

Conflito de competência administrativa em sede do licenciamento ambiental brasileiro

Conflict of administrative competence in Brazilian environmental licensing

Nayane Lorene de Camargos

10.º período de Direito da Faculdade de Direito do Centro Universitário de Patos de Minas.
e-mail: nacamargos@yahoo.com.br

Resumo: O meio ambiente, bem de uso comum, é tema que merece especial atenção, considerando o grande remanescente encontrado no Brasil e a devastação cada vez mais frequente do mesmo. Para tanto, a Constituição da República de 1988 estabeleceu, em seu artigo 23, a competência comum administrativa aos entes federativos de proteger e preservar o meio ambiente, bem como combater a poluição em qualquer de suas formas, sendo que o parágrafo único deste artigo estabelece que leis complementares fixarão normas de cooperação para o exercício dessa competência. Entretanto, tal norma ainda não foi promulgada, o que faz com que União, Estados, Distrito Federal e Municípios, baseados apenas em legislações antigas e, algumas, questionáveis, engalfinhem-se em conflito de competência positivo e, por vezes, negativo. Dessa forma, o presente artigo cuida de discutir os problemas quanto ao licenciamento ambiental brasileiro, bem como apontar as irregularidades existentes. Na busca por respostas, conclui-se que o caminho mais viável é a regulamentação urgente da competência em matéria ambiental.

Palavras-chave: Competência administrativa. Direito ambiental. Artigo 23 da CR/88. Resolução 237 do CONAMA.

Abstract: The environment, of common use, is a theme that deserves special attention, considering the great remnant found in Brazil and the devastation that has been more frequent. This way, the 1988 Brazilian Constitution has established in its art. 23 the common administrative competence of federative entities to protect and preserve the environment, as well as to combat any kind of pollution. The single paragraph of this article establishes that complementary laws will fix norms of cooperation for the exercise of this competence. However such norm has not been promulgated, what makes Union, states, federal district and municipalities (based only in archaic laws, some of them unquestionable) come into conflict of positive, and sometimes negative, competence. Thus the present paper aims at discussing the problems related to the Brazilian environmental licensing, as well as pointing the existing irregularities. By searching for answers, we conclude that the most practicable way is an urgent regulation on the environmental matters.

Keywords: Administrative competence. Environmental right. Article 23 of 1988 Brazilian Constitution. CONAMA Resolution 237.

1. Introdução

O meio ambiente, durante séculos, não obteve importância e preocupação do ser humano, que utilizava abusivamente dos recursos naturais, acreditando na eternidade dos mesmos. Todavia, essa mentalidade foi alterada, com a percepção da constante degradação ambiental e sua influência negativa na qualidade de vida em nosso planeta. A preocupação com nosso ecossistema se espalhou, fazendo com que inúmeros países dessem bastante significância ao Direito Ambiental.

O Brasil, país com grande remanescente do acervo natural e detentor da maior biodiversidade já encontrada - o que atrai crescente atenção mundial - tem adotado medidas para proteção e preservação, tentando regular o desenvolvimento econômico sustentável.

Diferentemente das Cartas Magnas anteriores, a Constituição da República, promulgada em 1988, estabelece expressamente em seu artigo 23 a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios de proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (inciso VI), bem como preservar florestas, a fauna e a flora (inciso VII), sendo que Lei Complementar fixaria normas para cooperação dos entes federados (parágrafo único).

Nesse sentido, qualquer empreendimento suscetível de gerar impacto ao meio ambiente deve, previamente, requerer licenciamento ambiental e adequar suas atividades de forma a minimizar danos ambientais emergentes e futuros.

Entretanto, há um grande ponto controvertido, que pode atrasar o desenvolvimento econômico, e até mesmo permitir, por meio de omissão, a degradação ambiental. Trata-se do conflito de competência administrativa, ora positivo, ora negativo, entre os entes federados.

Verifica-se tal conflito, por exemplo, nas situações em que, União, Estados e Municípios exigem simultaneamente licenças ambientais para uma mesma atividade, negando-se a emitir autorizações para determinado empreendimento já autorizado por outro ente federado, ou se omitem quanto a alguma situação degradadora, não-licenciada. Este trabalho buscará identificar os problemas existentes, tentando apontar uma alternativa possível.

2. Meio ambiente

Conceituar meio ambiente é de suma importância, pois delimita a expressão

mais precisamente e também caracteriza o objeto do Direito Ambiental.

No Direito brasileiro, o meio ambiente foi conceituado pela Lei 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente), que o considera, em seu art. 3.º, inciso I, “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”. O meio ambiente é considerado, pelo art. 2.º da mesma lei, como “um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo”.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 225, *caput*, também esboça uma conceituação, ao afirmar que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

3. Breve análise da questão ambiental nas Constituições brasileiras

Em decorrência da crescente interferência humana no meio ambiente, fruto da atividade industrial e crescimento demográfico, a problemática ambiental foi inserida no ordenamento pátrio e ganhou status constitucional em 1988.

Diferentemente desta, as constituições precedentes não se preocuparam com o meio ambiente de forma específica e global, mas, sim, de maneira diluída e mesmo casual, referindo-se separadamente a alguns de seus elementos integrantes, ou então disciplinando matérias com ela indiretamente relacionadas (MILARÉ, 2007, p.112).

A Constituição de 1824 se limitou a proibir indústrias contrárias à saúde do cidadão (art. 179, XXIV).

O Texto de 1934 deu proteção às belezas naturais, ao patrimônio histórico, artístico e cultural (artigos 10, III e 148); conferiu à União competência em matéria de riquezas do subsolo, mineração, águas, florestas, caça, pesca e sua exploração (art. 5.º, XIX, j).

A Carta de 1937 preocupou-se com a proteção de monumentos, paisagens e locais especialmente dotados pela natureza (art. 134); incluiu na competência da União, legislar sobre minas, águas, florestas, caça, pesca e sua exploração (art. 16, XIV), subsolo e proteção das plantas e rebanhos contra moléstias e agentes nocivos (art. 18, alínea *a* e *e*). A Constituição de 1946, conservou como competência da União legislar sobre normas gerais da defesa da saúde, dentre outros.

A Carta de 1967 insistiu nas necessidades abordadas nas Constituições anterio-

res. O texto de 1969, emenda outorgada à Constituição de 1967, introduziu o vocábulo *ecológico* em textos legais. Já a Constituição de 1988 traz em seu corpo a consciência de que é preciso conviver em harmonia com a natureza, ideia esta traduzida na abrangência da tutela dispensada ao meio ambiente, não apenas no Capítulo VI do Título VIII, dirigido à Ordem Social – em que há uma maior concentração de dispositivos acerca do tema – mas também nas inúmeras outras regras inseridas no texto constitucional.

4. A competência administrativa em matéria ambiental

São elementos essenciais para a existência de um Estado federativo, em síntese, a descentralização política, que corresponde à repartição constitucional de competências, a participação da vontade das ordens jurídicas parciais na vontade criadora da ordem jurídica nacional e a possibilidade de autoconstituição.

A repartição de competências é fator crucial para a autonomia das entidades federativas. Tal distribuição é, como mencionado, fundamental no Estado Federal, pois seu núcleo é a repartição de *poderes* autônomos, entendendo-se por “poderes”, a porção de matérias distribuídas entre os entes federativos e que passam a compor seu campo de atuação governamental, suas áreas de competência.

“Competência é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. Competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções” (SILVA, 2005, p. 479).

Podemos classificar as competências em dois grandes grupos com suas subclasses; tal sejam: a competência material ou administrativa, que pode ser exclusiva (art. 21) e comum, cumulativa ou paralela (art. 23); e a competência legislativa, que pode ser exclusiva (art. 25 §§ 1.º e 2.º), privativa (art. 22), concorrente e suplementar (art. 24 § 2.º). Podem ser classificadas ainda quanto à forma, conteúdo, extensão e origem.

Por razões didáticas, somente a competência administrativa, objeto do trabalho, será abordada, sendo que a mesma confere ao Poder Público o dever ou a possibilidade de atuação material em áreas e matérias expressas na Constituição e o desempenho de atividades concretas. Ou seja, são verbos que estabelecem atos de fazer, manter, executar, explorar, emitir, administrar, organizar, por meio do exercício do poder de polícia. Ela tem natureza executiva, logo, corresponde à implementação das diretrizes, políticas e preceitos concernentes à temática ambiental.

Em relação ao nosso ordenamento jurídico constitucional, podemos apontar como competências administrativas as normas constantes do art. 21 do Texto Constitucional, em que se estabelecem as competências exclusivas da União, e as normas constantes do art. 23, em que se estabelecem as competências comuns dos entes federativos.

Na competência administrativa exclusiva, cada ente federativo tem seu campo de atuação próprio, excludente da atuação de qualquer outra entidade federativa. Tratam-se, pois, de competências indelegáveis, como os poderes enumerados à União e aos Municípios (respectivamente, arts. 21 e 30, I, da CF), quando a Constituição arrola especificamente a competência de cada ente estatal e os poderes reservados aos Estados, a quem são destinadas as competências que não forem atribuídas à União ou aos Municípios (art. 25, § 1.º, da CF).

Pela competência administrativa comum, União, Estados, Distrito Federal e Municípios detêm, concomitantemente, as mesmas competências, mencionadas no artigo 23 da Constituição Federal, que tratou de incluir a proteção ambiental, conforme se depreende do artigo, *in verbis*:

Art. 23. É de 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;

(...)

Parágrafo Único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem estar em âmbito nacional.

A competência legislativa dos Estados, quando já editada norma geral pela União, pressupõe obediência a esta, desde que a mesma esteja de acordo com a Constituição Federal. Tal situação é diversa perante a competência administrativa elencada pelo art. 23 do Texto Constitucional, em que não há hierarquia para a atuação dos entes federados. Dessa forma, a administração ambiental federal não é hierarquicamente superior à Estadual, bem como esta não o é perante a administração ambiental municipal.

No artigo citado, há uma lista de atividades que merecem atenção de todos os entes federativos, sendo que a forma efetiva de atuação de cada um deles dependerá de sua organização administrativa. Todos esses entes são autônomos, o que enseja que cada um deles possa ter sistemas de atuação diferenciados.

Entretanto, constata-se uma evidente dificuldade dos órgãos ambientais federais, estaduais e municipais em trabalharem em conjunto. Há falta de entendimento e discrepância de procedimentos, muitas aplicadas por três órgãos ambientais diferentes em razão da mesma infração e com valores extremamente diferentes.

Essa confusão é decorrente do fato de o art. 23 estabelecer uma série de competências comuns, o que faz com que diversas vezes as administrações dos entes federativos fiquem em dúvida sobre a quem deve recair a responsabilidade e, principalmente, como agir de forma coordenada e cooperativa para exercer adequadamente tais competências.

Antecipando tal situação, o parágrafo único deste artigo estabelece que lei complementar fixará normas para a cooperação.

As atribuições e obrigações dos Estados e dos Municípios, só a Constituição Federal pode estabelecer. O arcabouço do país tem que estar estruturado na lei maior que é a Constituição. Se leis ordinárias, se decretos, portarias ou resoluções, por mais bem intencionados que sejam, começarem a criar direitos e obrigações para os entes federados, subvertem-se totalmente os fundamentos da Federação (MACHADO, 2006, p. 108).

Neste sentido, “de acordo com o princípio da supremacia da Constituição, esta se coloca no topo do ordenamento jurídico de uma nação; todas as demais normas apenas serão válidas a medida que se conformarem com as normas constitucionais” (BELTRÃO, 2004, p. 10).

Ao menos que a própria Constituição Federal preveja expressamente, leis infraconstitucionais não podem repartir ou atribuir competências.

5. Da Política Nacional do Meio Ambiente

A Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, tem por objetivo a preservação, a melhoria e a recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando a assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da

vida humana, conforme preceituado no artigo 2.º do referido diploma legal.

Tal lei procurou inserir o sistema de licenciamento ambiental no território brasileiro, o que foi feito de forma gradativa, visto que alguns Estados já tinham um sistema. No art. 10, atribuiu suplementação administrativa inversa ao que se tem por costume ao prever que, se os Estados não intervierem adequadamente, a União deverá intervir para fazer o que ficou faltoso por parte dos Estados no campo ambiental, sendo competência originária da União as atividades com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional.

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

(...)

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

Com o advento da CF/88 ficou claro que tanto a União e os Estados, quanto os Municípios podem legislar sobre a questão ambiental e instituir licenciamento próprio, conforme preceituado nos artigos 23, 24, incisos VI, VII e VIII que elencam a competência da União, Estados e Distrito Federal e no artigo 30 incisos I e II, a competência dos municípios. Observa-se também que o texto constitucional proclamou a autonomia dos diversos entes da Federação (arts. 1.º e 18), recepcionado a Lei 6.938/81 e estabelecendo que os entes devem partilhar as responsabilidades sobre questões ambientais.

Dessa forma, o art. 10 da Lei em questão não é e nunca foi a norma definidora da competência dos três níveis de Governo. Essa competência decorre diretamente da Constituição.

6. Da Resolução 237/97 do CONAMA

O CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente), órgão consultivo e deliberativo do SISNAMA (Sistema Nacional do Meio Ambiente), criado pela Lei 6.938/81, tem

a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais, e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida.

Tal órgão, na tentativa de solução do conflito de competência administrativa ambiental, procurou partilhar a mesma por meio da Resolução CONAMA 237 de 19.12.1997. Referido diploma legal altera parte da Resolução 001/1986 e regulamenta o licenciamento ambiental a que se refere o art. 10 da Lei 6.938/81, visando à integração dos órgãos competentes do SISNAMA.

Entretanto, a legalidade e constitucionalidade desta Resolução mostram-se por vezes questionadas. Nossas considerações serão limitadas aos problemas relativos à competência de outorga de tal licenciamento.

Em uma breve análise, a Resolução em questão, em seu art. 4.º, dispõe que compete ao IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis), órgão executor, o licenciamento de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, merecendo destaque: as localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais Estados e aquelas cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados. As atividades definidas no art. 5.º serão de competência do órgão ambiental estadual, sendo as localizadas ou desenvolvidas em mais de um Município e as cujo impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais de um ou mais Municípios. O art. 6.º estabeleceu que compete ao Município o licenciamento de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local. Já o art. 7.º determinou que o licenciamento deve se dar em um único nível de competência.

7. Do conflito normativo

Se a competência licenciatória foi estabelecida diretamente pela Constituição como sendo de todos os entes federativos, não pode o legislador ordinário estabelecer limites/ condições para que exerçam tal competência.

Está aí a inconstitucionalidade da Resolução em questão, que na tentativa de estabelecer critérios para o exercício da competência preceituada no art.10 da Lei 6.938/81 e estabelecer licenciamento único, entrou em matéria que não lhe cabia.

Ato administrativo inferior não pode alterar disposição em lei, razão pela qual não pode resolução do CONAMA alterar as atribuições conferidas aos Estados pelo art.

10 da Lei 6.938/81. A mesma lei, em seu art. 8.º, inclui entre as competências do CONAMA, “estabelecer normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionados pelo IBAMA.” Tal redação não atribui competência para os entes federativos licenciarem, visto que visa apenas à instituição de normas e critérios para o licenciamento. Na mesma lei, no art. 10, *caput*, é indicado que o licenciamento será feito pelo órgão estadual competente.

7.1. Licenciamento único ou múltiplo?

A Resolução CONAMA 237/97 tentou estabelecer um licenciamento único.

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

Não obstante, Paulo Affonso Leme Machado (2006, p. 110) entende que haverá casos de licenciamento em que poderão haver atuação de mais de um órgão, ou seja, é possível que sejam necessárias licenças diversas. Outro não é o entendimento de Paulo de Bessa Antunes, citado por Édis Milaré, derivando o mesmo do art. 10 da Lei 7.804/89 (2007, p. 413).

A 1ª Turma do STJ reconheceu como legítimo o múltiplo licenciamento no RESP 588.022/SC, julgado em 17.02.2004, relator Ministro José Delgado (DJ 05. abr. 2004), de cuja ementa se destaca: “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”.

Já Lyssandro Norton Siqueira (2006) entende que referida resolução acertou ao estabelecer ser inadmissível mais de um licenciamento a respeito do mesmo empreendimento, tendo em vista que a identificação de atribuições entre os entes federados é inerente à própria essência da cooperação. Alega ainda que se o entendimento for diverso, estaremos perante um quadro de verdadeira desordem, posto que a simultaneidade de competências, sem qualquer cooperação, acabaria por gerar a ausência de atuação.

Neste sentido, transcrevemos o seguinte magistério:

Assim, permanece o conflito de competências, que se explicita todas as vezes em que um empreendedor depara-se com mais de um órgão ambiental competente - e interes-

sado - em licenciar seu empreendimento. É de se convir que não há lógica em mais de um ente da Federação proceder ao licenciamento de um mesmo empreendimento, tanto sob o aspecto técnico do empreendimento como sob o enfoque financeiro do empreendedor (GRANZIERA, 2006, p. 111).

Entretanto, a morosidade e superposição de funções dos órgãos públicos no procedimento, bem como os altos custos e exigências nem sempre harmônicas dos mesmos, trazem transtornos, perplexidades e preocupações aos empreendedores. A superação desse conflito só seria possível com a adoção de um licenciamento único e complexo, com participação integrada dos órgãos das diferentes esferas federativas interessadas, e que tal solução seria possível com a edição de lei complementar regulamentando o art. 23 da Constituição da República (MILARÉ, 2007, p. 414).

Este entendimento foi demonstrado no caso da obra em São Paulo do Rodoanel Mário Covas, de grande importância estratégica e econômico-social. Havia a disputa judicial da possibilidade de o IBAMA realizar o licenciamento federal da obra, sendo que tal procedimento já estava sendo feito pelo Estado de São Paulo. Em 2º grau de jurisdição o caso ficou em um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), oportunidade em que, na homologação do acordo das partes, a Desembargadora Relatora Federal da 6ª Turma do TRF da 3ª Região, Consuelo Yoshida, no julgamento proferido em 09 de março de 2005, publicado em 22 de março do mesmo ano, votou:

Trata-se de pioneira e histórica experiência de licenciamento ambiental que, embora processado em um único e mesmo nível, sintetizará a participação efetiva e integrada das esferas federal, estadual e também municipal, no que couber, resultando, como dito, em licenças ambientais como atos complexos de natureza jurídica constitucional, lastreadas no art. 225 c.c. o art. 23, VI, VII e parágrafo único, da Constituição Federal. Esta norma de licenciamento ambiental complexo alcança resultado prático equivalente ao do duplo ou múltiplo licenciamento ambiental, com vantagens de menor dispêndio de tempo e menores custos (AC 990253-SP -2003.61.00.025724-4).

Sendo assim, não obstante a Resolução CONAMA 237/97 ter estabelecido licenciamento único, há entendimentos no sentido que tal disposto não seria o mais acertado.

7.2. Critério para definição do órgão licenciador

O critério para definição do órgão licenciador pela Lei 6.938/81 é determinado

pela área de influência direta do impacto ambiental, visto que a indireta pode alcançar grandes proporções. Pouco importa a titularidade da área da obra ou atividade; entretanto, a Resolução CONAMA 237/97 fixa a competência licenciadora pelo critério da dominialidade do bem (art. 4.º, inc. I).

Sem considerar os critérios específicos definindo a competência do IBAMA ou do órgão estadual, podemos dizer que os dois critérios adotados pela resolução são: a abrangência físico-territorial da atividade ou empreendimento e os limites territoriais do impacto ambiental direto.

Francisco Thomaz Van Acker (1997) entende que os critérios estabelecidos na Resolução 237/97 são mais de exclusão do que de cooperação, embora aparentemente seja o contrário. Afirma que se a competência não é exclusiva, mas concorrente, o licenciamento não pode ser dado em nível único de competência.

A Consultoria Jurídica do Ministério do Meio Ambiente, em parecer do Dr. Gustavo Trindade, entendeu que o licenciamento vincula-se ao interesse público e não à titularidade do bem, e conclui:

Admitido o atrelamento do licenciamento ambiental a titularidade do bem afetado, teríamos uma gama de empreendimentos e atividades de diminuto impacto ambiental sujeitos ao licenciamento obrigatório pelo IBAMA [...]. O critério da titularidade do bem para aferição do membro do SISNAMA competente para realizar o licenciamento ambiental, além de contrariar, frontalmente, o disposto na Lei 6.938/81, traria, per se, inúmeros conflitos entre os entes federados. 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 [...] (Parecer CONJUR/MMA, 2004).

Tal entendimento também é confirmado pela jurisprudência, no AC 327022, em que o Relator Desembargador Federal Rivaldo Costa, do TRF da 5ª Região (DJ 17.05.2003), preceitua que “[...] a competência para licenciar projeto de obra ou atividade potencialmente danosa ao meio ambiente não se fixa pela titularidade dos bens nele contemplados, mas pelo alcance dos seus possíveis impactos ambientais”.

7.3. Possibilidade de licenciamento municipal

Paulo José Leite Farias, citado por Paulo Affonso Leme Machado (2006, p. 110), entende ser necessário a utilização do “princípio da subsidiariedade” na redução do

conflito no licenciamento ambiental, ou seja, quem deve resolver inicialmente o problema é o município, pois está mais próximo da questão. Entretanto, embora concorde com tal ensinamento, Machado entende que não é matéria fácil a municipalização do licenciamento ambiental. Tal argumentação decorre do fato de muitos municípios não terem recursos financeiros e da possibilidade de usarem de forma ineficiente o controle ambiental na tentativa de aumentar a receita ou emprego, em prejuízo do meio ambiente e considerando também que os ecossistemas têm grande dimensão, não sendo contidos em um único município.

Lyssandro Norton Siqueira (2006) entende que boa parte dos Municípios brasileiros não tem ainda condições materiais para o exercício precípua da competência administrativa em matéria ambiental. Para a aplicação da norma, deve-se previamente diminuir ou solucionar os problemas enfrentados pelos municípios.

Constitui-se fato notório a fragilidade da maior parte dos municípios brasileiros; entretanto, tal fato não pode ser fundamento determinante da exclusão da competência dos mesmos, fazendo-se necessária a adoção de medidas que possibilitem tal atuação.

Em tese, teríamos duas possibilidades para a validação dos dispositivos da Resolução n.º 237 do CONAMA. Ou modificar a lei 6.938/81, acrescentando poderes ao município para realizar o licenciamento ambiental, ou o caminho mais lógico, a regulamentação do art. 23 da Constituição Federal.

8. O projeto de Lei Complementar n.º 388/2007

Primeiramente, observa-se que o art. 23 da CF/88, arrola matérias diversas em seus incisos e, por serem assuntos díspares, seria inviável aprovar uma lei complementar que fixasse normas de cooperação entre todas.

Nesse sentido, foi feliz a Emenda Constitucional n.º 53, de 20.12.2006, que deu novas redações aos arts. 7.º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal. O art. 23, no seu parágrafo único ficou com a seguinte redação:

Leis Complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem estar em âmbito nacional.

Dessa forma, há exigência de diversas leis complementares, o que facilita a ela-

boração e aprovação legislativa.

Tivemos uma iniciativa parlamentar em 2003 com a apresentação do Projeto de Lei Complementar - PLP 12 - em 20/02/2003 - com prioridade de tramitação. Sua apresentação foi em 12/02/2003. Em 05/05/2005, na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR), foi retirada de pauta. Em 22/01/2007, o Presidente da República incluiu no PAC, a regulamentação do artigo 23 da constituição via projeto de lei complementar - PLP 388/2007, apresentado em 24/01/2007, apensada à PLP 12. Entretanto, em 11/07/2007, na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS) foi retirado da pauta pelo relator. Já em 11/12/2008, o projeto recebeu parecer pela sua constitucionalidade e pela sua aprovação, entretanto, 15/04/2009, foi novamente retirado de pauta.

O referido projeto esclarece várias atribuições de cada um dos entes federativos sobre o meio ambiente e afins, conforme observa-se a ementa do mesmo:

Fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e a preservação das florestas, da fauna e da flora, previstas nos incisos III, VI e VII, da Constituição.

Em análise perfunctória, o mesmo traduz-se em medida acertada, conforme entendimento doutrinário:

Numa primeira análise geral, entendemos que o Projeto de Lei nº. 388/2007 (PAC) está correto, posto que respeita as competências privativas, no licenciar e no aplicar sanções, em matéria ambiental, dos diversos níveis de Governo, ao mesmo tempo em que todas as outras ações ambientais (e até mesmo em matéria de licenciamentos e sanções) o projeto prevê sempre ação cooperativa (é o constitucionalismo cooperativo, em boa hora posto em ação entre nós) (MUKAI, 2007).

O PLP 388/2007 tenta acabar com as divergências que hoje existem acerca de qual ente federado é competente em matéria ambiental, respeitando as competências privativas dos mesmos e extirpando o falso raciocínio de que, baseado na competência comum, todos os níveis de Governo poderiam atuar sobre a mesma matéria, indistintamente uns dos outros.

Faz-se mister ressaltar ainda que o projeto em questão não utilizou o SISNAMA, sistema que parte da doutrina considera inconstitucional (MUKAI, 2007), pois utiliza os poderes de forma vertical, ou seja, hierarquicamente, o que é impossível dentro de um sistema em que os entes são autônomos e iguais em poder, o sistema federativo.

9. Conclusão

Por todo o exposto, conclui-se que, no tocante a possibilidade de licenciamento municipal, verifica-se a total procedência do mesmo, diante da atribuição de competência comum, de que tratam os incisos VI e VII do artigo 23 da Constituição Federal de 1988, a todos os entes federativos e da própria autonomia dos mesmos, também prevista no texto republicano.

Ao estabelecer critérios para o exercício da competência para o licenciamento ambiental de obras, empreendimentos ou atividades de significativo impacto ambiental, a Resolução CONAMA n.º 237/97 afronta os princípios federativo e da supremacia da Constituição. Nenhuma lei ordinária ou decreto regulamentador pode alterar, excluir ou suprimir competências preceituadas pela Lei Maior, quanto mais ato administrativo normativo subordinado como uma resolução. A mesma afigura-se também ilegal, pois ofende a Lei Federal nº 6.938/81. Por consequência, é ato normativo nulo, inválido e incapaz de produzir efeitos, devendo ser objeto de impugnação.

O critério para definição do órgão licenciador deve ser a área de influência direta do impacto ambiental, pouco importando a titularidade da obra ou atividade, conforme preceituado na Lei 6.938/81. Tal adoção justifica-se, tendo em vista que é o interesse público que deve prevalecer, e não a simples localização territorial, sob pena de ser necessária a multiplicidade de licenciamentos em obras ou atividades que, em que pese territorialmente ocupem dois ou mais municípios, ou Estados, não são capazes de gerar impacto ambiental significativo. Sendo assim, a Resolução CONAMA 237/97 não foi feliz em estabelecer o critério da dominialidade do bem, pois o mesmo, na hipótese mencionada, traria sobrecarga de serviço e gastos desnecessários a proteção do meio ambiente.

Quanto à unicidade ou multiplicidade de licenciamentos, verifica-se ser mais acertada a hipótese do licenciamento único, visto que a morosidade e a superposição de funções dos órgãos públicos no procedimento geram altos custos e transtornos para os empreendedores, o que acaba por trazer entraves ao desenvolvimento econômico.

Mas além de único, este ato deve ser complexo, com participação integrada dos órgãos dos diferentes entes federativos, alcançando resultado prático equivalente ao do duplo ou múltiplo licenciamento ambiental, com vantagem de redução de custos e menor dispêndio de tempo.

Tal entendimento é corroborado pela substancial dificuldade encontrada pelos órgãos ambientais brasileiros na implementação de suas políticas. Em razão da extensa demanda e diminuta capacidade de atendimento nas políticas ambientais, não é razoável a existência de conflito de competência. É necessária a cooperação e compartilhamento das responsabilidades.

Embora haja proposta de Lei Complementar para regulamentar o artigo 23 da Constituição Federal de 1988, a mesma já foi objeto de diversas alterações, sendo retirada da pauta.

Dúvida não há, portanto, quanto à necessidade de promulgação da Lei Complementar regulamentadora da competência administrativa ambiental, para solução das controvérsias acerca do tema.

10. Referências bibliográficas

BELTRÃO, Antônio Figueiredo Guerra. A competência dos Estados Federados em meio ambiente a partir da ordem constitucional de 1988. *Revista de Informação Legislativa*. v. 40, n. 159, p. 7-12, jul./set. 2003. Disponível em:

<<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/869>>. Acesso em: 06 ago. 2008.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Articulação e negociação institucional na efetividade das políticas ambientais. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, v. 43, n. 172, p. 109-117, out./dez. 2006. Disponível em:

<<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/92832>>. Acesso em: 06 ago. 2008.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MILARÉ, Edis. *Direito do ambiente. A gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário*. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MUKAI, Toshio. O projeto de lei complementar previsto no art.23 da Constituição Federal e a competência comum (projeto de LC nº 388/2007 – PAC). *Fórum de Direito Ambiental – FDUÁ*, Belo Horizonte, ano 6, n. 32, p. 68-76, mar./abr. 2007.

OLIVEIRA, Antônio Inagê de Assis. O licenciamento ambiental. *Revista Data Vênia*, São Paulo: Iglu, 1999. Disponível em:

<<http://www.datavenia.net/opiniao/competenciaemmateriaambiental.html>>. Acesso em: 25.02.2008.

OLIVEIRA, Viviane S. Licenciamento ambiental: história e legislação. *Revista Cadernos de Iniciação Científica*. p. 123-129, jul., 2005.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 24 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SIQUEIRA, Lyssandro Norton. Competência administrativa em matéria ambiental: necessidade de regulamentação do art.23 da Constituição da República. In: *Revista Jurídica da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais*, n.º 1/2, s.l., p. 63-77, jan./dez. 2006.

VAN ACKER, Francisco Thomaz. Breves considerações sobre a resolução 237, de 19.12.1997, do CONAMA, que estabelece critérios para o licenciamento ambiental. *Revista de direito ambiental*, n. 8, ano 2, São Paulo: RT, p. 165-169, out./dez. 1997.