

Licenciamento ambiental e as controvérsias advindas da competência administrativa concorrente entre os entes federados: análise de um caso

FELIPE TEIXEIRA NETO

Promotor de Justiça no Rio Grande do Sul
Professor de Direito Civil na Universidade Regional Integrada
do Alto Uruguai e das Missões, Campus de Erechim, RS.

SUMÁRIO: Introdução; 1. Federalismo, repartição de competências e meio ambiente; 2. Licenciamento ambiental enquanto exercício da competência material comum dos entes federados; 3. Conflito de competência para licenciamento ambiental entre a União e os Estados: a questão da dominialidade dos bens públicos; Considerações Finais; Referências.

RESUMO: Partindo de caso concreto envolvendo conflito de atribuições entre os órgãos ambientais integrantes do SISNAMA, para fins de licenciamento ambiental, o presente estudo visa analisar a melhor solução para hipóteses de coexistência de interesses entre União e Estado-membro no empreendimento a ser licenciado. Para tanto, a partir de digressões acerca da forma de Estado adotada pela República Federativa do Brasil, na divisão de poder que ela representa e na atribuição de competências aos entes que a compõe, enfrentou-se as suas conseqüências no que toca à proteção do meio ambiente. A seguir, apreciando-se as regras atinentes à distribuição de competência licenciatória aos órgãos integrantes do SISNAMA, em cada uma das suas esferas, verifica-se a possibilidade de conflito de atribuições entre eles, em virtude das regras contidas nos atos normativos vigentes, o que passa a ser objeto de estudo, para fins de determinação de competência preponderante, notadamente nos casos envolvendo bens da União atingidos por empreendimento a ser licenciado, de impacto ambiental local ou regional 'stricto sensu' (restrito ao território de um Estado-membro).

PALAVRA-CHAVE: Direito Ambiental. Licenciamento. Conflito de Competência. Bens públicos. Dominialidade.

INTRODUÇÃO

No ano de 2004, aportou no Ministério do Meio Ambiente, em Brasília, DF, controvérsia, como tantas outras verificadas na atuação administrativa daquela pasta, relativa a conflito de competência entre o IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e a FATMA – Fundação do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina, porquanto ambos os órgãos integrantes do SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente julgavam-se legitimados para realizar o licenciamento ambiental do Estaleiro Aker Promar, empreendimento que se pretendia instalar no Município de Navegantes, SC.

O fundamento do conflito residia na circunstância de, mesmo envolvendo impacto ambiental regional *stricto sensu*, ou seja, limitado à extensão territorial do Estado de Santa Catarina, a instalação do empreendimento ser potencialmente lesiva a bem da União, no caso, o mar territorial. Em virtude de tal peculiaridade, ambos os órgãos ambientais julgavam-se detentores exclusivos da atribuição para o licenciamento prévio exigido pela lei ambiental¹.

Celeumas como a referida demandam reflexões profundas.

Isso porque envolvem digressões sobre a forma federativa adotada pela Constituição de 1988, que demanda a repartição do poder central do Estado entre os entes que o compõem, não só em matérias legislativas, mas também administrativas, muitas delas concorrentes ou comuns a todos os entes, o que enseja, não raro, zonas gris acerca da atribuição de cada um deles.

Levando em conta este regramento constitucional e o arcabouço normativo a partir dele construído no nítido intento de regulamentar o exercício do poder, é que casos como o antes referido, que envolveu a competência para licenciamento do Estaleiro Aker Promar, em Navegantes, SC, ensejam proficuas discussões a respeito.

Isso é o que se propõe no presente trabalho que, sem a pretensão de esgotar o tema relativo à competência para o licenciamento ambiental ou, tampouco, fazer um tratado teórico acerca dos meandros da forma federativa de Estado, buscará analisar, sem esquecer dos marcos teóricos imprescindíveis à discussão, a partir do referido caso concreto, fazer o que fez o aludido Parecer n.º 312/CONJUR/MMA/2004. Assim, buscar-se-á apontar o

¹ Acerca do conflito, foi elaborado pela Consultoria daquele Ministério o Parecer n.º 312/CONJUR/MMA/2004, que concluiu pela competência do órgão ambiental estadual, com exclusividade, para realizar o licenciamento. Documento disponível em: <http://www.ibama.gov.br/licenciamento/modulos/arquivo.php?cod_arqweb=par312>.

critério mais adequado à fixação da competência para o licenciamento ambiental – notadamente no que diz respeito à colisão de atribuições entre a União e os Estados-membros –, principalmente quando verificada a pluralidade de elementos definidores, no caso, da delimitação da competência referida, quais sejam, o impacto ambiental regional de um lado e a domialidade dos bens ambientais de outro.

1 – FEDERAÇÃO, REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS E MEIO AMBIENTE

A Constituição de 1988 estabelece, em seu artigo 1º, que a República do Brasil é “formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”, o que introduz no sistema jurídico vigente a adoção expressa da forma federada de Estado. Ou seja, o Estado brasileiro forma-se a partir da “união de coletividades regionais autônomas” (SILVA, 1994, p. 91), o que pressupõe, para tanto, uma descentralização do poder, que passa a ser exercido em esferas diversas, marcadas por certa margem de autonomia interna, estruturadas político-administrativamente, nos termos do artigo 18 da mesma Carta Política, por meio da União, dos Estados-Membros, do Distrito Federal e dos Municípios. E estes entes dotados de personalidade jurídica interna, conquanto centros de competências, exercerão esta autonomia justamente por intermédio da dotação de órgãos próprios e do exercício de competências (SILVA, 1994, p. 92).

Até porque o exercício de competências privativas por cada ente, mesmo que nem todas assim o sejam, é justamente o que marca a federação, pois não há como se pressupor a descentralização administrativa típica da referida forma de Estado sem que, para isso, seja partido em parcelas o poder, que se manifestará por meio do exercício das mencionadas competências. Como bem lembra De Plácido e Silva (1991, p. 280), o Estado é justamente definido como federado porque as “coletividades públicas reunidas possuem sua autonomia e poderes de auto-administração, cabendo-lhes, assim, por seus ofícios, a satisfação de suas necessidades e a instituição de normas defensivas de seus interesses embora limitados pelos princípios instituídos pela lei constitucional”.

A par disso, verifica-se que unidades federadas serão dotadas da possibilidade de autolegislação e de auto-administração, sendo contempladas, por esta razão, na divisão do poder central, com competências legislativas e administrativas; aquelas, como forma de exercício do atributo da autoregulação, estas, com o fito de viabilizar a autogestão, sendo que algumas

delas poderão se exercidas exclusivamente por cada um dos entes, ao passo em que, outras, serão comuns a todos.

Para tanto, no que nos interessa ao estudo, a distribuição destas competências entre os entes integrantes da federação brasileira vem regulada nos artigos 21, 22, 23, 24 e 25 da Carta Política, sendo elas divididas em competências legislativas, que podem ser privativas e concorrentes, e competências administrativas, que serão exclusivas ou comuns (SILVA, 1994, p. 419). E determinadas matérias, seja no âmbito do exercício da prerrogativa de autolegislação, seja quando do uso da faculdade de auto-administração, a ordem constitucional contempla uma série de temas para os quais todos os entes concorrerão com competências que lhe serão concorrentes ou comuns, dada a importância de ditos bens jurídicos à federação como um todo.

Exatamente em razão dessa concorrência, dessa possibilidade – ou necessidade – de que todos empreguem esforços na consecução de determinado fim, legislando ou administrando de forma concorrente acerca de determinada matéria, é que surgirão os conflitos de competência.

Um claro exemplo desta concorrência de atribuições pode ser verificado no tema concernente ao meio ambiente. Tal é assim porque a própria Constituição, em seu artigo 225, “caput”, quando, ao erigir o meio ambiente ecologicamente equilibrado à condição de direito fundamental, refere ser do Poder Público “*lato sensu*” e da sociedade a obrigação de defendê-lo e preservá-lo para as futuras gerações.

Diante disso, visando viabilizar aos entes federados, aqui compreendidos no conceito de Poder Público empregado pelo constituinte, os meios necessários para desempenhar o mister que lhes fora atribuído, a Carta Política tratou de conferir-lhes competências legislativas e administrativas em matéria ambiental. Como bem lembra José Afonso da Silva (1994, p. 417), a fim de cumprir ao que se propôs, “a Constituição de 1988 estruturou um sistema que combina competências exclusivas, privativas e principiológicas com competências comuns e concorrentes, buscando reconstituir o sistema federativo segundo critérios de equilíbrio ditados pela experiência histórica”.

Justamente por isso é que, em seu artigo 24, inciso VI, quando trata das competências legislativas concorrentes dos entes federados, possibilitou à União, aos Estados e ao Distrito Federal² editar normas sobre “proteção do

² Consoante bem lembra Alexandre Issa Kimura (2001, p. 111), “apesar de inexistir competência legislativa concorrente explícita aos Municípios, é certo que sua autonomia foi preservada, mas restrita, no entanto, aos casos previstos no art. 30, I e II da Constituição Federal (a lei deve versar sobre assunto de interesse local ou suplementar à legislação federal e estadual no que couber)”.

meio ambiente e controle da poluição”. Visou, com isso, facultar aos referidos entes, de forma concorrente, a edição de um arcabouço legislativo que os possibilite implementar a efetiva proteção do mencionado bem jurídico, cada um na sua esfera de atuação, cabendo à União a edição de normas gerais e, aos Estados-membros e ao Distrito Federal, a suplementação (regulação mais particularizada do tema) de dito ato normativo, respeitando os preceitos contidos na lei de natureza nacional.

Aqui, colisões entre o exercício de competências concorrentes dos entes federados, não raro comum, serão de solução um tanto facilitada, pois caberá, tão-só, a verificação da extensão dos limites da norma positiva editada. Em tendo a União exorbitado no uso do seu atributo de instituir leis de cunho geral, descendo na minúcia incompatível com a sua competência, ou em se constatando que o regramento fruto do poder legiferante do Estado-membro ou do Distrito Federal contraria norma de cunho geral a ele precedente ou apresenta caráter de generalidade típico de lei nacional, verificar-se-á a invalidade do ato normativo por extrapolação de competência, ressalvadas aquelas de cunho supletivo³ relegadas a estes.

A jurisprudência brasileira tem sido bastante sensata na solução de tais controvérsias, asseverando, modo reiterado, consoante precedente do Supremo Tribunal Federal que ora se cita exemplificativamente (BRASIL, 1993, s.p.), que “à União cabe baixar as normas gerais sobre a defesa e a proteção da saúde, a abranger as relativas ao meio ambiente; a atuação dos Estados mostra-se válida no que não as contrariam”, sendo que tudo que disso exorbite implica em vício de incompetência e, por conseguinte, em nulidade do ato normativo.

A par disso, a mesma Constituição, em seu artigo 23, inciso VI, ao tratar das competências materiais dos integrantes da federação, dispõe que “é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios [...] proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas”. Isto é, com tal regramento, busca legitimar a atuação de todos os entes, cada um no seu âmbito de atuação, na proteção do

³ Por competência supletiva entende-se aquela referida no artigo 24, parágrafo 3º, da Constituição de 1988, segundo o qual “inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender as suas peculiaridades”. Entretanto, consoante bem dispõe o parágrafo 4º do mesmo dispositivo, “a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário”. Ou seja, a própria Carta Política relega aos Estados-membros e ao Distrito Federal competência excepcional para a edição de normas gerais quando a União não o tenha feito, ficando a sua validade comprometida com o posterior exercício de dita competência pelo ente habilitado para tanto.

meio ambiente, cabendo a eles zelarem de forma concreta e efetiva, no exercício das suas competências materiais, que se implementarão por intermédio, precipuamente, do licenciamento ambiental prévio e da fiscalização do cumprimento das suas condições, em nítida manifestação de poder de polícia administrativa.

E o critério de atuação de cada um dos membros federados será pautado por aquilo que a doutrina convencionou chamar de princípio da predominância de interesses “segundo o qual compete à União dispor sobre matéria de interesse geral (nacional), aos Estados-membros as de interesse regional e aos Municípios as de interesse local” (KIMURA, 2001, p. 111). Assim, quando a atuação administrativa envolver interesses que, pela sua proporção ou relevância, atinjam todos ou ao menos mais de um Estado-membro da federação, verificar-se-á o interesse nacional legitimador da atuação da União, ao passo em que quando o interesse for regional (circunscrito ao território de um Estado-membro) ou local (afeto apenas à circunscrição de um Município), estará patente a competência material respectiva daquele e deste entes federados.

Não obstante a delimitação do âmbito da competência material comum aos entes federados contida no artigo 23 da Constituição de 1988 pareça, em juízo sumário de análise, simples, pois aferível pela extensão do interesse envolvido, na prática, quando do efetivo exercício destas competências, implementadas por meio do agir de cada ente, não raro serão verificados os conflitos de atuação, negativos ou positivos, o que enseja a pertinência da análise que adiante se fará, notadamente no que toca ao tema proteção do meio ambiente por meio do licenciamento ambiental. E a boa gestão do exercício destas competências autônomas implica em ter-se em mente, consoante muito bem observa Paulo Affonso Leme Machado (2006, p. 107), que “autonomia não significa desunião dos entes federados”, não obstante as regras infraconstitucionais reguladoras da matéria, ao delimitarem o âmbito de atuação de cada um deles, se lidas textualmente, pareça indicar que o legislador os quis atuando separadamente, o que, por certo, vai em sentido oposto à própria essência do artigo 23, inciso VI, da Carta Política.

2 – O LICENCIAMENTO AMBIENTAL ENQUANTO EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA MATERIAL COMUM DOS ENTES FEDERADOS

Visando regular o exercício da competência material comum dos entes federados em matéria de proteção ao meio ambiente, hoje disposta no artigo 23, inciso VI, da Constituição da República, editou-se a Lei Federal n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, a qual estabelece a Política Nacional do

Meio Ambiente e constitui o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), que será formado por todos os órgãos, nas três esferas de poder ínsitas ao federalismo brasileiro, visando regular o exercício, por cada um deles, das suas atuações administrativas voltadas à proteção do bem jurídico em tela.

Como já adiantado no item anterior, a competência administrativa comum dos entes federados, em matéria de tutela do meio ambiente, será exercida, precipuamente, por intermédio do licenciamento ambiental⁴ prévio à instalação de empreendimento ou ao funcionamento de atividade potencialmente poluidoras (MACHADO, 2006, p. 269). E a sua relevância surge exatamente do fato de que “o controle das atividades humanas sobre o meio ambiente deve ser preferencialmente prévio” (ALVES, 2005, p. 79), exatamente porque as técnicas de recuperação do dano ambiental que se busca evitar, por mais avançadas que sejam, por raras vezes conseguem restituir as condições naturais ao “status quo ante”, verificando-se, ao menos, o gasto dos recursos naturais que, como já se sabe, são finitos.

A propósito, Cláudia Marçal (2005, p. 615) refere que dita atividade administrativa constitui um dos principais instrumentos da política nacional do meio ambiente, nos exatos termos do disposto no artigo 9º, inciso IV, da Lei n.º 6.938/1981, executável por cada um dos entes federados, nas suas esferas de competência, “caracterizado pelo controle preventivo e corretivo de empreendimentos e atividades considerados efetivo ou potencialmente poluidores, utilizadores de recurso naturais ou que, sob qualquer forma possam causar degradação ambiental”.

Para tanto, visando regular a atuação dos órgãos integrantes do SISNAMA⁵, respeitando a autonomia de cada um dos entes federados que, direta ou indiretamente, o compõem, o artigo 10, “caput”, da supracitada lei foi categórico em referir que o prévio licenciamento ambiental a que estão sujeitas as construções, instalações, ampliações e o funcionamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras ou degradantes do meio

⁴ A título de referência, cumpre registrar que a doutrina tem acentuado o equívoco do uso da expressão licenciamento ambiental, porquanto, em verdade, diante da sua natureza jurídica e, notadamente, diante da possibilidade de renovação e revisão do ato pela Administração Pública, expressamente previstas no artigo 10 da Lei n.º 6.938/81, a sua denominação mais correta seria autorização ambiental (MACHADO, 2006, p. 268). Entretanto, diante da usualidade da nomenclatura, empregada, inclusive, pela própria lei, continuará aqui sendo usado, não obstante as ponderações referidas quanto à sua real natureza jurídica.

⁵ Consoante dispõe o artigo 6º da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, “os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA”, o que, desde já, bem evidencia o envolvimento de todos os entes federados na constituição de dito sistema e na implementação de práticas administrativas por ele implementadas na gestão do meio ambiente.

ambiente será de competência do respectivo órgão estadual encarregado das atividades administrativas afetas ao meio ambiente. No que toca à atuação da União na matéria, a ser exercida por meio do seu Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, referiu o mencionado dispositivo o seu caráter supletivo⁶, atuando o órgão federal diante da omissão ou imprecisão daquele de cunho regional, ou, ainda, nos termos do parágrafo 4º do referido dispositivo⁷, acrescentado pela Lei n.º 7.804/1989, nos casos “de atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional”.

Assim, ao que parece, a normalização em matéria de licenciamento ambiental foi fiel ao já referido princípio da predominância de interesses vigente no que toca às competências comuns dos entes federados (artigo 23 da Constituição da República), segundo o qual a regra é a atuação dos Estados-membros, cabendo à União apenas as hipóteses relacionadas a interesse nacional ou regional.

Comentando o dispositivo legal em liça, Antunes (1996, p. 91) conclui:

O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA exerce função de caráter supletivo na atividade de licenciamento ambiental e na conseqüente fiscalização do efetivo cumprimento dos termos nos quais foi concedida a licença, isto porque o licenciamento é fundamentalmente desempenhado pelos órgãos estaduais integrantes do SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente. Por atividade supletiva não se pode entender uma atividade exercida em substituição daquela que deva ser desempenhada pelo órgão estadual [...]. limita-se a atender aspectos secundários do processo de licenciamento. Entende-se, igualmente, como atividade supletiva, a atividade complementar ao processo de licenciamento. Não pode, contudo, o órgão federal ‘discordar’ da licença concedida pelo órgão estadual, e na vigência desta, embargar a obra, etc. Isto somente pode ocorrer, em tese, se o órgão federal demonstrar que a licença estadual está elvada de vício.

⁶ A doutrina destaca que, em razão do referido dispositivo, “o IBAMA deverá atuar, ainda, em caráter supletivo, diante da omissão do órgão licenciador estadual” (ALVES, 2005, p. 83) (HENKES; KOHL, 2005, p. 417), o que, contudo, não é consenso (ANTUNES, 1994, p. 91).

⁷ Quanto à dita regra, que relega competência exclusiva ao IBAMA para licenciar os empreendimentos cujos impactos sejam de caracteres nacional ou regional, destaque-se posição doutrinária bastante consolidada no sentido da sua inconstitucionalidade, por afronta ao artigo 23, parágrafo único, da Constituição da República, segundo o qual caberia apenas à lei complementar a gestão cooperativa entre os órgãos federados, o que, no caso, foi feito por via de lei ordinária. Neste sentido, Machado (2006, p. 269) refere, modo expresso, que “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 [...] não estabeleceu licenças ambientais exclusivas do IBAMA, porque somente uma lei complementar poderia fazê-lo (art. 23, parágrafo único, da CF)”.

Ainda a respeito, é forçoso concluir que “destas normas gerais infere-se que o licenciamento ambiental é tarefa do Poder Executivo Estadual, regido por termos federais, quanto às normas gerais” sendo que “os termos específicos são de ordem estadual, nos limites do seu território” (ALVES, 2005, p. 82). A essa conclusão chega-se pelo fato de que, não obstante a maior parte das hipóteses de licenciamento sejam relegadas ao exercício do poder de polícia dos Estados-membros, já que a competência do IBAMA é supletiva e restrita às hipóteses de interesse nacional e regional, ao menos nos termos da lei, é imperativa a obediência às normas gerais acerca do tema, editadas pela União no exercício da sua competência legislativa amparada no artigo 24, inciso VI, da Constituição da República.

Com o intuito de elucidar controvérsias acerca da competência dos órgãos integrantes do SISNAMA para fins de licenciamento ambiental, foi editada pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA a Resolução n.º 237/1997 que, repetindo as regras contidas na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, reforçou o regramento no sentido de que, ao IBAMA, além da competência supletiva em relação à atividade licenciadora exercida pelos Estados, compete o licenciamento dos empreendimentos e atividades “com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional” (art. 4º, “caput”).

Ainda, visando bem delimitar a atribuição de cada um dos órgãos integrantes do SISNAMA, fazendo com que cada qual deles atuasse, exclusivamente, dentro da sua esfera de atribuição, previu, taxativamente, em seu artigo 7º, que “os empreendimentos e atividades serão licenciados em um único nível de competência”. Com isso, buscou-se impedir a possibilidade de que determinado empreendimento fosse licenciado por mais de um dos entes federados, nas hipóteses de interesse concorrente, o que, segundo parte consistente na doutrina (MACHADO, 2006, p. 269), implicaria clara e evidente afronta à intenção expressa do artigo 23, inciso VI, da Constituição da República, que foi justamente atribuir competência comum a todos os entes federados para fins de tutela ambiental⁸.

⁸ A este respeito, Fiorillo (2004, p. 83) refere que a Resolução CONAMA n.º 237/97, ao estabelecer que o licenciamento dar-se-ia em um único nível de competência, editou regramento de questionável constitucionalidade “uma vez que exclui o licenciamento em duas ou mais esferas governamentais, contrariando a competência comum material dos entes federados, na proteção do meio ambiente e no combate da poluição em qualquer de suas formas”. Compartilham do mesmo entendimento, no sentido da inconstitucionalidade da referida regra, refira-se a doutrina de Edis Milaré (2004, p. 489), Flavia Maria Gomes Parente Alves (2005, p. 83) e Cláudia Marçal (2005, p. 622), dentre outros.

Assim, com o fito de definir o que consistiria a concretização do conceito jurídico indeterminado norteador da competência federal para o licenciamento, prosseguiu o ato normativo, nos incisos do seu artigo 4º, a elencar hipóteses de atividades ou empreendimentos considerados de vulto nacional ou regional, aqueles relacionados às fronteiras do Brasil com país limítrofe ou cujos impactos diretos ultrapassem os limites territoriais nacionais e, estes, com efeitos impactantes relacionados ou cuja localização abranja mais de um Estado-membro. Ainda, destacou o caráter de nacionalidade de empreendimento potencialmente lesivo ao meio ambiente relacionado à bens da União⁹, notadamente o mar territorial, a plataforma continental, a zona econômica exclusiva, as terras indígenas e as unidades de conservação federais (inciso I, parte final) ou à atividades específicas (material radioativo e energia nuclear).

Diante disso, ao que se pode verificar, a controvérsia acerca da competência para licenciamento ambiental, notadamente no que toca às atribuições do IBAMA, somente acirrou-se, porquanto, a par de repetir o regramento contido na Lei n.º 6.938/1981 no sentido de relegar ao órgão federal atribuição para o licenciamento das atividades de impacto nacional ou regional, de constitucionalidade duvidosa (MACHADO, 2006, p. 269), ainda definiu, modo indireto, como de caráter nacional o impacto ambiental relacionado a bens da União, independentemente das suas proporções.

Ditas disposições são bastante criticadas pela doutrina¹⁰, porquanto a regra geral é que a delimitação da competência para licenciar fosse atrelada à dimensão do impacto ambiental e não à dominialidade do bem, pois, consoante dispõe o artigo 225 da Constituição da República, o meio ambiente “é bem de uso comum do povo”, não fazendo parte do patrimônio de qualquer dos entes federados em específico. Tal proceder poderia implicar em exorbitância da via regulamentar, já que ausente fundamento legal que autorizasse o CONAMA a considerar, por definição, como de impacto

⁹ Destacando que, neste caso, o critério de competência do IBAMA para licenciar o empreendimento está relacionado à dominialidade dos bens da União, que daria caráter de nacionalidade ao empreendimento ou atividade, destaque-se o magistério de Cláudia Marçal (2005, p. 623).

¹⁰ Tratando sobre a legitimidade da União para integrar demanda judicial voltada à tutela do meio ambiente, em correlação com o disposto no artigo 4º, inciso I, da Resolução CONAMA n.º 237/97, Mirra (2002, p. 156) sustenta a ausência de interesse do referido ente federado, apenas em razão da titularidade do bem, porquanto “o dano ambiental significa a lesão ao meio ambiente, como bem incorpóreo, qualificado juridicamente como bem de uso comum do povo (art. 225, caput, da CF), e aos elementos corpóreos e incorpóreos que o integram – os denominados bens ambientais –, os quais receberam tratamento legal específico, devido a sua função ecológica e ambiental, como recursos ambientais (art. 3º, V, da Lei n. 6.938/81), sendo, em quaisquer dos casos, na sua dimensão coletiva, como interesses difusos, bens pertencentes a coletividade, independentemente da titularidade do domínio reconhecida sobre a elemento material específico atingido”.

nacional, empreendimento ou atividade potencialmente lesiva ao meio ambiente apenas pelo fato de estar relacionada a bem da União, trazendo, ainda, contratempos que, em verdade, vão na contra-mão de direção o tratamento que vem sendo dado ao tema, marcado pela idéia de descentralização do licenciamento, notadamente percebida nos processos de municipalização do exercício do poder de polícia ambiental.

Toda a problemática traçada acerca da forma como a matéria vem regulada, em especial na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente e na Resolução CONAMA n.º 237/97, serve não só de subsídio à análise que se fará no item posterior, como já adianta a complexidade da matéria. E isso ocorre não só em decorrência da necessidade de gestão das competências comuns dos entes federados em matéria ambiental, visando estabelecer um procedimento efetivo e racional, mas também do fato de ser o tema tratado por diversos atos normativos de naturezas diversas – Constituição, lei complementar, lei federal, decreto, resolução etc. –, o que redundava, não raro, em vícios de inconstitucionalidade e ilegalidade que precisam ser bem compreendidos pelo intérprete.

3 – CONFLITO DE COMPETÊNCIA PARA LICENCIAMENTO AMBIENTAL ENTRE A UNIÃO E OS ESTADOS: A QUESTÃO DA DOMINIALIDADE DOS BENS PÚBLICOS

Pelo até aqui exposto, ao que se pode perceber, não obstante várias sejam as controvérsias passíveis de serem verificadas na gestão das competências comuns dos entes federados em matéria ambiental, a que se tem mostrado mais tormentosa diz respeito, justamente, à delimitação da competência para licenciamento de determinada atividade ou empreendimento, independente da amplitude da degradação ambiental, ao órgão federal, apenas em virtude da titularidade do bem atingido.

No caso que serviu de referência ao estudo, o conflito de atribuições decorreu da instalação e funcionamento do Estaleiro Aker Promar, no Município de Navegantes, SC, sendo que, à vista dos impactos verificados, que se restringiam ao Estado de Santa Catarina, concluiu o órgão ambiental estadual pela sua competência para o licenciamento do empreendimento. Contudo, a gerência do IBAMA naquele Estado, da mesma forma, avocou para si a atribuição para o licenciamento, porquanto, em se tratando de empreendimento localizado em área contígua à bem da União, no caso, o mar territorial, o qual poderia sofrer impactos em decorrência da atividade, estaria configurada a dimensão nacional legitimadora do interesse federal.

Com efeito, consoante já tratado, o artigo 4º, inciso I, parte final, da Resolução CONAMA n.º 237/97, quando enumera empreendimentos e atividades causadores de impacto nacional ou regional legitimadores da atuação licenciadora do IBAMA, destaca aqueles localizados ou desenvolvidos no mar territorial, tal qual ocorria na hipótese do Estaleiro Aker Promar, em Navegantes, SC.

Diante disso, em uma análise perfunctória do caso e em simples confrontação direta dos fatos com o texto normativo vigente, não se mostra de todo equivocada a intenção do IBAMA em Santa Catarina de avocar para si a competência para o licenciamento do empreendimento. Isso porque, com efeito, a instalação dar-se-ia em bem da União – no caso, no próprio mar territorial, o que é ínsito à natureza de um estaleiro –, independentemente da extensão dos impactos ambientais, se locais, regionais ou nacionais, já bastaria, à luz da regra contida na Resolução CONAMA n.º 237/97, para relegar ao órgão federal do SISNAMA a competência exclusiva para o exercício do poder de polícia ambiental.

Para tanto, deve-se ter em mente que o referido ato normativo estabelecedor da competência para o licenciamento a partir da titularidade do bem público – artigo 4º, inciso I – já conta com quase 10 anos de vigência sem que, não obstante as críticas da doutrina, tenha o CONAMA adotado qualquer ato concreto, ao menos que se saiba, no sentido de revogá-lo ou retificá-lo.

Destaque-se, da mesma forma, que os Tribunais, em várias oportunidades – diga-se, até, na maioria das vezes –, sequer cogita de vício de constitucionalidade ou legalidade da fixação da competência pela dominialidade, ao invés de determiná-la pela extensão do impacto ambiental, sufragando a aplicação do dispositivo em liça.

A propósito, merece registro precedente do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (BRASIL, 2002, s.p.) que, dirimindo conflito de atribuições entre a FATMA, órgão ambiental estadual de Santa Catarina, e o IBAMA, concluiu que aquela “não possuía competência para autorizar construção situada em terreno de marinha, Zona Costeira, esta considerada como patrimônio nacional pela Carta Magna, visto tratar-se de bem da União”. Ou seja, em caso bastante parecido com o que motivou este estudo, no qual os órgãos ambientais federal e estadual, inclusive do mesmo Estado, divergiam acerca da competência para licenciar empreendimento em razão de haver relação com bem da União, a jurisprudência aplicou sem titubear os preceitos da Resolução CONAMA n.º 237/97, notadamente seu artigo 4º, inciso I, concluindo pela prevalência da competência em razão da

dominialidade do bem, independentemente da proporção da degradação ambiental

A questão não é isolada, porquanto outra não foi outra a posição do Tribunal Regional Federal da 5ª Região (BRASIL, 2005, s.p.) ao julgar prevalente a competência do órgão federal integrante do SISNAMA para emissão de licença ambiental em determinado caso, apenas porque “o empreendimento localiza-se na Zona Costeira, e dentro de Unidade de Conservação da União”, no que foi acompanhado pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região (BRASIL, 2001, s.p.), que reconheceu ser “imprescindível a intervenção do IBAMA nos licenciamentos e estudos prévios relativos a empreendimentos e atividades [...] que afetem terras indígenas ou bens de domínio da União”.¹¹

De tudo isso é possível extrair que, não obstante a doutrina questione consideravelmente a legalidade da regra de competência do artigo 4º, inciso I, da Resolução CONAMA n.º 237/97, os Tribunais, de regra, não têm tido a mesma visão, não se furtando em sufragar a ampliação as atribuições do IBAMA para fins de licenciamento ambiental apenas em razão da titularidade do bem ambiental envolvido, sem se levar em consideração qualquer elemento acerca da amplitude da degradação ambiental, critério este amparado no princípio da preponderância de interesses.

Dito entendimento, S.M.J., não pode prevalecer, ao menos tal qual posto. Isso porque, consoante bem observa Cláudia Marçal (2005, p. 624), além das questões relativas à legalidade da criação de regra de competência por resolução, “a utilização do critério em razão da titularidade do bem fere ainda a eficácia das ações do poder público, já que se aplicada sem ressalva teríamos o IBAMA licenciando um grande número de atividades de pequeno porte e de impacto territorial local localizadas nestas áreas”.

Assim, vê-se que a delimitação da competência pela dominialidade encontra duplo óbice. O primeiro, concernente no fato de estar alicerçada em regra de constitucionalidade e legalidade duvidosas, na medida em que a Resolução CONAMA n.º 237/97, ao introduzir critério diverso de delimitação das atribuições dos órgãos integrantes do SISNAMA, violou não só o artigo 23, parágrafo único, da Constituição de 1988, que relega à lei

¹¹ É de se registrar que não obstante seja significativamente preponderante, o entendimento não é pacífico, porquanto foi possível identificar precedente do Tribunal Regional Federal da 5ª Região (BRASIL, 2004b), o qual afirma 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”, em nítida contrariedade ao disposto no artigo 4º, inciso I, da Resolução CONAMA n.º 237/97.

complementar a tarefa de gerir o exercício das competências comuns aos entes federados, como, ainda, o próprio artigo 10 da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, indo além do que ele próprio dispôs, exorbitando, desta feita, sua atribuição regulamentar. O segundo, representado pelo fato de implicar em centralização desnecessária do licenciamento ambiental, em nítida contra-mão de direção do pensamento dominante acerca da matéria (CAPELLI, 2006, p. 10), que sustenta o fortalecimento do poder local nos Municípios¹², relegando ao órgão federal, a quem caberia, precipuamente, a gestão do sistema, o exercício de poder de polícia ambiental em atividades sem efetiva repercussão nacional, única justificadora da sua atuação.

Todavia, ignorar de forma absoluta o fato de o empreendimento ou a atividade envolverem bem pertencente à União, não obstante dito critério não se mostre acertado para fins de delimitação da atribuição dos órgãos licenciadores, também não é posição de todo acertada. Tal é assim porque o fato de o constituinte ter relegado a dominialidade de ditos bens ao ente federal não decorreu de mero capricho seu; está alicerçada na relevância dos referidos ao próprio país, implicando na necessidade de que seus órgãos participem de forma efetiva na sua administração e conservação.

E não se diga que a situação de relegar-se a competência para licenciamento ao Estado-membro ou ao Município, levando em conta apenas o fato de as dimensões do impacto serem regionais ou locais, mesmo relacionadas a bem da União, resta solucionada com a exigência de autorização prévia para uso do referido, pela titular do domínio. Isso porque, na mais das vezes, por se tratarem de bens de uso comum do povo (como ocorre com o mar territorial, v.g.), em relação aos quais não se exige “ordem especial para fruição [...] nem admite frequência limitada ou remunerada” (MEIRELLES, 1999, p. 463), qualquer autorização prévia estaria alicerçada justamente na tutela do meio ambiente, porquanto, em muitos casos, não haveria qualquer manifestação expressa prevista em lei apenas pelo fato da propriedade titulada, criando-se, desta forma, em verdade, uma segunda via de licenciamento alienígena ao sistema.

Daí porque, ao que parecer, a alternativa mais adequada, conciliadora da necessidade de que a definição da competência para o licenciamento se dê em razão da dimensão do impacto ambiental da atividade ou do empreendimento, em nome do princípio geral da preponderância do interesse, sem

¹² A autora faz referência à experiência do Município de Estrela, RS, no que toca à descentralização do licenciamento ambiental por meio da celebração de convênio com universidades, em aplicação aos preceitos da Resolução CONAMA n.º 237/97 e das Resoluções SEMA n.º 05/98 e 04/00.

desconsiderar por completo o fato de a própria Constituição ter relegado ao domínio da União determinados bens, guarda relação com a possibilidade de se exigir um duplo licenciamento ambiental, exercendo cada órgão, concorrentemente, atribuições neste sentido.

Ressalte-se que Constituição da República e a Lei n.º 6.938/81, modo implícito, possibilitam tal atuação conjunta. E isso não só quando aquela atribui competência comum à União e aos Estados-membros para a tutela do meio ambiente, quanto esta, quando refere a atuação supletiva do órgão ambiental federal em relação ao licenciamento dos Estados (artigo 10, “caput”)¹³. E quando se fala em atuação supletiva, é bom registrar, não se quer dizer apenas agir quando o órgão estadual for omissivo ou ineficiente, mas também nos casos em que a peculiaridade do caso concreto demanda uma atuação conjunta dos integrantes do SISNAMA, notadamente em razão da complexidade de interesses envolvidos, como é o caso da relação do empreendimento com os bens da União.

A propósito, como bem lembra Paulo Affonso Leme Machado (2006, p. 271), a lei não indica no que consiste esta atuação supletiva do IBAMA, o que autoriza o aplicador da norma a atribuir-lhe caráter de complementariedade ao licenciamento estadual, nos casos em que a complexidade dos interesses envolvidos assim o exijam. Tanto que, interpretando dita regra, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região (BRASIL, 2004c, s.p.) já asseverou que “a Lei n.º 6.938/81 confere competência supletiva ao IBAMA para fiscalizar as atividades potencial e efetivamente poluidoras”, sendo que “o fato de o pedido de licenciamento ambiental estar em trâmite junto à Secretaria do Meio Ambiente do Distrito Federal – SEMARH não retira a competência do IBAMA para exercer o seu poder de polícia sobre atividades potencialmente poluidoras”.

O maior entrave à possibilidade que ora se propõe a casos como o em exame diz respeito ao contido no artigo 7º da Resolução n.º 237/97, relativamente à imposição de que o licenciamento ambiental ocorra “em um único nível de competência”. Entrementes, quer-se crer que dita regra não seja óbice efetivo à proposta de duplo licenciamento, notadamente porque, como destacado supra, “se a competência licenciatória dos três níveis de governo dimanada diretamente da Constituição, não pode o legislador ordinário estabelecer limites e condições para que qualquer um deles exerça sua

¹³ Como bem destaca Alves (2005, p. 85), “não há superposição de atribuições, formula-se uma rede de cooperação harmônica entre os entes da federação. O órgão central age de maneira complementar às ações dos órgãos locais, sem determinações hierárquicas” (grifou-se).

competência implementadora da matéria” (MILARÉ, 2000, p. 320), o que ensejaria o reconhecimento da inconstitucionalidade de dita regra contida no ato normativo emanado do CONAMA.

A tese do múltiplo licenciamento em situações excepcionais – exatamente como a que envolve impactos meramente locais ou regionais de dado empreendimento, em contraponto ao domínio da União sobre determinados bens envolvidos na atividade – é bem vista pelo Superior Tribunal de Justiça. Tanto que aquela Corte, em célebre precedente (BRASIL, 2004a, s.p.), pronunciando-se nitidamente em contrário ao disposto no malsinado artigo 7º da Resolução CONAMA n.º 237/97, já julgou que “existem atividades e obras que terão importância ao mesmo tempo para a Nação e para os Estados e, nesses casos, pode até haver duplicidade de licenciamento”.

O caso era bastante semelhante ao do Estaleiro Aker Promar, do Município de Navegantes, SC, o qual serviu de mote às presentes digressões, pois dizia respeito a obras de dragagem do Rio Itajaí-Açu, empreendimento cujo impacto estaria, em tese, restrito aos limites territoriais do Estado de Santa Catarina e, com isso, ensejaria a competência exclusiva do órgão estadual para o licenciamento, caso aplicado o princípio da predominância do interesse; ocorre que o empreendimento teria potenciais reflexos sobre a zona costeira e o mar territorial, bens da União, o que, segundo a Corte, impunha a participação do IBAMA, ao lado da FATMA, no processo de licenciamento.

E o fundamento desta decisão, que somente vem a fortalecer a tese ora sustentada no sentido da conveniência do duplo licenciamento, merece referência. Conforme o voto condutor, “a conservação do meio ambiente não se prende a situações geográficas ou referências históricas, extrapolando os limites impostos pelo homem. A natureza desconhece fronteiras políticas. Os bens ambientais são transnacionais”¹⁴.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Concluído o estudo proposto, inobstante não se tenha qualquer pretensão de definitividade acerca do tema, mas, principalmente, de contribuir para

¹⁴ O mesmo Superior Tribunal de Justiça, repisando estes fundamentos, julgou, recentemente, novo caso no qual voltou a afirmar a possibilidade de participação concomitante do IBAMA, ao lado de órgão estadual, em processos de licenciamento. Neste sentido: BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 1ª Turma. Recurso Especial n.º 818666/PR. Rel. Min. Francisco Falcão. Julgado em: 25 abr. 2006. Disponível em: <<http://www.stj.gov.br>>. Acesso em 21 nov. 2006

o debate e apresentar uma nova via de entendimento, algumas considerações podem ser tecidas. Para tanto, cumpre destacar que a alternativa ora proposta é um tanto quanto diversa daquela que decorreria da simples aplicação do disposto no artigo 4º, inciso I, parte final, da Resolução CONAMA n.º 237/97, atribuindo-se a competência exclusiva ao IBAMA para licenciar empreendimentos como o Estaleiro Aker Promar, em Navegantes, SC, ou daquela apontada pelo Parecer n.º 312/CONJUR/MMA/2004, que relegou a competência para o licenciamento ao órgão ambiental estadual, exatamente porque visa conciliar os interesses envolvidos.

Assim, à guisa de conclusão:

A repartição de competências entre União, Estados-membros e Municípios, em razão da forma federativa adotada pela Constituição da República, é da natureza do sistema vigente. Por representar repartição de poder, por óbvio, enseja controvérsias acerca da atuação de cada ente.

A Carta Política de 1988 foi sabia quando, na distribuição de competências aos entes federados, relegou, algumas delas, de forma cumulativa e concorrente, a todos eles, isso com o nítido propósito de que pudessem empreender esforços na sua consecução. Assim o fez com relação ao meio ambiente, dada a sua natureza transindividual, buscando efetividade àquele que concedeu status de direito fundamental coletivo (artigo 225).

Não obstante a importância do meio ambiente e a necessidade da sua tutela, é benéfico o estabelecimento de regras acerca da gerência da atuação de todos na sua efetivação, sob pena de tornar-se letra morta no texto da Carta Constitucional. Daí porque a conveniência da edição de regramentos como aqueles contidos na Lei n.º 6.938/81, que estatui a Política Nacional do Meio Ambiente.

O critério clássico de divisão de atribuições entre os órgãos ambientais está pautado pelo princípio da predominância de interesse. Em decorrência de tal critério, os empreendimentos ou atividades de impacto local estariam submetidos ao licenciamento pelos órgãos municipais, sendo relegada à atuação do órgão estadual os de impacto regional, desde que restrito ao seu espaço territorial. O órgão federal (IBAMA), por competir-lhe a gestão do sistema, teria sua competência diminuída, cabendo-lhe apenas atuação licenciadora nos casos de impacto nacional, nele compreendidas as hipóteses em que os efeitos ao meio ambiente extrapolem o limite territorial de um determinado Estado-membro.

Não se desconsidera que, todavia, alguns bens ambientais tiveram seu domínio relegado à União, certamente por serem considerados pelo constituinte de significativa relevância à nação, não obstante circunscritos ao

limite territorial de apenas um Estado-membro. Com base nisso é que se justificaria a regra contida no artigo 4º, inciso I, da Resolução CONAMA n.º 237/97, que atribui, com exclusividade, ao IBAMA, o licenciamento de empreendimento ou atividade relacionadas a bens da União, notadamente o mar territorial, a plataforma continental, a zona econômica exclusiva, as terras indígenas e as unidades de conservação federais.

Não é desconhecida – muito menos desprovida de fundamento – a crítica feita pela doutrina acerca de eventual inconstitucionalidade e ilegalidade de dita regra (MIRRA, 2002, p. 156; MACHADO, 2006, p. 269), por ausência de semelhante previsão na Carta Política ou na Lei n.º 6.938/81, o que implicaria em abuso do poder regulamentar. Todavia, não se pode desconsiderar que, com efeito, ao atribuir ao domínio da União ditos bens ambientais, o constituinte relegou-lhe, modo indireto, interesse especial na sua proteção, o que justificaria a intervenção do órgão federal no processo licenciatório, como, aliás, vem sendo reconhecido pela jurisprudência (v.g., BRASIL, 2002, s.p.).

A controvérsia se instala justamente quando o impacto apresentado pelo empreendimento ou atividade a ser licenciado estiver restrito ao território de determinado Estado-membro, cuja competência, pelo já referido princípio da predominância de interesses, seria do órgão estadual integrante do SISNAMA, e, ao mesmo tempo, guardar relação com bem da União.

A simples aplicação das regras vigentes conduziria à determinação da competência exclusiva do IBAMA para o licenciamento (artigo 4º, inciso I, da Resolução CONAMA n.º 239/97). Não obstante isso, a orientação da Consultoria Jurídica do Ministério do Meio Ambiente (Parecer n.º 312/CONJUR/MMA/2004), pasta a que está subordinada a autarquia ambiental federal, é no sentido de privilegiar-se o princípio da predominância de interesses, utilizando-se como critério balizador da fixação da competência a amplitude do impacto ambiental (seria de atribuição do IBAMA apenas os casos de impacto ambiental nacional).

Exatamente por isso é que o presente estudo, tendo em vista a competência supletiva do órgão federal para os casos relegados aos demais entes integrantes do SISNAMA (artigo 10, caput, da Lei n.º 6.938/81), sustenta a viabilidade do duplo licenciamento ambiental – órgãos federal e estadual –, em respeito ao preceito constitucional que determina a competência comum da União e dos Estados-membros para a tutela do meio ambiente, sem se esquecer dos reflexos da regra do artigo 20, incisos III, IV, V, VI, VII, VIII, IV, X e XI, da Constituição de 1988.

Até porque a regra do artigo 7º da Resolução CONAMA n.º 237/97, que estabelece a necessidade de que o licenciamento ambiental dê-se em apenas

uma esfera de atribuição (por apenas um órgão ambiental), tem sua constitucionalidade bastante questionada pela doutrina, exatamente porque “se a competência licenciatória dos três níveis de governo dimanada diretamente da Constituição, não pode o legislador ordinário estabelecer limites e condições para que qualquer um deles exerça sua competência implementadora da matéria” (MILARÉ, 2000, p. 320).

É este é, exatamente, o fundamento para reconhecer-se a possibilidade do duplo licenciamento ambiental nos casos de empreendimento ou atividade que atinja bem da União, não obstante de impacto local, conciliando-se os interesses envolvidos e contribuindo-se, em última análise, para a efetiva tutela do meio ambiente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Maria Gomes Parente. Competência para o Licenciamento Ambiental: Princípio da Supletividade. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL, 9, 2005, São Paulo, *Anais...* São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2005, vol. 2, pp. 73-87.

ANTUNES, Paulo Bessa. *Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1996.

BENJAMIN, Antônio Herman. Meio Ambiente e Constituição: uma primeira abordagem. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL, 6, 2002, São Paulo, *Anais...* São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002, pp. 89-102.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 2ª Turma. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n.º 152115/RJ. Rel. Min. Marco Aurélio. Julgado em 14 jun. 1993. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 28 nov. 2006.

_____. Superior Tribunal de Justiça. 1ª Turma. Recurso Especial n.º 508022/SC. Rel. Min. José Delgado. Julgado em 17 fev. 2004a. Disponível em: <<http://www.stj.gov.br>>. Acesso em: 30 nov. 2006.

_____. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. 6ª Turma. Agravo de Instrumento (processo n.º 200101000306075/PA). Rel. Juiz Alexandre Machado Vasconcelos. Julgado em 17 set. 2001. Disponível em: <<http://www.justicafederal.gov.br>>. Acesso em: 21 nov. 2006.

_____. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. 4ª Turma. Apelação Cível (processo n.º 199804010096842/SC). Rel. Des. Joel Ilan Paciornik. Julgado em 12 dez. 2002. Disponível em: <<http://www.justicafederal.gov.br>>. Acesso em: 21 nov. 2006.

_____. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. 3ª Turma. Apelação Cível (processo n.º 200184000016830/RN). Rel. Des. Ridalvo Costa. Julgado em 17 mai. 2004b. Disponível em: <<http://www.justicafederal.gov.br>>. Acesso em: 21 nov. 2006.

_____. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. 5ª Turma. Apelação em Mandado de Segurança (processo n.º 200334000003628/DF). Rel. Desa. Selene Maria de Almeida. Julgado em 12 dez. 2004c. Disponível em: <<http://www.justicafederal.gov.br>>. Acesso em: 21 nov. 2006.

_____. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. 4ª Turma. Apelação em Mandado de Segurança (processo n.º 200382000058992/PB). Rel. Des. Ivan Lira de Carvalho. Julgado em 06 dez. 2005. Disponível em: <<http://www.justicafederal.gov.br>>. Acesso em: 21 nov. 2006.

CAPPELLI, Sílvia. *Atuação extrajudicial do Ministério Público*. Disponível em <<http://www.mp.rs.gov.br/ambiente/doutrina/id27.htm>>. Acesso em: 30 nov. 2006.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. Sed. São Paulo: Saraiva, 2004.

KIMURA, Alexandre Issa. *Constituição Federal de 1988 – Apontamentos Doutrinários e Jurisprudenciais*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

KRELL, Andreas J. O Licenciamento Ambiental no SISNAMA: Competência e Controle. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL, 9, 2005, São Paulo, *Anais...* São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2005, vol. 1, pp. 159-172.

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

MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente – doutrina, prática, jurisprudência, glossário*. 3ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Parecer n.º 312/CONJUR/MMA/2004. Protocolo Geral n.º 020263004638/2004-99. Conflito de competência para licenciamento ambiental. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/licenciamento/modulos/arquivo.php?cod_arqweb=par312>. Acesso em: 30 nov. 2006.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ação Civil Pública e a Reparação do Dano ao Meio Ambiente*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

OLIVEIRA JUNIOR, Zedequias. Licenciamento Ambiental como instrumento de proteção da biodiversidade. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL, 10, 2006, São Paulo, *Anais...* São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2006, vol. 1, pp. 313-331.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional*. 9ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico*. 3ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.