor resultado na matéria. A atribuição de competências, simultaneamente, aos três níveis de competência tem em vista a cooperação produtiva entre os entes da federação, com vistas à preservação do interesse público envolvido nas matérias previstas no dispositivo constitucional.

A finalidade constitucional, explica Luis R. Barroso, citado por Andreas J. Krell, é a “cooperação produtiva entre eles, e não, evidentemente, uma superposição inútil e dispendiosa.”¹¹ No entanto, não se pode ignorar que a superposição de

⁹ *Discricionariedade Administrativa e Proteção Ambiental*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004, p. 93.

¹⁰ SILVA, Paulo Régis Rosa da Silva. Repartição constitucional em matéria ambiental. *Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul*, v. 1, nº 27, 1992, p. 198/199.

¹¹ *Discricionariedade Administrativa e Proteção Ambiental*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004, p. 102.

competências pode ensejar problemas quando dois ou mais entes igualmente competentes desejam exercer as atribuições.

Esse é o desafio: as tarefas materiais arroladas no art. 23 devem ser exercidas de forma harmônica e integrada pelos três níveis estatais. Para tanto, a Constituição Federal anunciou a superveniência de uma lei complementar que regule a execução das competências comuns pelos entes.

O parágrafo único do art. 23 atribui à lei complementar a fixação de normas para a cooperação entre os três níveis estatais, a qual deve ter “em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”.

A idéia é dar efetividade ao denominado federalismo cooperativo, o qual estabelece uma nova forma de relacionamento entre os três níveis de governo, buscando quebrar o paradigma da rigidez que prevalecia nas relações entre os Entes no federalismo clássico.

A questão é tratada de forma bastante elucidativa por Toshio Mukai:

Trata-se do denominado federalismo cooperativo, onde os três níveis de governo não se digladiam pelas suas competências, mas se unem para, cada qual, dentro de suas atribuições, darem conta das necessidades dos administrados. É o que pretendeu, sem dúvida nenhuma, o constituinte de 1988, ao contemplar a denominada competência comum, no art. 23 da Constituição de 1988, já que, após arrolar as matérias enquadradas nesse tipo de competência, deixou claro que nas atuações referidas, todos os níveis de Governo deverão pautá-las sob o signo e a filosofia da cooperação entre União, os Estados e os Municípios, visando o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. Esse tipo de competência, portanto, destina-se a servir de instrumental jurídico para a concretização efetiva do denominado federalismo cooperativo entre nós.¹²

Embora de grande importância para desatar o nó da sobreposição de atribuições e da cooperação entre os entes, até os presentes dias, passados mais de 19 anos da promulgação da Carta Magna, a referida lei ainda não existe em nosso ordenamento jurídico.

Frise-se, quanto à questão, a existência de crítica doutrinária concernente à falta de definição quanto a hierarquia cooperativa dentro da federação já no próprio

¹² *Direito Ambiental Sistematizado*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002. p. 18.

texto constitucional, definição essa, segundo se sustenta, que não poderia ter sido deixada para regulamentação por lei complementar.¹³

Segundo Fernando Abrucio, citado por Andreas J. Krell, “a questão não é de detalhamento constitucional, mas de exatidão”. Explica o autor que a indefinição das fronteiras de competência, principalmente entre os Estados e Municípios, dificulta a responsabilização das instâncias subnacionais pelas políticas públicas. A confusão intergovernamental gerada pelas competências comuns pode ocasionar a duplicação de esforços e um aumento nos custos dos serviços públicos, sem que necessariamente haja um aumento de eficiência.

O problema, espera-se, encontrará a devida solução com o advento da lei complementar que regulamente o parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, trazendo as diretrizes para uma desejada atuação conjunta das entidades políticas.

Dentre os projetos de lei complementar em tramitação na Câmara dos Deputados acerca do tema, destaca-se, por se referir a matéria ambiental, o PLP 388/07, de autoria do Poder Executivo.¹⁴ Na literalidade de sua ementa, a norma busca fixar regras 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.

Seu artigo 3º estabelece a predominância do interesse nacional, regional ou local como critério a ser observado nas ações administrativas decorrentes da competência comum. Ressalva, no entanto, a atuação subsidiária dos demais entes federativos.

O texto normativo segue então delimitando as ações administrativas da União (art. 6º), dos Estados e do Distrito Federal (art. 7º), e, por fim, dos Municípios (art. 8º), de acordo com o critério acima mencionado. A competência para promover

¹³ KRELL. Andreas J. *Discrecionalidade Administrativa e Proteção Ambiental*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004, p. 101.

¹⁴ O texto integral do projeto de lei e sua tramitação na Câmara dos Deputados podem ser conferidos por meio do site www.camara.gov.br/sileg.

o licenciamento ambiental encontra previsão nos dispositivos, os quais detalham em quais situações cada nível de governo terá a responsabilidade para sua realização.

A preocupação em definir os campos de atuação é visível no projeto de lei. Nos termos de sua justificativa,

O texto do Projeto de Lei Complementar busca definir de forma cooperada e racional as atribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para o exercício da gestão ambiental. Tal regulamentação trará inúmeros benefícios à nação tendo em vista harmonizar as relações entre os órgãos integrantes do SISNAMA.

Como se vê, o texto traz parâmetros seguros para o exercício compartilhado das competências comuns, razão pela qual se anseia por sua rápida tramitação no Congresso Nacional, esperando-se que o ingresso da nova lei no ordenamento jurídico brasileiro viabilize uma atuação pública mais eficiente.

Embora de crucial importância para a gestão coordenada dos Entes Federados, a atual ausência da lei, em nosso sistema normativo, não pode obstar o exercício das competências constitucionalmente atribuídas.

Lúcia Valle Figueiredo, após afirmar que o desempenho dessas atribuições é obrigatório, assim esclarece a questão:

Entendidas as normas constitucionais como dotadas de eficácia e, em várias das hipóteses, com ratificação expressa de outras normas constitucionais como são as veiculadas nos arts. 216, V e 225, caput, §§ 1º e 2º, verificamos que as pessoas enumeradas no art. 23 devem exercer plenamente a competência constitucional, mesmo sem se configurar a cooperação, que deverá se dar, se editada fosse a lei complementar. Portanto, sua atividade fiscalizadora deverá ser exercida.¹⁵

Enquanto não elaborada a mencionada lei, embora o exercício da competência não esteja obstado, a indefinição das competências materiais comuns causa impactos negativos em várias áreas da gestão pública, como é o caso do meio ambiente e do saneamento. Conclui Andreas J. Krell sobre a questão: “Sem dúvida, a regulamentação do art. 23 constitui a *conditio sine qua non* para uma repartição racional e nítida dos órgãos ambientais dos diferentes níveis federativos.”¹⁶

¹⁵ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Discriminação constitucional das competências ambientais. *Revista de Direito Ambiental*, nº 35, ano 9, jul/set 2004, p. 46.

¹⁶ *Discricionariedade Administrativa e Proteção Ambiental*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004, p. 103.

O problema da indefinição das competências materiais comuns, apontado por Andreas Krell, pode encontrar provisória solução na interpretação de Paulo Regis Rosa da Silva acerca da distribuição de competência do art. 23 da Constituição Federal:

- a) Matérias de interesse local, isto é, que não extrapolem os limites físicos do Município, devem ser administradas pelo Executivo Municipal;
- b) Quando a matéria extrapola os limites físicos do Município, ou seja, os seus efeitos não ficam confinados na área física do Município ou até mesmo envolva mais de um município, desloca-se a competência do Executivo Municipal para o Executivo Estadual;
- c) Tratando-se de bens públicos estaduais e de questões ambientais supramunicipais a competência será do Executivo Estadual;
- d) Nas hipóteses em que as matérias envolvam problemas internacionais de poluição transfronteiriça (...) ou duas ou mais unidades federadas brasileiras (...) a competência será do Executivo Federal.¹⁷

No que concerne à matéria ambiental, é preciso destacar que já se buscou a integração dos entes federados por meio da Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, a ser executada pelo Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA). A integração dos órgãos setoriais e locais ao sistema ocorreria por meio de convênios celebrados entre o Ministério do Meio Ambiente e o respectivo órgão, nos termos do art. 13 do Decreto Federal nº 99.274/90.

No entanto, o sistema apresenta funcionamento precário, seja pela falta de obrigatoriedade da participação ativa dos órgãos seccionais e locais, em razão da autonomia dos entes federativos, seja pela falta de uma definição precisa das funções de cada nível de componentes do SISNAMA.

O funcionamento precário do sistema reforça a necessidade de regulamentação do art. 23 da Constituição Federal, que por meio de lei complementar deverá fixar as normas para a cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativa à matéria ambiental.

¹⁷ SILVA, Paulo Régis Rosa da Silva. Repartição constitucional em matéria ambiental. *Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul*, v. 1, nº 27, 1992, p. 198.

2 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO DIREITO BRASILEIRO

2.1 O poder de polícia como instrumento de defesa do meio ambiente

A proteção ao meio ambiente depende do estabelecimento de limites ao exercício dos direitos individuais, de acordo com critérios legais previamente definidos. Tal limitação insere-se no âmbito do poder de polícia, exercido pelo Estado para que haja racionalização do exercício de direitos, em prol do bem-estar coletivo.

O poder de polícia surge com a necessidade de se condicionar o exercício de atividades particulares que, de uma forma ou de outra, interferem nos diversos interesses dos grupos que constituem o tecido social. O campo de abrangência dessa atividade estatal foi ampliando-se ao longo do tempo, abarcando atualmente os mais variados setores da sociedade, como segurança, moral, saúde, higiene, defesa do consumidor, patrimônio cultural e meio ambiente. Conforme sintetiza Hely Lopes Meirelles, “onde houver interesse relevante da coletividade ou do próprio Estado haverá, correlatamente, igual poder de polícia administrativa para a proteção desses interesses. É a regra, sem exceção.”¹⁸

A inclusão da defesa do meio ambiente como alvo do poder de polícia estatal coincide com a crescente preocupação com a preservação desse bem jurídico. A necessidade de compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a manutenção da qualidade do meio ambiente foi se tornando cada vez mais visível no decorrer do século passado, quando a humanidade começou a despertar para a urgência de uma utilização mais racional dos recursos naturais e para importância da preservação do equilíbrio ecológico.

Nesse sentido, o Poder Público não poderia deixar de abarcar a proteção ao meio ambiente como objeto do exercício do poder de polícia, inclusive pela clara

¹⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 126.

constatação de que essa proteção implica a defesa da própria sobrevivência humana a longo prazo.

Existem particularidades na proteção ambiental por meio dessa atividade estatal tão ampla. Ensina Paulo de Bessa Antunes que, no caso da defesa ao meio ambiente, a situação é juridicamente árdua, pois, nesse caso,

o Estado desempenha o papel de intermediário no evidente conflito de direitos que se estabelece entre o direito de usufruir de um bem de sua propriedade de uns e que, ao mesmo tempo, é um bem de valor ambiental, e o direito de usufruir dos bens ambientais – não importando quem seja o seu titular -, que são deferidos à população como um todo.¹⁹

Mesmo enfrentando dificuldades, compete ao Estado assumir seu papel em defesa do interesse público na preservação ambiental, utilizando-se de seu poder de polícia, um dos principais mecanismos postos à sua disposição para a defesa do meio ambiente. No intuito de assegurar a obediência às normas ambientais, a polícia do meio ambiente pode atuar preventiva ou repressivamente, utilizando-se de vários mecanismos jurídicos, com vistas à preservação da ordem pública ambiental.

Nesse contexto, o licenciamento ambiental representa, sem dúvida alguma, o mais importante instrumento de poder de polícia ambiental que está a disposição da Administração Pública, para que essa possa exercer o necessário controle das atividades humanas que interfiram sobre as condições ambientais.

2.2. O licenciamento ambiental

Toda atividade humana que possa interferir nas condições ambientais deve submeter-se ao controle prévio do Poder Público, para que se possa ser avaliada e licenciada, com vistas a obter uma diminuição de seus impactos sobre o meio ambiente. O papel do licenciamento ambiental é justamente definir os limites toleráveis de interferência dessas atividades sobre o meio ambiente, estabelecendo-se as condições e os limites ao seu exercício.

¹⁹ ANTUNES. Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 9ª ed., revista, ampliada e atualizada, p. 116

O licenciamento ambiental é assim conceituado no artigo 1º da Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997, do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA:

Procedimento administrativo pelo qual o órgão competente licencia a localização, instalação, ampliação e 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.²⁰

Qualificado pela Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981 como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente²¹, o licenciamento ambiental representa importante mecanismo de controle do Poder Executivo sobre empreendimentos que causem, ou possam causar, degradação ao meio ambiente, com repercussão sobre a qualidade ambiental.

Trata-se, como se percebe, de atividade estatal preventiva, em que o órgão público competente realiza um controle da atividade pretendida antes que ela seja implantada, com vistas à redução de seu impacto no meio ambiente. A licença, formalizada em alvará, representa a anuência da autoridade ambiental, depois de verificado que a construção ou atividade atendeu aos condicionantes constitucionais e legais para a sua localização, instalação e operação.

Por meio do licenciamento ambiental, o Poder Público busca controlar as atividades que possam interferir no equilíbrio ecológico, buscando compatibilizar o desenvolvimento econômico com a preservação do equilíbrio ambiental. Nesse sentido, vale ressaltar que a defesa do meio ambiente foi alçada à categoria de princípio que deve reger a ordem econômica, nos termos do artigo 170, inciso VI, da Carta Constitucional.

Percebe-se assim, a preocupação estampada já na Constituição Federal de que o desenvolvimento econômico-social seja compatibilizado com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico.

²⁰ Resolução que regulamenta os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente.

²¹ Art. 9º, inc. IV.

Importante frisar ainda que a legislação não distingue, para efeito de licenciamento ambiental, as obras públicas das particulares. Conforme lição de Antônio Inagê de Assis Oliveira,

Qualquer atividade ou obra, mesmo de ampliação de instalação já existente, desde que possa ser considerada efetiva ou potencialmente poluidora; que seja capaz, de qualquer forma, de causar degradação ambiental; ou utilize recursos ambientais, deverá previamente ser submetida ao licenciamento ambiental. Portanto, praticamente qualquer obra, seja ela pública ou privada, independentemente de tamanho ou da qualificação do responsável (pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado), para poder ser implantada, está sujeita ao crivo do licenciamento ambiental.²²

2.3 Natureza jurídica do licenciamento: autorização ou licença?

A doutrina administrativista elaborou clara distinção entre os dois atos administrativos que se referem à outorga de direitos, quais sejam, a autorização e a licença.

No primeiro caso, o ato administrativo é imbuído das características da discricionariedade e da precariedade, uma vez que a autoridade competente analisa segundo critérios de conveniência e oportunidade a solicitação para o exercício da atividade pretendida. Como exemplos podem ser citados a fabricação de munições e o comércio de material bélico, atividades que, por representarem perigo para a coletividade, somente podem ser exercidas por meio de autorização do Poder Público.

A licença, por seu turno, representa ato administrativo vinculado e definitivo, por meio da qual a Administração faculta àquele que preencheu os requisitos legais o exercício da atividade. Não há, nesse caso, poder discricionário ou apreciação subjetiva por parte do Poder Público: preenchidos os requisitos legais nasce o direito subjetivo à licença. É o que se verifica na licença para construir e para dirigir veículos automotores.

²² OLIVEIRA, Antônio Inagê de Assis. *O licenciamento ambiental*. São Paulo: Iglu, 1998, p. 87.

Conforme sintetiza Edis Milaré, “nítida é a diferença entre os dois institutos, porque enquanto a autorização envolve *interesse*, caracterizando-se como ato discricionário, a licença envolve *direito*, caracterizando-se como ato vinculado”²³.

No entanto, no âmbito do direito ambiental, e especificamente no que concerne ao licenciamento das atividades, a nitidez se desfaz, divergindo os doutrinadores quanto a natureza jurídica das licenças ambientais.

Com efeito, para renomados ambientalistas, as peculiaridades do ato administrativo originário do processo licenciatório afastam o modelo tradicional de licença. É o caso de Paulo Affonso Leme Machado, para quem os institutos de revisão e de renovação de licenciamento previstos na Lei 6.938/81 comprovam sua natureza de autorização:

Tanto o termo ‘renovação’ como o termo ‘revisão’ indicam que a Administração Pública pode intervir periodicamente para controlar a qualidade ambiental da atividade licenciada. Não há na ‘licença ambiental’ o caráter de ato administrativo definitivo; e, portanto, com tranqüilidade, pode-se afirmar que o conceito de ‘licença’, tal como o conhecemos no Direito Administrativo brasileiro, não está presente no conceito de ‘licença ambiental’.²⁴

Nesse sentido se posiciona também Toshio Mukai:

O art. 225, *caput*, da Constituição declarou que o meio ambiente no Brasil é bem de uso comum do povo; portanto, ninguém, individualmente, tem o direito subjetivo a ele (e seus componentes), o que, em consequência, faz com a permissão do exercício de qualquer atividade de construções de obras e empreendimentos, seja feita pelo Poder Público, de modo discricionário, pela via própria, que, no caso, é a da autorização, e não pela via da licença administrativa, que, por remover obstáculos ao livre exercício de um direito subjetivo (p. ex.: direito de propriedade – direito de construir, que é um direito e garantia constitucional), é um ato administrativo vinculado (à legislação e regulamentos administrativos).²⁵

Assim, conclui o renomado autor que a Lei 6.938/81, ao dispor acerca da licença ambiental, utiliza-se de termo equivocado, posto que “o ato que permite o exercício de atividade potencialmente degradadora do meio ambiente, é, na verdade, um ato discricionário, e não vinculado”²⁶.

²³ *Direito do Ambiente*: doutrina, jurisprudência, glossário. 4ª ed. ver., atual. e ampl. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p. 534.

²⁴ *Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 14ª ed., revista, ampliada e atualizada, p. 268.

²⁵ *Direito Ambiental Sistematizado*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002, p. 89.

²⁶ *Temas atuais de Direito Urbanístico e Ambiental*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004, p. 178.

Posicionamento diverso pode ser encontrado na doutrina de Paulo de Bessa Antunes e de Antônio Inagê de Assis Oliveira, os quais repelem a qualificação de autorização para a licença ambiental. Este último assim assinala a respeito deste instituto:

Essa licença, formalizada em alvará, representa anuência da autoridade ambiental competente, depois de verificado que a construção ou atividade atendeu aos condicionantes constitucionais e legais para a sua localização, instalação e operação. Uma vez que se constitui em direito, garantido a todos o exercício tanto do direito de propriedade como de desempenhar atividades industriais ou comerciais (ou mesmo prestação de serviços – liberdade do exercício da atividade profissional), desde que atendidas as restrições legais, não padecem dúvidas de que, no sentido técnico-jurídico, se trata efetivamente de uma licença e não de uma autorização, com a consequência de gerar direitos subjetivos ao seu titular, frente à Administração Pública.²⁷

Édis Milaré, por seu turno, entende que referido ato é uma licença, mas de características diferentes daquela tradicional pertencente ao Direito Administrativo. Sem negar a margem de discricionariedade deferida à autoridade ambiental, sustenta haver, no caso, uma preponderância de elementos vinculados, sobressaindo a subordinação da manifestação administrativa ao requerimento do interessado, uma vez atendidos os pressupostos legais.

Por fim, necessário apontar a solução intermediária proposta por Lúcia Valle Figueiredo, para quem a relação jurídica formada a partir da emissão das licenças ambientais, seria “rebus sic standibus”, pois suas condições podem variar com o tempo. Assim se posiciona a ilustre administrativista:

As coisas não podem se colocar, como afirma Carlos Roberto Siqueira de Castro, na base do “tudo ou nada”. Se pretendermos encontrar nas licenças ambientais um regime jurídico único, ou melhor dizendo, regime jurídico referente aos atos discricionários, ou então, ao ato vinculado, não chegaremos a lugar nenhum. Deveras, é importante dizer que não há atos inteiramente vinculados (...) tampouco atos totalmente discricionários.

E conclui a ilustre doutrinadora:

Portanto, podemos dizer que a licença é ato vinculado porque, satisfeitos seus pressupostos legais, deverá ser expedida. Todavia, por se tratar de licença ambiental, não pode ter a definitividade das demais licenças concedidas, como, por exemplo, a licença urbanística ou licença de atividade profissional.²⁸

²⁷ O licenciamento ambiental. São Paulo: Iglu, 1999. p. 28.

²⁸ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Discriminação constitucional das competências ambientais. *Revista de Direito Ambiental*, nº 35, ano 9, jul/set 2004, p. 52.

2.4. Procedimento

O licenciamento ambiental é procedimento complexo, desenvolvendo-se em várias etapas. Inicia-se com o requerimento do interessado e se encerra com a concessão ou negativa do alvará respectivo.

A Resolução nº 237/97 estabeleceu um roteiro mínimo a ser observado nos processos de licenciamento ambiental, roteiro esse que conta com oito etapas, a saber: a) definição pelo órgão licenciador dos documentos, projetos e estudos ambientais necessários ao início do processo de licenciamento; b) requerimento da licença e seu anúncio público; c) análise pelo órgão licenciador dos documentos, projetos e estudos apresentados e realização de vistoria técnica, se necessária; d) solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão licenciador; e) realização ou dispensa de audiência pública; f) solicitação de esclarecimentos e complementações decorrentes da audiência pública; g) emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico; h) deferimento ou não do pedido de licença, com a devida publicidade.

Em caso positivo, a emissão da licença desdobra-se nas seguintes fases sucessivas: Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO), nos termos do Decreto 99.274/90. A primeira delas é concedida na fase preliminar do planejamento, representando o ato pelo qual o administrador atesta a viabilidade ambiental do empreendimento ou atividade e estabelece requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nos próximos passos de sua implementação. Se o projeto tiver potencialidade de causar dano significativo ao meio ambiente, deverá ser realizado o estudo técnico de impacto ambiental antes da outorga da Licença Prévia, conforme determina o artigo 225, § 1º, inciso IV, da Constituição Federal.

A Licença de Instalação, também inserida numa fase preliminar, expressa consentimento para o início da implementação do empreendimento ou atividade, de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados.

Por fim, a Licença de Operação possibilita a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta nas fases de licença prévia e licença de instalação. Em todas as etapas do procedimento e das concessões das licenças deverão ser observados os princípios do Direito Administrativo e do Direito Ambiental, em particular.

3 A DEFINIÇÃO DA COMPETÊNCIA PARA A REALIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO DIREITO BRASILEIRO

3.1 Breve histórico e panorama normativo

A discussão acerca da responsabilidade e competência para a condução do licenciamento ambiental no Brasil mostra-se hoje como uma das questões mais polêmicas do nosso Direito Ambiental. As inúmeras controvérsias representam a tentativa de se desatar o nó legislativo originado a partir de um complexo emaranhado de normas legais a respeito do tema, agravado pela ausência da norma que regulamente o parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal.

As origens normativas do problema são identificadas por Andreas J. Krell a partir do Decreto Federal nº 1.413, que em 1975 mencionou, pela primeira vez, o poder dos Estados e Municípios de criar os seus próprios sistemas de controle relativos à localização e ao funcionamento de indústrias potencialmente causadoras de degradação ambiental. O Decreto, por outro lado, reservou expressamente à União o licenciamento para estabelecimentos industriais considerados “de alto interesse de desenvolvimento e da segurança nacional”.

Segundo o autor, esse texto legal representou um convite do Governo Federal, dirigido aos outros dois níveis governamentais – Estados e Municípios, para que estes, no limite de suas competências, criassem os seus próprios regulamentos de controle de tais empresas e cuidassem, com maior intensidade, da prevenção e do saneamento da poluição industrial e da degradação ambiental²⁹.

A partir de então, com respaldo normativo, os Estados começaram a se estruturar para exercerem o licenciamento ambiental sobre atividades e empreendimentos que pudessem causar degradação ambiental.

²⁹ *Discricionariedade administrativa e proteção ambiental*: o controle dos conceitos jurídicos indeterminados e a competência dos órgãos ambientais. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora. 2004, p. 111.

Em 1981 entrou em vigor a Lei 6.938, que criou o projeto de uma ampla Política Nacional do Meio Ambiente, a ser executada mediante um sistema nacional, que abrangesse o país inteiro. Foi, assim, criado o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), com a intenção de unir os três níveis estatais em um sistema único de proteção ambiental.

No que concerne à competência para a realização do licenciamento ambiental, a lei federal em questão, em sua redação original, estabeleceu o seguinte:

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

(...)

§ 2º. Nos casos e prazos previstos em resolução do CONAMA, o licenciamento de que trata este artigo dependerá de homologação do IBAMA.

(...)

§ 4º. Caberá exclusivamente ao Poder Executivo Federal, ouvidos os Governos os Governos Estadual e Municipal interessados, o licenciamento previsto no *caput* deste artigo, quando relativo a pólos petroquímicos, bem como a instalações nucleares e outras definidas em lei.

O texto normativo, portanto, atribuiu prioritariamente aos órgãos estaduais a competência para a realização do licenciamento ambiental. Segundo lição de Antônio Inagê de Assis Oliveira, essa distribuição de competências estabelecida na Lei 6.938/81 seguiu o critério do peculiar interesse:

(...) a Lei 6.938/81, levando em conta que, no caso do licenciamento ambiental, a expedição das licenças e a fiscalização de suas restrições estava ligada ao interesse estadual, concedeu aos Estados-membros a competência licenciatória, reservando para a União aqueles casos em que o interesse nacional tivesse sobrelevância, que seriam os casos de licenciamento de instalações nucleares e pólos petro e cloroquímicos. Como válvula para o atendimento de casos supervenientes em que o interesse nacional surgisse como relevante, acrescentou às licenças reservadas à expedição em nível federal *outras definidas em lei*³⁰.

³⁰ O licenciamento ambiental. São Paulo, Iglu, 1998. p. 69.

Em 1989, como parte do “Programa Nossa Natureza”, sobreveio a Lei 7.804, de 18 de julho, que modificou vários dispositivos da Lei 6.938/81, inclusive o artigo 10 e seus parágrafos, a seguir transcrito em sua redação atual:

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 – SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

(...)

§ 4º. Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos 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.

Note-se que a norma constante do antigo § 4º, que previa especificamente a competência federal para o licenciamento em determinados casos (pólos petroquímicos e cloroquímicos, instalações nucleares e outros casos determinados em lei), foi substituída por outra que prevê, de forma mais genérica, a competência da autarquia federal – IBAMA – para atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional.

Mas a competência licenciatória permaneceu, como regra geral, destinada aos órgãos estaduais, tendo sido atribuída ao ente federal apenas atuação em caráter supletivo.

Como se percebe, o texto normativo atribuiu somente aos Estados (e, supletivamente ao IBAMA), a competência de fixar restrições para as atividades poluidoras, sem fazer qualquer referência aos Municípios. É de se observar, no entanto, que a norma é originariamente anterior à Constituição Federal de 1988, que previu expressamente o Município como ente federado autônomo e estabeleceu a natureza comum das competências em matéria ambiental.

A competência para a realização o licenciamento ambiental foi ainda objeto de normas emanadas pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, criado pela Lei 6.938/81 como órgão máximo consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente (art. 6º, II).

A mencionada Lei atribuiu ao Conselho, dentre outras competências, a de “estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetivas e potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionados pelo IBAMA”³¹. O CONAMA, portanto, foi criado como entidade dotada de poder regulamentar em razão de expressa determinação legal.

A respeito do tema, em janeiro de 1986 foi baixada a Resolução nº 001, estabelecendo critérios, competências, hipóteses, definições e diretrizes gerais para a exigência de estudos de impacto ambiental e para o licenciamento de atividades em face da proteção ambiental. Seu artigo 2º determina:

Art. 2º. Dependerá da elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental – RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente e da SEMA (hoje IBAMA), em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente (...).

A Resolução, mais uma vez, nada prevê acerca da competência dos Municípios no que concerne ao licenciamento ambiental.

Em 1997 sobreveio nova resolução do CONAMA a respeito da questão. Trata-se da Resolução nº 237, de 19.12.97, por meio da qual se buscou atualizar a legislação aos comandos constitucionais e às novas demandas a respeito do regramento da questão, sobretudo no que concerne à competência para a realização do licenciamento ambiental.

Ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, a Resolução atribuiu, em seu art. 4º, o licenciamento para atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, em conformidade ao que já estava previsto na Lei 6.938/81.

Aos órgãos estaduais, a teor do art. 5º da Resolução, a competência licenciadora foi atribuída nos casos de empreendimentos e atividades a) localizados ou desenvolvidos em mais de um Município ou em unidades de conservação de domínio estadual ou do DF; b) localizados ou desenvolvidos nas florestas e demais formas de vegetação natural de preservação permanente relacionados no art. 2º da Lei 4.771/65, e em todas as que assim forem consideradas por normas federais,

³¹ Art. 8º, I, da Lei 6.938/81.

estaduais ou municipais; c) cujos impactos ambientais ultrapassam os limites de um ou mais Municípios; d) delegados pela União aos Estados ou Distrito Federal.

Por fim, de forma inovadora, a Resolução atribuiu aos Municípios competência expressa para realizar licenciamento ambiental. Aos órgãos municipais (ouvidos os órgãos competentes da União, dos Estados e do DF, quando couber), foi atribuída competência licenciatória para empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daquelas que forem lhe forem delegados pelos Estados por instrumento legal ou convênio (art. 6º).

O art. 7º dispõe ainda que os empreendimentos e atividades serão licenciados em um único nível de competência, de acordo com as regras estabelecidas anteriormente na Resolução.

Quanto à competência licenciatória, dispõe ainda a comentada Resolução que para exercê-las, deverão os entes federados ter implementado os Conselhos de Meio Ambiente, com caráter deliberativo e participação social e, ainda, devem possuir em seus quadros, ou à sua disposição, profissionais legalmente habilitados. Por fim, a norma estabelece, em seu Anexo I, o rol de empreendimentos e atividades que estão sujeitos ao licenciamento ambiental.

3.2 Análise crítica da competência licenciadora estabelecida na Resolução CONAMA 237/97

O advento da Resolução CONAMA 237/97 representou a tentativa de se regulamentar, dentre outros aspectos relativos ao licenciamento ambiental, a questão da competência para realizá-lo, com o objetivo de coordenar e harmonizar a atuação dos entes integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA.

A solução apontada pela Resolução, no entanto, foi recebida de forma díspare e, às vezes, hesitante, pela doutrina ambientalista. A norma foi aplaudida por alguns autores, por superar as defasagens da Resolução nº 001/86, mas recebe crítica de diversos doutrinadores, que a apontam como inconstitucional e inadequada para solucionar os problemas a que se propõe.

Vislumbra-se, como ponto positivo, que a Resolução buscou estabelecer um sistema racional de subdivisões das atribuições nas atividades de licenciamento ambiental entre as três esferas governamentais, buscando ainda evitar a duplicidade de procedimentos, ao prever expressamente a realização do licenciamento “em um único nível de competência”³².

No magistério de Toshio Mukai, a norma merece aplausos também por corrigir as distorções da Resolução CONAMA nº 001 em face da Constituição de 1988, o que se verifica, segundo o autor, em pelo menos em dois pontos: adequação da competência licenciatória à competência comum do art. 23 da Carta Constitucional e limitação da exigência de estudo de impacto ambiental somente às situações em que os empreendimentos e atividades forem considerados como causadores de significativa degradação do meio ambiente, conforme previsto no art. 225, § 1º, inciso IV da Constituição³³.

Para Andreas J. Krell, no entanto, o diploma normativo extrapolou seus limites ao pretender alterar a repartição constitucional das competências administrativas, não tendo autoridade para obrigar os órgãos estaduais ou municipais, e devendo, por isso, ser considerado, pelo menos parcialmente, inconstitucional.

Nas palavras do professor da Universidade Federal de Alagoas:

Não faz sentido uma norma (lei, decreto ou resolução) federal ou estadual prescrever aos estados ou municípios que estes somente devem licenciar empreendimentos e atividades de impacto local ou regional. (...) Não cabe nem à União nem ao estado federado definir as competências dos entes locais. Essas competências, no Brasil, derivam diretamente da Carta Federal. O objetivo de um licenciamento ‘em um único nível de competência’ (art. 7, Res. nº 237/97) somente pode ser alcançado através da celebração de convênios.³⁴

O princípio constitucional da autonomia dos Municípios e dos Estados federados brasileiros é o alicerce central desta corrente doutrinária. A autonomia administrativa dos entes da Federação gera a impossibilidade de se impor às Administrações municipais ou estaduais um comportamento ativo, como criação de secretarias e conselhos, a elaboração de planos, a criação de cargos, a contratação

³² Art. 7º da Resolução CONAMA 237/97.

³³ *Direito Ambiental Sistematizado*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002, p. 92/93.

³⁴ Problemas do Licenciamento Ambiental no Sistema Nacional do Meio Ambiente. *Revista de Direitos Difusos*, vol. 27, set/out 2004 ADCOAS, p. 3777.

de servidores ou a prestação de determinados serviços e atividades, como licenciamento e fiscalização.

Alguns autores, conforme esclarece mais uma vez Andreas J. Krell, apontam o SISNAMA como demasiadamente centralizador por não respeitar as competências legislativas dos Municípios oriundas de sua autonomia constitucional. Alega-se que o sistema, contrariando sua intenção declarada, causou quase a total exclusão dos entes locais da proteção e do gerenciamento de seu meio ambiente³⁵.

Eis a raiz do problema referente à competência para emissão de licenças ambientais dentro do Sistema Nacional do Meio Ambiente, nos termos estabelecidos pela Resolução CONAMA 237/97: sua instalação obrigatória não encontra respaldo constitucional.

Esse problema atinge ainda a tentativa da Resolução em estabelecer a realização do procedimento em apenas um nível de competência. Embora elogiável a idéia de se evitar a duplicidade de procedimentos, a instituição do licenciamento único obrigatório acaba por ferir a competência atribuída diretamente pela Constituição Federal aos entes federados.

Este é o entendimento de Edis Milaré acerca da questão:

Se a competência licenciatória dos três níveis de governo dimana diretamente da Constituição, não pode o legislador ordinário estabelecer limites ou condições para que qualquer um deles exerça sua competência implementadora da matéria. Daí a eiva de inconstitucionalidade da Resolução CONAMA 237/97, que, a pretexto de estabelecer critérios para o exercício da competência a que se refere o art. 10 da Lei 6.938/81 e conferir o licenciamento a um único nível de competência, acabou enveredando por seara que não lhe diz respeito, usurpando a competência que esta atribui aos entes federados.³⁶

No mesmo sentido é a lição de Paulo Affonso Leme Machado, que destaca ser competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atribuída pelo art. 23 da Constituição Federal, a proteção ao meio ambiente e o combate da poluição em todas as suas formas, sendo o licenciamento ambiental decididamente uma das formas de exercer essa competência comum³⁷.

³⁵ Problemas do Licenciamento Ambiental no Sistema Nacional do Meio Ambiente. *Revista de Direitos Difusos*, vol. 27, set/out 2004 ADCOAS, p. 3769.

³⁶ MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*: doutrina, jurisprudência, glossário. 4ª ed. ver., atual. e ampl. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p. 542.

³⁷ *Direito Ambiental Brasileiro*. 14ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 268/269.

Assim esclarece o professor paulista acerca da competência licenciatória dos entes federados:

A lei federal ordinária não pode retirar dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderes que constitucionalmente lhe são atribuídos. Assim, é de se entender que o art. 10 da Lei 6.938/1981 (Lei de Política Nacional de Meio Ambiente) não estabeleceu licenças ambientais exclusivas do IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis, porque somente uma lei complementar poderia fazê-lo (art. 23, parágrafo único, da CF); e nem a Resolução CONAMA – 237/1997 poderia estabelecer um licenciamento único.

E assim prossegue o autor:

Enquanto não se elaborar essa lei complementar estabelecendo normas para cooperação entre essas pessoas jurídicas, é válido sustentar que todas elas, ao mesmo tempo, têm competência e interesse de intervir nos licenciamentos ambientais. No federalismo, a Constituição Federal, mais do que nunca, é fonte das competências, pois caso contrário a cooperação entre os órgãos federados acabaria esfacelada, prevalecendo o mais forte ou o mais estruturado politicamente.³⁸

Nesse sentido, defende Andreas J. Krell que o licenciamento ambiental no Brasil é cumulativo, isto é, todas as obras, instalações ou atividades capazes de afetar negativamente a qualidade do meio ambiente precisam ser licenciadas, ao mesmo tempo, por órgãos estaduais e municipais, e às vezes também por órgãos federais, se a legislação do respectivo ente federativo prever tal procedimento.

E acrescenta acerca da prevalência da decisão negativa em caso de licenciamento cumulativo:

Mesmo que o órgão estadual licencie um empreendimento, a prefeitura municipal pode avaliar os impactos do mesmo projeto e, se chegar a conclusão que ele seja danoso ao meio ambiente ou sua população, prevalecerá a decisão negativa.³⁹

Como se percebe, a tese hoje prevalecente na doutrina ambientalista é a competência múltipla, de todos os entes da Federação, para a realização licenciamento ambiental no Brasil. Isso porque não seria possível excluir a competência, atribuída diretamente da Constituição Federal, por meio de lei ordinária ou resolução de órgão da administração, como o CONAMA.

³⁸ *Direito Ambiental Brasileiro*. 14ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 269.

³⁹ *Discricionariedade administrativa e proteção ambiental*: o controle dos conceitos jurídicos indeterminados e a competência dos órgãos ambientais. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora. 2004, p. 112.

Essa proteção ambiental cumulativa é apontada como um avanço na preservação dos recursos naturais, já que ela pode ser vista como um instrumento capaz de minimizar a corrupção e as influências não oficiais que ocorrerem em alguma esfera governamental.

Portanto, legítimo e constitucional o licenciamento múltiplo, como já reconhecido inclusive pelo Superior Tribunal de Justiça por ocasião do julgamento do REsp 588.022/SC, onde se discutia a competência para o licenciamento das atividades de desassoreamento no Rio Itajaí-Açu, no Estado de Santa Catarina. Na ementa do julgado, de relatoria do Ministro José Delgado, se destaca a seguinte afirmação: “Existem atividades e obras que terão importância ao mesmo tempo para a Nação e para os Estados e, nesse caso, pode haver duplicidade de licenciamento”⁴⁰.

Essa também é a tese que prevalece na doutrina: até que seja editada a lei complementar referenciada pelo art. 23, parágrafo único, da CF, prevalece no Brasil a competência múltipla para o licenciamento ambiental.

3.3 Problemas decorrentes do licenciamento múltiplo

A legitimidade e constitucionalidade do licenciamento múltiplo, advindo dos três níveis governamentais, não exclui a análise crítica quanto aos inúmeros problemas práticos e dificuldades decorrentes da superposição das funções dos órgãos públicos ambientais.

Aliás, foram possivelmente esses problemas que inspiraram a tentativa de imposição do licenciamento único por parte da Resolução CONAMA nº 237/97. Conforme explicado anteriormente, o Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, com respaldo na Lei 6.938/81, tem atribuição para estabelecer normas que regulamentem o licenciamento ambiental.

⁴⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 588.022/SC. Recorrente: Superintendência do Porto de Itajaí. Relator: Ministro José Delgado. Brasília, DF, 17 de fevereiro de 2004. *Diário de Justiça da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 05 de abril de 2004, p. 217.

Nessa senda, buscou o Conselho engendrar, por meio da Resolução de nº 237, de 19.12.97, um sistema racional de subdivisão das atribuições nas atividades de licenciamento ambiental entre as três esferas governamentais. Após estabelecer a regra de distribuição da competência licenciadora entre os órgãos federal, estaduais e municipais, previu, em seu art. 7º, que “os empreendimentos e atividades serão licenciados em um único nível de competência”.

Buscou-se, assim, evitar a duplicidade de licenciamentos, e os inúmeros problemas dela advindos, como o aumento da burocracia e do tempo para expedição das licenças e a elevação dos custos para empreendedores e, conseqüentemente, para os consumidores dos produtos e serviços.

Oportuna, nesse sentido, a análise crítica de Paulo de Bessa Antunes acerca do licenciamento cumulativo:

A possibilidade da exigência de um tríplice licenciamento implica que, em não raras oportunidades, a sobreposição e a contradição de norma gere um clima de insegurança, quanto ao licenciamento, e de instabilidade jurídica. Com efeito, a inexistência de um sistema claramente definido de competências é um dos mais graves problemas da legislação ambiental brasileira e de sua aplicação.⁴¹

E completa o autor:

Se se admitisse que os órgãos públicos de diferentes esferas federativas pudessem, ao seu talante, embargar, paralisar e contestar atividades que se encontram autorizadas regularmente pelos demais integrantes do SISNAMA, no uso normal de suas atribuições, o sistema se tornaria completamente inviável.⁴²

Andreas J. Krell aponta ainda outro problema resultante da possibilidade de licenciamentos ambientais superpostos: a cobrança de diferentes taxas pelo exercício do poder de polícia, nos termos do art. 145, II, da Constituição Federal. Além do previsível problema do aumento dos custos, a duplicidade de cobrança estaria em desencontro com o princípio do Direito Tributário de vedação da

⁴¹ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 10ª ed., revista, ampliada e atualizada. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, p. 132.

⁴² ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 10ª ed., revista, ampliada e atualizada. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, p. 133.

tributação *bis in idem*, isto é, o poder estatal não pode cobrar mais do que um tributo na base do mesmo fato gerador⁴³.

Diante dos inegáveis problemas advindos da superposição de procedimentos licenciatórios, importante destacar a existência de posicionamentos doutrinários que defendem a obrigatoriedade do licenciamento único. Aponta-se, nesse sentido, o entendimento de Rafael Lima Daut d'Oliveira:

Não seria razoável que a União, Estado e Município licenciassem o mesmo empreendimento; de um lado, pela excessiva burocracia imposta aos empreendedores, pelos altos custos e pela possibilidade de procedimentos e decisões conflitantes e, de outro lado, pelo desperdício do dinheiro público e desnecessário desgaste da máquina estatal, devido à superposição de funções idênticas por mais de um ente – o que não seria razoável nem se compatibilizaria com o princípio da eficiência, pois basta que um único ente licencie de forma correta, para que haja o efetivo controle.⁴⁴

Também para Lúcia Valle Figueiredo o licenciamento deve ser realizado por apenas um dos entes da federação, dependendo do campo de abrangência do impacto da atividade (nacional, regional ou local)⁴⁵.

Ressalte-se, no entanto, a pertinente lição de Andreas J. Krell, no sentido de que o licenciamento único somente poderia ser obtido por meio da celebração de convênios entre os entes da Federação, em respeito à autonomia constitucional que os mesmos dispõem:

(...) não se nega de forma alguma a utilidade econômica e administrativa da celebração de convênios entre os diferentes níveis governamentais para sintonizar a atuação de seus órgãos ambientais 'no espírito' da Resolução nº 237/97 do CONAMA. Somente deve ficar claro que este redimensionamento não pode ser imposto de cima para baixo, através de leis ou resoluções.⁴⁶

Esse é, sem dúvida alguma, o posicionamento que mais se harmoniza com o espírito federativo preconizado pela Constituição Federal. Enquanto não promulgada a lei complementar que regulamentará o art. 23, parágrafo único, da

⁴³ KRELL, Andreas. *Discricionariedade administrativa e proteção ambiental: o controle dos conceitos jurídicos indeterminados e a competência dos órgãos ambientais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora. 2004, p. 114.

⁴⁴ O licenciamento ambiental municipal e o autolicensing. *Revista de Direitos Difusos*, vol. 27, set/out 2004 ADCOAS.

⁴⁵ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Discriminação constitucional das competências ambientais. *Revista de Direito Ambiental*, nº 35, ano 9, jul/set 2004, p. 54.

⁴⁶ Problemas do Licenciamento Ambiental no Sistema Nacional do Meio Ambiente. *Revista de Direitos Difusos*, vol. 27, set/out 2004 ADCOAS, p. 3777.

Constituição Federal, quando, espera-se, surgirá a figura do licenciamento único e complexo, com participação coordenada e integrada dos entes federativos, o desejado licenciamento em um único nível de competência somente pode ser obtido por decisão consensual dos mesmos, como por meio da celebração de convênios.

3.4 Dos critérios para definição do órgão licenciador

De início, importa esclarecer, por relevante, que os critérios para definição do órgão licenciador somente se aplicam quando se adota o entendimento do licenciamento único, porque o entendimento no sentido do licenciamento cumulativo implica na possibilidade de todas as esferas governamentais realizarem o controle prévio sobre a atividade que se quer ver licenciada.

Um primeiro critério que se pode apontar é da titularidade do bem afetado. Por meio dele, o ente em cujo domínio será desenvolvida a atividade será o competente para o licenciamento.

O critério, no entanto, recebe sérias críticas da doutrina especializada, considerando, em especial, que o instituto do licenciamento deve vincular-se ao interesse público, não à titularidade do bem. Acrescentam os estudiosos da matéria que o atrelamento à dominialidade faria com que uma gama de empreendimentos e atividades de diminuto impacto ambiental ficassem sujeitos ao licenciamento obrigatório do IBAMA. Caberia ao órgão federal, por exemplo, licenciar toda e qualquer atividade de mineração, qualquer construção situada em orla 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).

A aplicação do critério, além de contrariar o disposto na Lei 6.938/81, pode trazer inúmeros conflitos entre os entes federados, como no exemplo trazido por Édis Milaré, citando o Parecer 312/CONJUR/MMA/2004 da consultoria jurídica do Ministério do Meio Ambiente:

Utilizando-se tal critério, ter-se-á casos em que teremos União, Estado(s) 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.⁴⁷

O critério da titularidade, em casos tais, não conseguiria resolver o problema da competência para a realização do licenciamento ambiental.

Por outro lado, a pesquisa do tema nos Tribunais pátrios indica que o critério vem sendo afastado nas decisões jurisprudenciais. Foi o que ocorreu no julgado do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, em trecho que adiante se transcreve:

(...) 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.⁴⁸

No entanto, a despeito das consistentes críticas ao critério, é possível notar sua adoção em alguns dispositivos da Resolução CONAMA 237/97, como por exemplo em seu artigo 4º, I, que dispõe competir ao órgão federal o licenciamento de empreendimentos e atividades em unidades de conservação de domínio da União.

Tais dispositivos, no entender de Edis Milaré, citando Hamilton Alonso Jr., devem ser desconsiderados ou declarados inconstitucionais, pois desrespeitam a autonomia dos entes federativos, dando competência licenciadora a quem não pode detê-la dentro do ordenamento legal⁴⁹.

O segundo critério que merece referência é o mais aceito pela doutrina, além de adotado pela Lei 6.938/81 e, em regra, pela Resolução CONAMA 237/97.

Trata-se do critério da predominância do interesse atingido pela atividade econômica efetiva ou potencialmente poluidora, assim explicado por Toshio Mukai:

Compete à União exercer o poder de polícia ambiental, privativamente, em todos os aspectos ambientais de cunho nacional e/ou regional (supra-estadual); os Estados-membros são competentes para exercer o poder de

⁴⁷ *Direito do Ambiente*: doutrina, jurisprudência, glossário. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2205. 4ª ed, p. 545.

⁴⁸ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Agravo Regimental na Suspensão de Segurança nº 6547/02/PB, Relator Des. Federal Francisco Cavalcanti, data do julgamento 28.06.06. *Diário da Justiça*, nº 131, 11 de julho de 2006, p. 792. Veja Também: BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região, Apelação Cível nº 327022/RN, Relator Des. Federal Rivalvo Costa, *Diário da Justiça*, 17 de maio de 2003, p. 659.

⁴⁹ *Direito do Ambiente*: doutrina, jurisprudência, glossário. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2205. 4ª ed, p. 544.

polícia em aspectos ambientais regionais, supramunicipais (competência remanescente); e, aos Municípios compete privativamente, segundo o art. 30, I, atuar em aspectos locais.⁵⁰

O critério busca atrelar a competência à área de influência direta do impacto ambiental, buscando atingir, assim, o interesse público relacionado ao licenciamento ambiental. Necessário esclarecer que a definição deve ocorrer considerando os impactos diretos do licenciamento, pois os indiretos podem alcançar proporções imprevisíveis, podendo despertar interesse em escala global.

Para Antônio Inagê de Assis Oliveira, a manutenção da higidez ambiental, constitucionalmente, é poder-dever das três pessoas políticas de direito público. Entretanto, o grau de interferência de cada uma delas depende diretamente do seu peculiar interesse.

Assim, a proteção e manutenção do equilíbrio ambiental e a racional e correta utilização dos recursos ambientais, em nível macro, em nível do interesse nacional, seria da competência da União para edição de regras gerais. Quando a questão repercute principalmente em nível regional, circunscrito pelos limites políticos dos Estados, caberia a eles baixar a competente legislação, suplementando as normas federais segundo seu peculiar interesse, ou mesmo criando regras específicas, não previstas na legislação nacional. Já quando o problema tem conotação local, quando estão envolvidos, principalmente, os interesses dos municípios, competiria ao Município baixar normas sobre a questão, seja suplementando a legislação federal ou estadual, seja dispondo autonomamente em defesa dos interesses locais.

Assim conclui o autor:

Por esses motivos a Lei nº 6938/81, levando em conta que, no caso de licenciamento ambiental, a expedição das licenças e a fiscalização de suas restrições estava ligada ao interesse estadual, concedeu aos Estados-membros a competência licenciatória, reservando para a União aqueles casos em que o interesse nacional tivesse sobrelevância (...).⁵¹

Por fim, o último critério que merece referência é o da subsidiariedade, segundo o qual as entidades estatais superiores somente devem assumir as tarefas

⁵⁰ *Temas atuais de Direito Urbanístico e Ambiental*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004, p. 179.

⁵¹ *O licenciamento ambiental*. São Paulo, Iglu, 1998, p. 69.

que os entes menores não podem cumprir de maneira eficiente. Significa que apenas aquelas funções e serviços que o próprio Município não pode exercer sozinho de maneira satisfatória devem ser cumpridas pelo Estado. E, ao órgão federal, somente caberá atuação complementar e subsidiária, no exercício de cooperação administrativa.

Nas palavras de Márcia Dieguez Leuzinger, a definição do órgão ambiental competente para executar políticas de meio ambiente, inexistindo determinação legal específica, resolve-se pela aplicação do princípio da subsidiariedade, devendo, entretanto, ser respeitada a legislação geral e especial em vigor⁵².

Assim, deve-se verificar se, no caso concreto, o Município consegue estabelecer e estruturar um processo administrativo adequado para efetuar um licenciamento ambiental eficiente. Se a resposta for positiva, caberia ao ente local a realização do mesmo.

A idéia da subsidiariedade vem ao encontro da necessidade de descentralização da aplicação das leis ambientais, desejável em especial em um país de porte continental como o nosso. A defesa da fiscalização descentralizada das normas relativas ao meio ambiente reforça a tese da competência municipal para realização do licenciamento ambiental.

3.5 O licenciamento federal

Adotando o critério da predominância do interesse, a Lei 9.638/81 e a Resolução CONAMA 237/97 estabelecem que, em havendo significativo impacto de âmbito nacional (aquele que afeta diretamente todo o país) ou regional (aquele que afeta diretamente, no todo ou em parte, o território de dois ou mais Estados), a competência para licenciar é do órgão da esfera federal da Administração, isto é, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis – IBAMA.

⁵² *Meio Ambiente: Propriedade e repartição constitucional de competências*. Rio de Janeiro: Esplanada, 2002, p. 138.

Antônio Inagê de Assis de Oliveira, ressaltando o caráter supletivo da atuação do IBAMA para o licenciamento, assim esclarece acerca da abrangência da competência atribuída pela Lei 6.938/81:

É claro que significativo, no caso, quer dizer, ao contrário de insignificante, aquele impacto ambiental que tenha real importância. De que ponto de vista será valorada esta importância? Nas palavras da norma seria sob o ângulo do interesse nacional ou regional. Portanto, seria o impacto, negativo ou positivo, que transcendesse aos interesses estaduais ou municipais; seria o impacto importante, que viesse a afetar, de maneira relevante o interesse nacional, como, por exemplo, o expresso nos planos e programas nacionais, regionais (e setoriais) de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, previstos no art. IX do art. 21 da Constituição Federal.⁵³

A Resolução CONAMA 237/97, em seu art. 4º, aponta em quais situações estaria configurado o impacto de âmbito nacional ou regional. É o caso de empreendimentos ou atividades desenvolvidas no Brasil e em um país limítrofe, em terras indígenas, localizadas ou desenvolvidas em mais de um Estado, dentre outras situações. Percebe-se portanto que, além dos espaços “nacional” e “regional”, os impactos ambientais transfronteiriços também precisam ser objeto de atuação do IBAMA.

Oportuna, no caso, a observação precisa de Paulo Affonso Leme Machado no sentido que não se exclui a intervenção de Estados e Municípios nos licenciamentos de atividades com impacto ambiental de âmbito nacional ou regional: “No SISNAMA os Estados não estão obrigados a abdicar de suas competências ambientais frente aos órgãos ambientais da União, podendo, contudo, voluntariamente aderir a um sistema de cooperação administrativa”⁵⁴.

O art. 10, *caput*, da Lei 6.938/81 prevê também que o IBAMA licenciará em caráter supletivo, em relação ao órgão estadual ambiental. Segundo Paulo Affonso Leme Machado, “a atuação supletiva do IBAMA, apesar de a lei não indicar os seus parâmetros, deverá ocorrer, principalmente, em duas situações: se o órgão estadual ambiental foi inepto ou se o órgão permanecer inerte ou omissivo”⁵⁵.

Por fim, importante apontar os casos em que o licenciamento deve obrigatoriamente ser feito pelo IBAMA, por expressa previsão legal. É o caso das

⁵³ *O licenciamento ambiental*. São Paulo: Iglu, 1998, p. 73.

⁵⁴ *Direito Ambiental Brasileiro*. 14ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 272.

⁵⁵ *Direito Ambiental Brasileiro*. 14ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 271.

autorizações para funcionamento de empresas que desenvolvam atividades ligadas a OGM – Organismo Geneticamente Modificado (Lei 8.974/95) e ainda em caso de registro de agrotóxicos e seus componentes (Lei 7.802/89).

Também nesses casos, em que a intervenção do órgão federal é obrigatória por força de lei, não há se falar em exclusividade da atuação do IBAMA, podendo Estados e Municípios também exercerem o controle sobre as atividades potencialmente causadoras de danos ambientais, em razão de suas competências constitucionais.

3.6 O licenciamento estadual ou distrital

A Lei 6.938/81 conferiu aos órgãos estaduais competência prioritária para a realização do licenciamento ambiental para obras e empreendimentos nos respectivos Estados, conferindo à União atuação apenas em caráter supletivo. Em seus ditames, o licenciamento estadual é a regra geral, que se desloca apenas excepcionalmente.

A regulamentação estabelecida pela Resolução 237/97 CONAMA, em atenção ao critério da predominância do interesse atingido pela atividade para fins de determinação do órgão competente, elencou, em seu art. 5º, situações de impacto microregionais (aquele que ultrapassam os limites territoriais de um ou mais Municípios) para estabelecer a competência do órgão ambiental estadual.

Embora a Lei 6.938/81 não mencione, em seu art. 10, a competência licenciatória do Distrito Federal, a extensão das atribuições estaduais àquele ente foi determinada expressamente na comentada Resolução, em seu art. 5º, “caput”.

Ressalte-se que o regramento legal acerca da competência licenciatória estadual ou distrital não exclui a atuação dos demais entes da Federação, considerando a competência constitucionalmente atribuída a todos os níveis governamentais no sentido de proteger o meio ambiente e combater a poluição em todas as suas formas. Incide também, por força da Lei 6.938/81, atuação supletiva do IBAMA em caso de inércia ou omissão do órgão estadual ou distrital.

3.7 O licenciamento municipal

Conforme ressaltado no capítulo 1 deste trabalho, a partir da Constituição Federal de 1988 os Municípios passaram a integrar, juntamente com a União e os Estados, a República Federativa do Brasil, constituindo ente autônomo de terceiro grau. Desse modo, no Brasil foi criado um novo modelo de federação, em que não há apenas duas, mas três esferas de poder sobrepostas e autônomas.

A inserção do Município como ente integrante da federação foi fruto de longa evolução histórica, culminando, em nosso atual sistema constitucional, em grande esfera de atuação municipal no tríplice aspecto político, administrativo e financeiro.

Em matéria ambiental, a Constituição Federal atribuiu amplos poderes aos Municípios, assim como à União, Estados e Distrito Federal, para atuarem administrativamente com vistas à proteção ao meio ambiente e ao combate à poluição. O art. 225, em seu “caput”, impõe a todos os entes federados o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

A par do respaldo constitucional, as vantagens do fortalecimento da política municipal de meio ambiente mostram-se visíveis. No âmbito municipal é possível obter uma imagem mais precisa das partes concretas do meio ambiente local, vislumbrando-se a maneira mais adequada de protegê-lo. Além disso, as ações da administração local podem ser mais diretamente submetidas ao controle da população.

Ademais, existem grandes benefícios em se atribuir às prefeituras o controle ambiental de estabelecimentos menores, como postos de gasolina, matadouros, serrarias ou tinturarias, visto que, nesses casos, muito se pode conseguir em prol do meio ambiente local por meio de medidas mais simples e baratas.

Tal constatação reforça a tese, defendida por vários autores, de que em um país de porte continental como o Brasil, o controle efetivo da execução de políticas ambientais depende de uma fiscalização descentralizada da aplicação da legislação correlata.

O licenciamento ambiental municipal, no entanto, não encontra previsão na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81). Seu artigo 10 outorga expressamente ao Estado-membro e à União, em caráter supletivo, a competência para a realização do licenciamento ambiental.

A Resolução CONAMA 237/97, por seu turno, atribuiu ao órgão ambiental municipal o licenciamento de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local, ou seja, aquele que se circunscreve aos lindes territoriais do Município. Atribuiu-se também aqueles que lhe forem delegados pelo Estado por instrumento legal ou convênio.

Para Antônio Inagê de Assis Oliveira, tais dispositivos da Resolução são inválidos, pois teriam ultrapassado a competência legal do Conselho Nacional do Meio Ambiente nos termos estabelecidos na Lei 6.938/81. Em suas palavras:

É de se consignar que o licenciamento ambiental é um instituto restritivo do exercício de direitos em todo o território nacional, criado pela lei federal, competindo, portanto, à mesma lei federal determinar quais as autoridades públicas com capacidade para sua aplicação. Assim, fácil é concluir que os Municípios não têm competência para o licenciamento ambiental.⁵⁶

Grande parte da doutrina ambientalista, no entanto, defende a competência licenciatória dos Municípios, entendimento com o qual concordamos em razão das competências deste ente Federado oriundas de sua autonomia constitucional⁵⁷.

Oportuna, a respeito, as conclusões de Rafael Lima Dautdt d'Oliveira acerca desta competência do ente local:

(...) Os Municípios detêm a competência administrativa comum para atuar em assuntos de interesse local, com base nos artigos 23, 30, 225 'caput', da Carta Magna e, ainda, no princípio da preponderância de interesses, incluindo-se aí a competência para o licenciamento ambiental. Ora, se tal atribuição lhes é conferida diretamente pela CF/88, não poderá nenhuma lei, nem mesmo lei complementar, reduzir ou excluir a competência dos Municípios para a condução do procedimento de licenciamento e para a expedição das competentes licenças.⁵⁸

⁵⁶ *O licenciamento ambiental*. São Paulo: Iglu, 1998, p. 109.

⁵⁷ Confira, a respeito: MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*: doutrina, jurisprudência, glossário. 4ª ed. ver., atual. e ampl. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p. 542/543.

⁵⁸ O licenciamento ambiental municipal e o autolicensing. *Revista de Direitos Difusos*, vol. 27, set/out 2004 ADCOAS, p. 3849.

Nesse sentido, Andreas J. Krell, analisando a competência a partir do paradigma da Constituição Federal, considera a limitação estabelecida pela Resolução 237/97 à competência municipal como inconstitucional:

O município possui competência de licenciar qualquer empreendimento ou atividade no seu território (até – se tiver – uma usina nuclear!) independentemente se o mesmo será desenvolvido em áreas pertencentes ou sob controle especial da União ou do estado (v.g.: terrenos de marinha). Qualquer atividade industrial, comercial ou de construção civil – entre outras - desenvolvida no território do município, afeta diretamente o interesse local. E o fato de que os impactos de uma atividade (efluentes, emanações, etc) ultrapassem os limites do seu território, não afasta de forma alguma a competência municipal para licenciar o empreendimento ou a atividade.⁵⁹

Correta a conclusão do professor da Universidade Federal de Alagoas no sentido que a tradição da autonomia administrativa brasileira não permite uma restrição das tarefas e dos serviços municipais pela legislação estadual ou federal. Uma reformulação dessas competências administrativas comuns, conclui de forma certa o autor, somente seria possível por meio da lei complementar que deve regulamentar o art. 23, parágrafo único, da Constituição Federal.

Varias Leis Orgânicas municipais determinam que as atividades potencialmente causadoras de impacto ambiental precisam ser autorizadas pelos órgãos municipais. As prefeituras já vêm elaborando um procedimento próprio de licenciamento, utilizando-se de seu poder de polícia local.

Aos poucos vem se reconhecendo a importância do papel dos Municípios na prestação dos serviços públicos relevantes, embora seja necessário reconhecer as dificuldades práticas que a maior parte das prefeituras deve enfrentar para que os serviços ligados à política ambiental sejam prestados a contento.

A falta de cultura de fiscalização municipal do meio ambiente, aliada à precariedade financeira de muitos entes locais, traz uma atuação deveras limitada, que no mais das vezes se resume a chancelar o prévio licenciamento por parte dos órgãos estaduais.

⁵⁹ KRELL, Andreas. *Discrecionalidade administrativa e proteção ambiental: o controle dos conceitos jurídicos indeterminados e a competência dos órgãos ambientais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora. 2004, p. 116/117. Confira ainda: MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 14ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 269.

Não se ignora, assim, que a condução eficaz de licenciamento ambiental por parte dos Municípios demanda o urgente desenvolvimento e aperfeiçoamento de suas estruturas administrativas para que os entes locais possam realizar a fiscalização ambiental com a qualidade que a defesa ecológica exige. Aguardemos, pois, que os órgãos municipais continuem a se estruturar para assumir, com competência e eficiência, seu importante papel na melhoria da qualidade ambiental.

CONCLUSÃO

O problema da competência para a realização do licenciamento ambiental no Brasil mostra-se como uma das questões mais relevantes e polêmicas do Direito Ambiental Brasileiro. O presente trabalho buscou encontrar uma solução para a atual indefinição quanto ao órgão ambiental competente a partir da análise da compatibilidade das várias regras legais existentes a respeito do tema com a Constituição Federal, fundamento de validade de todas as demais normas no ordenamento jurídico brasileiro.

A conclusão, a partir do atual panorama normativo, é que, enquanto não editada a lei complementar que regulamente o art. 23, parágrafo único da Constituição Federal, prevalece no Brasil a competência múltipla para o licenciamento ambiental. Esse é, sem dúvida, o posicionamento que mais se harmoniza com o sistema federativo adotado e a atribuição de competências, em matéria ambiental, deferida pela ordem constitucional.

Todos os Entes Públicos receberam amplas atribuições, em nível constitucional, para assumirem a defesa e a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, seja por meio do art. 23, que estabelece a competência material comum para os três níveis governamentais, seja por força do art. 225, que determina ao Poder Público a realização de diversos deveres para assegurar a efetividade da preservação ambiental.

Mas a legitimidade e constitucionalidade do licenciamento múltiplo não representam, atualmente, uma maior proteção ao meio ambiente, pois o que se verifica é o exercício desarticulado do licenciamento ambiental nos diferentes níveis governamentais, e não raro, a omissão generalizada.

Diante disso, imperativa se torna a superveniência de uma normatização que consiga ordenar, de forma clara e racional, a responsabilidade dos órgãos de fiscalização e controle ambiental e, em especial, a competência para a emissão de licenças ambientais. A definição do papel da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios é tema de fundamental importância para a eficácia das normas de proteção ecológica e para o desenvolvimento de uma gestão ambiental mais eficiente.

Como visto, a atual legislação não conseguiu superar o desafio a contento, considerando o desencontro de parte de suas regras com a própria Constituição de 1988, em especial com a autonomia dos entes da federação.

Com esse desiderato, a Resolução nº 237/97 do CONAMA buscou estabelecer um sistema racional de subdivisões das atribuições nas atividades de licenciamento ambiental, para que o mesmo fosse realizado em apenas um nível de competência. Embora seja louvável a intenção, não se pode ignorar a pertinência das críticas doutrinárias a respeito da inconstitucionalidade de se impor, por meio de Resolução, uma repartição de competência administrativa. A instalação obrigatória do sistema engendrado pela Resolução não se compatibiliza com a autonomia dos entes da Federação, decorrentes da forma de Estado adotada no Brasil.

A superveniência da lei complementar que regule o art. 23 da Constituição Federal, estabelecendo a competência integrada e harmônica dos entes federados para exercerem a competência comum, possibilitará, espera-se, uma solução ao problema, trazendo parâmetros seguros para o exercício compartilhado das competências.

A definição clara das competências e responsabilidades dos órgãos de fiscalização e controle ambientais é medida imprescindível para que o país vença o desafio da baixa efetividade das normas ambientais, possibilitando que a gestão ambiental se desenvolva de forma eficiente e racional, evitando-se o desperdício de recursos públicos com a superposição de funções idênticas.

Por outro lado, ao avanço da legislação ambiental deve corresponder um vigoroso aperfeiçoamento das estruturas administrativas ligadas à proteção ambiental, sob pena de afundarmos em um vácuo institucional que dificulta não só a implementação da legislação como também a identificação e fiscalização pela sociedade civil dos órgãos responsáveis.

Por isso, é de fundamental importância que se estabeleça uma ampla e séria discussão a respeito da questão das competências das três esferas estatais para a realização do licenciamento ambiental, tendo sempre em mente que a eficácia da proteção ambiental depende de um sistema que defina de forma clara as atribuições e responsabilidades de cada Ente.

Com essas medidas, espera-se, estaremos caminhando para solucionar o grande desafio a ser enfrentado hoje pelo Direito Ambiental brasileiro: a falta de efetividade da legislação de proteção ambiental no Brasil.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 10ª ed., revista, ampliada e atualizada. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007.

BRASIL. Constituição (1988) *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 03 set. 1981.

Câmara dos Deputados. Projetos de Lei e outras Proposições. Disponível em: www.camara.gov.br/sileg. Acesso em 01 maio 2008.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Discriminação constitucional das competências ambientais. *Revista de Direito Ambiental*, nº 35, ano 9, jul/set 2004.

KRELL, Andreas J. *Discricionariade administrativa e proteção ambiental: o controle dos conceitos jurídicos indeterminados e a competência dos órgãos ambientais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora. 2004.

_____. Problemas do Licenciamento Ambiental no Sistema Nacional do Meio Ambiente. *Revista de Direitos Difusos*, vol. 27, set/out 2004.

LEUZINGER, Márcia Dieguez. *Meio Ambiente: Propriedade e repartição constitucional de competências*. Rio de Janeiro: Esplanada, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 4ª ed. rev., atual. e ampl. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

MOTA, Leda Pereira & SPITZCOVSKY, Celso. *Curso de Direito Constitucional*. 4ª ed. atual., São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 1999.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 14ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

MUKAI, Toshio. *Direito Ambiental Sistematizado*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

_____. *Temas atuais de direito urbanístico e ambiental*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004.

OLIVEIRA, Antônio Inagê de Assis. *O licenciamento ambiental*. São Paulo: Iglu, 1998.

OLIVEIRA, Rafael Lima Daudt. O licenciamento ambiental municipal e o autolicensing. *Revista de Direitos Difusos*, vol. 27, set/out 2004.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 23ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

SILVA, Paulo Régis Rosa da. Repartição constitucional em matéria ambiental. *Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul*, v. 1, nº 27, p. 193-199, 1992.