

NOTAS SOBRE ALGUNS ASPECTOS POLÊMICOS DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Rafael Lima Daudt D'Oliveira*

SUMÁRIO: I - INTRODUÇÃO: A COLOCAÇÃO DO PROBLEMA; II - REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS EM MATÉRIA AMBIENTAL; III - DA COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA COMUM E O MEIO AMBIENTE; IV - DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL E ALGUNS DE SEUS ASPECTOS POLÊMICOS: IV.1 - Da competência para o licenciamento ambiental e a posição dos Municípios; IV.2 - Constituição da República, Resolução Conama 237/97 e o licenciamento num único nível de competência; IV.3 - Do autolicensing; V - CONCLUSÕES; BIBLIOGRAFIA.

I - Introdução: A Colocação do Problema

Questão das mais tormentosas no Direito Ambiental brasileiro reside na repartição de competências entre os entes que compõem a Federação, tanto em sua atuação legislativa, como na administrativa e judicial.

É comum nos depararmos com questões do tipo: a pretexto de estabelecer normas gerais na seara da competência legislativa concorrente, a União Federal não teria extrapolado o seu limite de atuação, disciplinando matéria reservada a determinado Estado-membro? Qual é o juízo competente para julgar a ação civil pública, o Estadual ou o Federal? De quem é a competência para aplicar multa ao poluidor que degradou certo ecossistema, da União, do Estado ou do Município?

O licenciamento não foge à regra; ao contrário, é um dos pontos mais delicados e controvertidos da repartição de competências em matéria ambiental, o que revela a dificuldade de se escrever sobre o tema proposto.

O presente trabalho versa, sem a pretensão de esgotar a matéria, sobre alguns aspectos controvertidos e polêmicos do licenciamento ambiental. Cuidaremos, basicamente, dos seguintes problemas: (i) competência dos Municípios para a emissão de licenças, (ii) licenciamento num único nível de competência e (iii) autolicensing - licenciamento, pelo próprio ente federado, de obras e atividades por ele desenvolvidas -, numa perspectiva do Direito Constitucional Ambiental e das modernas tendências do Direito Administrativo.

*Especialista em Direito Ambiental pela PUC/RJ. Procurador do Estado do Rio de Janeiro.

Mas antes de abordar o tema principal, é necessário, ainda que sucintamente, sejam traçadas linhas gerais a respeito da repartição das competências legislativas e administrativas ambientais entre os entes federados, segundo o modelo posto pela Constituição da República Federativa do Brasil ('CRFB'). Em seguida, é feita uma análise específica da competência administrativa comum. E o capítulo seguinte chega no tema central proposto neste trabalho, oportunidade em que serão examinados os problemas relativos à possibilidade de emissão de licenças ambientais pelos Municípios, o licenciamento num único nível de competência, bem como alguns pontos da Resolução CONAMA 237/97, e o autolicensing. Por fim, oferecemos ao leitor as soluções que consideramos mais adequadas para os problemas apresentados.

II – Repartição de Competências em Matéria Ambiental

Segundo José Afonso da Silva, "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."¹ J.J. Gomes Canotilho assinala que "por competência entender-se-á o poder de acção e de actuação atribuído aos vários órgãos e agentes constitucionais com o fim de prosseguirem as tarefas de que são constitucionalmente ou legalmente incumbidos."²

Em matéria ambiental, a CRFB conferiu amplos poderes à União Federal, aos Estados-membros, ao Distrito Federal e aos Municípios para legislarem e atuarem administrativamente com vistas à proteção do meio ambiente e ao combate à poluição³. Referimo-nos à competência exclusiva e privativa da União, à competência exclusiva e remanescente dos Estados, à competência exclusiva e suplementar dos Municípios, à competência legislativa concorrente (UF, EM, DF), e à competência comum administrativa ou de implementação dos quatro entes federados.

Não bastasse isso, o art. 225, *caput*, da CRFB assegura a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, "impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações". Ora, não pode haver dúvidas sobre a extensão deste comando constitucional, que obriga todos os entes federados a atuar na proteção do meio ambiente, seja pela via legislativa ou de implementação e até mesmo judicial.⁴

¹SILVA, José Afonso da, *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 23ª ed.. São Paulo: Malheiros, 2004, p.477

²CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 5ª ed. Coimbra: Almedina, 2001, p. 537.

³Confiram-se os artigos 21, IX, XIX, XX, 22, IV, XIV, XXIV, 23, III, IV, VI e VII, 24, VI, VII e VIII, 25, §1º e 30, I, II, VIII e IX da CRFB.

⁴Daí infere-se a consagração constitucional do princípio da intervenção estatal obrigatória na proteção do meio ambiente. Sobre o assunto, leciona Álvaro Luiz Valery Mirra que "por via de consequência, torna-se possível exigir, coativamente até, e inclusive pela via judicial, de todos os entes federados o cumprimento efetivo de suas tarefas na proteção do meio ambiente." (MIRRA, Álvaro Luiz Valery. "Princípios Fundamentais do Direito Ambiental". In: *Revista de Direito Ambiental*, vol. 2. São Paulo: RT, 1996, p. 56)

Das espécies de competências mencionadas, três merecem especial destaque para o presente trabalho, seja pela importância no tema desenvolvido, seja pelas enormes discussões que geram: a competência legislativa concorrente (art. 24 da CRFB), a competência exclusiva dos Municípios (art. 30 da CRFB) e a competência administrativa comum (art. 23 da CRFB).

No âmbito da competência legislativa concorrente, à União cabe a edição de normas gerais (art. 24, §1º, da Carta Magna); aos Estados cabe a edição de normas suplementares às da União (art. 24, §2º). O § 3º do artigo 24 da CRFB, por sua vez, estabelece que "inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades", e o seu § 4º, que a "superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário"⁵.

Importante consignar que a competência concorrente limitada do art. 24 da CRFB, conferida à União e aos Estados, não exclui a competência exclusiva dos Municípios de "legislar sobre assuntos de interesse local" (art. 30, I, da CRFB) e de "suplementar a legislação federal e a estadual no que couber" (art. 30, II).⁶

A competência administrativa comum, disciplinada pelo art. 23 da CRFB e atribuída a todos os entes federados, será objeto do próximo capítulo: Mas, por ora, é oportuno registrar, com apoio nos comentários do professor Diogo de Figueiredo Moreira Neto ao art. 23 da CRFB, que existe uma "indiferenciação entre competência administrativa e competência legislativa, pois o exercício de uma induz o da outra (...)".⁷ Na mesma linha é o magistério de Édís Milaré:

"Portanto, se a Constituição deferiu determinadas competências às três esferas de poder, conferiu-lhes, implicitamente, competência para legislar sobre a mesma matéria sempre que for necessário, ou seja, quando um

Por ocasião do julgamento do MS-22164/ SP, o Min. Celso de Mello, do Supremo Tribunal Federal, consignou em seu voto que o meio ambiente é "um típico direito de terceira geração que assiste, de modo subjetivamente indeterminado, a todo gênero humano, circunstância essa que justifica a especial obrigação – que incumbe ao Estado e à própria coletividade – de defendê-lo e de preservá-lo em benefício das presentes e futuras gerações" (STF/ Tribunal Pleno - Rel. Min. Celso de Mello - j. 30.10.95 - DJ 17.11.95 - grifei)

⁵É altamente controvertida a definição e delimitação das normas gerais. Diogo de Figueiredo Moreira Neto afirma que: "normas gerais são preceitos principiologicos que cabe à União editar no uso de sua competência concorrente limitada, restritos enquanto princípios, ao estabelecimento de diretrizes nacionais a serem pormenorizadas pelos Estados-membros, embora possam, enquanto preceitos, conter suficiente pormenorização para serem aplicadas direta e imediatamente às situações concretas que devem reger". (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Constituição e revisão*: temas de direito político e constitucional. Rio de Janeiro: Forense, 1991, p. 156)

⁶Confira-se julgado do Superior Tribunal de Justiça nesse sentido:

"Constitucional. Meio ambiente. Legislação municipal supletiva. Possibilidade.

Atribuindo, a constituição federal, a competência comum à União, aos Estados e aos Municípios para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, cabe aos municípios legislar supletivamente sobre a proteção ambiental, na esfera do interesse estritamente local.(...) Recurso conhecido e improvido. Decisão indiscrepante" (RESP 29299/ RS – STJ/ 1ª Turma – Rel. Min. Demócrito Reinaldo – j. 28/09/1994, unânime – DJ de 17/10/1994, p. 27861).

⁷MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo, ob. cit., p. 143.

determinado ordenamento jurídico for insuficiente. Por conseguinte, sempre que houver interesse local ou o ordenamento jurídico for insuficiente, o Município poderá legislar sobre qualquer das matérias referidas no art. 23, já que, só assim, poderá exercer a sua competência administrativa".⁸

Verificamos, desse modo, que, além das demais competências legislativas outorgadas pela Carta Política aos entes federados, existe a competência legislativa implícita que lhes confere o referido artigo 23, excetuadas as matérias de competência exclusiva de outros entes que lhes foram expressamente atribuídas pela própria CRFB.⁹

Convém registrar que, na prática, o que tem sucedido são constantes conflitos de competência, tanto no âmbito legislativo como no administrativo, visto que o direito ambiental tem suas normas dispersas em inúmeros textos de lei (falta um compêndio ou uma codificação), que são elaborados ao longo dos anos sem critério e método precisos, emanados de todos os entes da federação. Isto sem falar do problema das "normas gerais" na seara da competência legislativa concorrente, como mencionado acima.¹⁰ Ficam comprometidas, portanto, a unidade e coerência das normas jurídicas que compõem o sistema legislativo ambiental, o que acaba prejudicando, também, a definição das atribuições administrativas de cada ente federado legitimado a atuar na defesa do meio ambiente e no combate à poluição.

Assim, é inconteste a dificuldade, criada pelo legislador e experimentada pelos administrados, em saber qual ente da Administração Pública é competente para atuar no caso concreto.

III – Da Competência Administrativa Comum e o Meio Ambiente

Nos termos do art. 23 da CRFB, "é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios" (*caput*) "proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos" (inciso III), "impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico e cultural" (inciso IV), "proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas" (inciso VI), "preservar as florestas, a fauna e a flora" (inciso VII).¹¹

⁸MILARÉ, Édis, "Sistema Municipal do Meio Ambiente – SISMUMA: Instrumentos legais e econômicos", In: *Revista de Direito Ambiental*, vol. 14. São Paulo: RT, 1999, p. 42.

⁹Vale lembrar que a doutrina dos poderes implícitos (implied powers) foi assim concebida por Marshall: "Legítimo o fim e, dentro da esfera da Constituição, todos os meios que sejam convenientes, que plenamente se adaptem a este fim e que não estejam proibidos, mas que sejam compatíveis com a letra e o espírito da Constituição, são constitucionais". (*Apud* ARAGÃO, Alexandre de. *Agências Reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico*. Rio de Janeiro: Forense, 2004, pp. 410-411).

¹⁰Vide nota de rodapé nº 6.

¹¹É certo afirmar, com Toshio Mukai, que meio ambiente é "a interação de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciam o desenvolvimento equilibrado da vida do homem" (MUKAI, Toshio. *Direito Ambiental Sistematizado*. 3ª ed. São Paulo: Forense Universitária, 1998, p. 3)

O que se tem percebido é que a distribuição destas competências administrativas entre os entes federados, por força de tal dispositivo constitucional, é, muitas vezes, confusa.¹²

Por outro lado, o parágrafo único do citado art. 23 dispôs que a "lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional".

Ocorre que a referida lei ainda não existe, embora se tenha notícia de projeto de lei complementar ambiental, de autoria do então deputado Sarney Filho, em tramitação no Congresso Nacional. Esta lei complementar viria regular a repartição das competências administrativas comuns, trazendo uma maior clareza e previsibilidade dos atos do Poder Público. Seu ingresso no mundo jurídico seria importante e desejável, pois contribuiria para dirimir, ou ao menos atenuar, as dúvidas sobre a repartição das ditas competências.

Porém, a ausência da referida lei não impede o pleno exercício das competências administrativas pelos entes federados. No mesmo sentido é a doutrina de Heraldo Garcia Vita, que entende "não ser necessária a edição de lei complementar para a atuação conjunta das entidades políticas. O art. 23 tem eficácia plena e não necessita de norma infraconstitucional para regulá-lo."¹³

Pergunta-se, então, qual seria o critério para repartição de competências na esfera administrativa?

Entendemos que existem dois princípios que devem orientar o intérprete e aplicador do Direito na repartição de competências entre os entes federados, notadamente nas questões envolvendo o meio ambiente: (i) princípio da preponderância de interesses e (ii) princípio da subsidiariedade.

A respeito do princípio da preponderância de interesses, convém citar a doutrina clássica de 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

¹²A raiz mais imediata deste problema situa-se no art. 23 da CF, ao introduzir no Direito Constitucional Positivo brasileiro o conceito de competência comum. Este preceito por vezes tem sido entendido como obstaculizador de qualquer tipo de distinção das competências dos entes que compõem a Federação, nas matérias ali enumeradas. " (CASTRO E COSTA, Flávio Dino de. "Competência para multar na nova lei ambiental". In: *Revista de Direito Ambiental*, vol. 11. São Paulo, RT, 1998, p. 7-8).

¹³VITTA, Heraldo Garcia. "Da divisão de competências das pessoas políticas e o meio ambiente". In: *Revista de Direito Ambiental*, vol. 10. São Paulo: RT, 1998, p. 98.

tocarão as matérias e assuntos de *predominante interesse regional*, e aos Municípios concernem *os assuntos de interesse local (...)*¹⁴

Quanto ao princípio da subsidiariedade, ensina Diogo de Figueiredo Moreira Neto:

“A subsidiariedade prescreve o escalonamento de atribuições de entes ou órgãos, em função da complexidade do atendimento dos interesses da sociedade. (...) Do mesmo modo, o processo de sucessiva concentração de poder de decisão nas organizações políticas deverá obedecer o mesmo princípio: as demandas que puderem ser atendidas pela organização política local, como o Município, o Condado, a Comuna etc., determinarão as suas próprias competências político-administrativas; as que não possam ser satisfeitas por meio de decisões e de ações locais deverão passar à organização política regional, ou intermédia, como o Estado, a Província, o Cantão, a Região Autônoma etc.; as que ultrapassem as possibilidades das organizações regionais, em razão de sua amplitude ou peculiaridade, serão cometidas às organizações políticas nacionais soberanas, como o Estado Nacional, o Reino, a União, etc., que poderão se dotados de todas as necessárias competências para atendê-las diretamente, bem como aquelas imprescindíveis para negociar com outras concentrações de poder, soberanas ou não, a satisfação indireta ou coordenada dos interesses dos respectivos países.”¹⁵

Nunca é demais lembrar, com o professor Luís Roberto Barroso, que “o ponto de partida do intérprete há que ser sempre os princípios constitucionais, que são o conjunto de normas que espelham a ideologia da Constituição, seus postulados básicos e seus fins”¹⁶. Hoje prevalece o entendimento de que os princípios são, ao lado das regras, espécies do gênero norma jurídica.¹⁷ Aplicam-se diretamente em alguns casos concretos (função positiva), além de outras funções, ou modalidades de eficácia que lhes são reservadas dentro do sistema, como a interpretativa, negativa e vedativa de retrocesso.^{18 19}

¹⁴SILVA, José Afonso da, ob. cit., p. 476.

¹⁵MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. “Princípios informativos e interpretativos do direito administrativo”. In: *Mutações do Direito Público*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 286.

¹⁶BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 141.

¹⁷Em sentido contrário, ainda considerando as normas e princípios como espécies autônomas, cf. SILVA, José Afonso da, ob. cit., pp. 90-91.

¹⁸Cf., a respeito, BARROSO, Luís Roberto. “O começo da história. A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no Direito brasileiro”. In: *Temas de Direito Constitucional*, tomo III. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, pp. 3-59.

¹⁹Segundo a teoria dos princípios desenvolvida e sistematizada por Ronald Dworkin e Robert Alexy, as regras seriam proposições normativas aplicáveis sob a forma do tudo ou nada. Se os fatos nela previstos ocorrerem, ela deve incidir, a não ser que seja inválida, se houver outra mais específica ou se não estiver em vigor. Aplicam-se mediante subsunção. Já os princípios cristalizam valores, orientando certa direção a seguir. A colisão entre princípios, o que é normal numa ordem pluralista que contém

Dá a aplicação dos princípios da preponderância de interesses e da subsidiariedade, muito embora, ainda assim, seja difícil a delimitação das competências administrativas de cada ente federado diante de várias situações concretas.

IV – Do Licenciamento Ambiental e alguns de seus Aspectos Polêmicos

O licenciamento ambiental²⁰ é um procedimento administrativo que pode ser concebido como “uma sucessão itinerária e encadeada de atos administrativos que tendem, todos, a um resultado final e conclusivo”²¹, estando inserto, portanto, na competência administrativa comum do art. 23 da CRFB. Sob outro enfoque, “constitui-se em uma restrição ao livre aproveitamento da propriedade ou ao livre exercício das atividades econômicas”²². Trata-se de uma atividade típica de poder de polícia estatal, chamada de polícia ambiental.²³

Pode-se afirmar, ainda, que o licenciamento ambiental é uma medida preventiva que tem por objeto controlar a poluição. Prevenção ou princípio da prevenção, leciona a jurista portuguesa Maria Alexandra de Sousa Aragão, “é uma regra de bom senso que, em vez de contabilizar os estragos e tentar repará-los, se tente, sobretudo, evitar os danos”²⁴. Vale dizer que este caráter eminentemente preventivo do licenciamento é de extrema importância, na medida em que, de acordo com o professor Michel Prieur, da Universidade de Limoges, “nosso ambiente está ameaçado, o Direito deve poder vir

valores antagônicos, não se resolve através da lógica do tudo ou nada, mas sim mediante ponderação, conferindo-lhes uma dimensão de peso ou importância. No entanto, hoje já se admite tanto a ponderação de regras como a aplicação de princípios mediante subsunção, vez que o seu núcleo essencial tem eficácia de regra. Cf., a respeito, BARROSO, Luís Roberto. “O começo da história. A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no Direito brasileiro”. In: *Temas de Direito Constitucional*, tomo III. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, pp. 3-59; BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 17ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005, pp. 255-295; BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003, pp. 151-152; ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004; MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. 3ª ed. Coimbra: Coimbra Ed., 1996, t2; DWORKIN, Ronald. *Taking Rights seriously*. Cambridge: Harvard University Press, 1980; ALEXY, Robert. *Teoria de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997.

²⁰Não constitui objeto do presente trabalho entrar na polêmica discussão acerca da natureza jurídica do licenciamento ambiental, ou seja, se consiste efetivamente em licença ou se é mera autorização.

²¹BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 429.

²²OLIVEIRA, Antônio Inagê de Assis, *O licenciamento ambiental*. São Paulo: Iglu, 1999, p. 108.

²³Cf. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. 13ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003, pp. 398-399. Já se tornou clássica a teoria do ciclo de polícia (ordem de polícia, consentimento de polícia, fiscalização de polícia e sanção de polícia) proposta por este autor. Vale conferir, a respeito, a página 388 de seu Manual (obra citada).

²⁴ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. *O Princípio do Poluidor Pagador - Pedra Angular da Política Comunitária do Ambiente*. Coimbra: Coimbra Editora, 1997, p. 69.

em seu socorro, imaginando sistemas de prevenção ou de reparação adaptados a uma melhor defesa contra as agressões da sociedade moderna”.²⁵

Passamos a discorrer sobre alguns de seus aspectos mais polêmicos.

IV.1 – Da competência para o licenciamento ambiental e a posição dos Municípios

No direito brasileiro, mesmo antes do advento da CRFB, o licenciamento ambiental foi instituído e disciplinado pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81, alterada pela Lei nº 7.804/89)²⁶, cujo art. 10 tem a seguinte redação:

“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 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.”

Consoante se colhe da leitura do art. 10 da Lei 6.938/81, a regra é o licenciamento ambiental pelos Estados. À União, através do IBAMA, caberá o licenciamento (i) supletivo, ou seja, quando o Estado for inerte ou inepto²⁷, e das obras ou atividades com significativo impacto (ii) nacional, (iii) regional e, por construção doutrinária, (iv) transfronteiriço.²⁸

Em outras palavras, a competência dos Estados é remanescente, na medida em que licenciará todas as obras e atividades que não tiverem significativos impactos nacionais, regionais nem transfronteiriços, sem prejuízo da competência supletiva do IBAMA nos casos acima referidos.

²⁵*Droit de l'Environnement*, apud MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 139.

²⁶É oportuno registrar que, antes mesmo da Lei nº 6938/81, a Lei nº 134/75, do Estado do Rio de Janeiro, pioneiramente, instituiu o licenciamento ambiental no âmbito deste Estado.

²⁷“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 for inepto ou se o órgão permanecer inerte ou omissão.” (MACHADO, Paulo Affonso Leme, **Direito Ambiental Brasileiro**. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 261)

²⁸“Além dos espaços ‘nacional’ e ‘regional’, os impactos ambientais transfronteiriços precisam ser objeto da atuação do IBAMA, mas a lei é omissa nesse sentido”. (MACHADO, Paulo Affonso Leme, ob. cit., p. 262)

Percebe-se que a lei silencia sobre a possibilidade de o licenciamento ambiental ser feito pelos Municípios. Por conta desta omissão, seria legítimo entender que os Municípios não teriam competência para a outorga de licenças ambientais?

A questão é controversa. Antônio Inagê de Assis Oliveira entende que os Municípios não têm competência para licenciar. Vejamos:

“Com inteiro amparo constitucional, o caso específico do licenciamento ambiental, o autorizativo legal, se encontra no art. 10 da Lei nº 6.938/81, que condiciona a construção, ampliação, instalação e funcionamento de qualquer estabelecimento ou atividade utilizadora de recursos ambientais ao “*prévio licenciamento do órgão estadual competente, integrante do SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo*”. Portanto, na forma da lei, foi outorgada expressamente ao Estado-membro e à União, em caráter supletivo, a competência para o exercício do licenciamento ambiental. Ao Município não foi outorgada esta competência, que há de ser expressa.

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 a sua aplicação. Assim, fácil é concluir que os Municípios não têm competência para o licenciamento ambiental.”²⁹ (grifou-se)

Argumenta-se, ainda para reforçar esta tese, que a grande maioria dos Municípios não tem estrutura adequada para licenciar, que não são raros os casos de corrupção e que tais entes vêem, no licenciamento, uma interessante forma de arrecadação para os cofres públicos locais.

Entretanto, esta não parece ser a melhor interpretação acerca da matéria. Como já afirmado, os Municípios detêm a competência administrativa comum para atuar em assuntos de interesse local, com base nos arts. 23, 30, 225, *caput*, da Carta-Magna e, ainda, nos princípios da preponderância de interesses e da subsidiariedade, incluindo-se aí a competência para o licenciamento ambiental.

Ora, se tal atribuição lhes é conferida diretamente pela CRFB, 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. O professor Édís Milaré é categórico a respeito da matéria:

“Assim, integrando o licenciamento o âmbito de competência de implementação, os três níveis de governo estão habilitados a licenciar empreendimentos com impactos ambientais, cabendo, portanto, a cada

²⁹OLIVEIRA, Antônio Inagê de Assis, ob. cit., p. 108-109.

um dos entes integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente promover a adequação de sua estrutura administrativa com o objetivo de cumprir essa função, que decorre, insista-se, diretamente da Constituição.

(...)

Se assim é, se a competência licenciatória dos três níveis de governo dinama diretamente da Constituição, não pode o legislador ordinário estabelecer limites ou condições para que qualquer um deles exerça sua competência implementadora na matéria.^{30 31}

Francisco Thomaz Van Acker também entende possível o licenciamento ambiental pelos Municípios:

“Com o advento da Constituição de 1988, ficou claro que tanto os Estados quanto os Municípios podem legislar sobre a proteção ambiental e instituir licenciamento ambiental próprio.

De tudo isso se conclui que o art. 10 da Lei 6.938/81 não é, e nunca foi, a norma definidora da competência legislativa ou administrativa dos três níveis de governo. Essa competência decorre, e sempre decorreu, diretamente da Constituição, não cabendo ao legislador ordinário estabelecer limites ou condições para que qualquer ente federado exerça a sua competência constitucional.

O citado artigo instituiu o licenciamento ambiental *federal* e resolveu descentralizar sua outorga, atribuindo-o aos Estados. Daí não se segue

³⁰MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*. 3ª ed. São Paulo: RT, 2004, p. 488-489.

³¹Filippe Augusto Vieira de Andrade também compartilha desta opinião: “Ora, o traçamento de regras sobre competência entre os entes que federados é matéria reservada à Constituição da República, decorrente da própria noção de federalismo, adotado no Brasil a partir da primeira Constituição republicana de 1891 em contraposição a centralização monárquica até então vigente. (...) Como visto, nossa Lei Magna mantém a federação como forma de Estado (CR, art. 1º), instituindo um sistema de repartição de competências que atende a necessidade de autonomia político-institucional dos entes federados.

Bem por essa razão Celso Ribeiro Bastos elenca várias das inúmeras características da Federação, das quais destacamos a seguinte: ‘uma Constituição rígida que não permita a alteração da repartição de competências por intermédio de legislação ordinária. Se assim fosse possível, estaríamos num Estado unitário, politicamente descentralizado’ (...) Tendo o legislador constituinte elevado o meio ambiente à categoria de bem do uso comum do povo, considerando-o essencial à sadia qualidade de vida, que deve ser defendido e preservado – pelo Poder Público e pela coletividade – para as presentes e futuras gerações (CR, art. 225, *caput*), deve-se atentar para o fato de que poder público, no caso, tem aceção ampla, englobando todos os entes políticos que compõem a federação brasileira.

Com isso, o dever de tutelar, proteger e preservar o meio ambiente, quer a nível legislativo, quer de implementação de medidas de salvaguarda está indubitavelmente cometido aos governos da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios, de forma igualitária, sem quaisquer exclusões, os quais somente podem atuar abaixo e na forma que a lei disciplinar (CR, art. 37, *caput*). (...) E vale sublinhar, nem a referida lei complementar à Constituição, nem lei ordinária ou decreto poderão alterar, excluir ou suprimir competências constitucionalmente regradadas, (...)” (ANDRADE, Filipe Augusto Vieira de. “Resolução CONAMA 237, de 19.12.1997: um ato normativo inválido pela falta de inconstitucionalidade e ilegalidade”. In: *Revista de Direito Ambiental*, vol. 13. São Paulo: RT, 1999, pp. 109-111)

que esses mesmos Estados bem como os Municípios não possam estabelecer suas normas e instrumentos próprios. O art. 10 da lei não define nem limita a competência constitucional dos Estados e Municípios.^{32 33}

Não é diferente a posição de Hamilton Alonso Jr., reportando-se aos ensinamentos do professor e magistrado Vladimir Passos de Freitas:

“Assim, também o Município é competente, posto que ninguém nega ao mesmo a sua competência executiva (art. 23, VI, da CF) e sua integração ao Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, cabendo aqui o comentário de Vladimir Passos de Freitas, em sua obra *Direito Administrativo e Meio Ambiente*, a respeito da competência dos Municípios:

‘A Constituição Federal de 1988, no art. 23, incs. III, VI e VII, atribui-lhes competência para proteger documentos e obras de valor, histórico, paisagens naturais notáveis e sítios de valor arqueológico, o meio ambiente, combater a poluição e preservar as florestas, fauna e a flora. Esta competência deve ser entendida como zelar, inclusive fiscalizando’ (1ª ed., p. 33)³⁴

Desse modo, é inegável que a competência para a outorga de licenças ambientais também foi conferida aos Municípios pela Carta Política. E, se assim é, o art. 10 da Lei nº 6.938/81 deve ser interpretado conforme a Constituição³⁵, entendendo-se que, não obstante o silêncio da lei, sempre que houver obras e atividades de interesse predominantemente local a competência para o licenciamento será dos Municípios.

³²VAN ACKER, Francisco Thomaz. “Breves considerações sobre a Resolução 237, de 19.12.1997, do CONAMA, que estabelece critérios para o licenciamento ambiental”. In: *Revista de Direito Ambiental*, vol. 8. São Paulo: RT, 1997, pp. 166-167.

³³Anota Andreas Krell, referindo-se, inicialmente, ao Decreto Federal nº 99.274/90: “Vale ressaltar que somente aos órgãos dos Estados – e, supletivamente, ao IBAMA – foi atribuída a competência de fixar restrições para as atividades poluidoras (art. 18). A lei, nesse contexto, não faz referência aos municípios. Discriminando os três tipos de licença, o art. 19, no entanto, parte da afirmação de que ‘o poder público vai emití-las’, o que, certamente, inclui também os órgãos municipais. Este fato surpreende, visto que o artigo anterior simplesmente não menciona a administração local. (...) Várias Prefeituras, contudo, já estão elaborando um procedimento próprio de licenciamento, já que boa parte das novas Leis Orgânicas Municipais consideram a concessão de ‘licenças ambientais’ como um instrumento básico da política ecológica municipal, e não há dúvida de que o Poder de Polícia local faculta aos municípios realizar este tipo de controle. O licenciamento ambiental efetuado pelas próprias prefeituras parece razoável justamente nos casos de atividades com efeitos limitados, estreitamente ligados ao zoneamento urbanístico, e que exigem a instalação de equipamentos de medição e controle das emissões de poluentes.” (KRELL, Andreas J. “A posição dos municípios brasileiros no sistema nacional de meio ambiente (SISNAMA)”. In: *Revista dos Tribunais*, vol. 709. São Paulo: RT, 1994, p. 9)

³⁴FINK, Daniel Roberto, ALONSO JR., Hamilton, DAWALIBI, Marcelo. *Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002, p.44.

³⁵J.J. Gomes Canotilho ensina que: “A interpretação conforme a Constituição só é legítima quando existe um espaço de decisão (= espaço de interpretação) em que são admissíveis várias propostas interpretativas, umas em conformidade com a constituição e que devem ser preferidas, e outras em desconformidade com ela.” (*apud* BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição*: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. 5ª ed.. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 189, nota de rodapé)

Entretanto, para que os Municípios exerçam esta competência são imperiosas a respectiva estruturação administrativa e a edição de lei própria³⁶ (art. 30, I, da CRFB), vez que a Administração Pública é regida pelo princípio da legalidade estrita (art. 37, *caput*, da CRFB), só podendo atuar dentro dos ditames da lei³⁷ e da Constituição da República. Demais disso, a própria noção de pacto federativo³⁸ nos conduz à idéia de que os Municípios organizam-se e regem-se por leis próprias e, sendo assim, em se verificando situações em que haja o interesse predominantemente local, neste campo os Municípios deterão as competências legislativa e administrativa plenas.

Analisando agora o argumento relativo à corrupção, invocado por aqueles que negam a possibilidade de os Municípios licenciarem, percebe-se que esta lamentável mazela - que denigre a imagem e credibilidade de nosso país - pode ser combatida através de uma ampla participação popular no controle dos atos da Administração Pública, seja administrativamente, como ocorre nas audiências públicas³⁹, seja judicialmente, valendo-se das ações e remédios constitucionais cabíveis para tanto (ação civil pública, ação popular, mandado de segurança etc).

“Como decorrência, torna-se necessário e por isso se desenvolvem, a processualização e a processualidade da atividade administrativa, intensificando-se a

³⁶É respeitável a opinião em sentido contrário do ilustre professor Paulo Affonso Leme Machado: “No exercício da competência comum, a União, os Estados, O Distrito Federal e os Municípios não só utilizam a legislação por eles criada, como a legislação instituída pelo ente que tenha uma competência constitucional própria e até privativa.” (MACHADO, Paulo Affonso Leme, ob. cit., p. 259)

³⁷Segundo o princípio da legalidade, a Administração Pública só poderá fazer o que a lei permite.(...) No direito positivo brasileiro, além de referido no artigo 37, está contido no artigo 5º, inciso II, da Constituição Federal (...) Em decorrência disso, a Administração Pública não pode, por simples ato administrativo, conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações aos administrados; para tanto, ela depende de lei.” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 17ª ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 68).

³⁸Para Cristiano Franco Martins o “princípio federativo é o primeiro grau de concretização do federalismo nas estruturas estatais. Representa, na verdade, um conjunto de princípios que concretizam os valores do federalismo e que identificam um Estado como federação.” (*Princípio federativo e mudança constitucional*: limites e possibilidades na Constituição brasileira de 1988. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2003, p. 38)

³⁹“Em suma, o instituto da audiência pública é um processo administrativo de participação aberto a indivíduos e a grupos sociais determinados, visando ao aperfeiçoamento da legitimidade das decisões da Administração Pública, criado por lei, que lhe preceitua a forma e a eficácia vinculatória, pela qual os administrados exercem o direito de expor tendências, preferências e opções que possam conduzir o Poder Público a decisões de maior aceitação consensual.

A eficácia vinculatória, porém, não necessita ser plena para caracterizar-se uma audiência pública. Como bem esclarece o articulista Gustavo Henrique Justino de Oliveira, em recente e laureado trabalho sobre o instituto, há vários graus de intensidade e níveis de profundidade da vinculação da Administração aos resultados alcançados no processo consultivo, podendo-se distinguir dois grandes grupos: as audiências públicas que se dão numa fase instrutória e aquelas que ocorrem numa fase decisória da ação administrativa. Embora ambas eficazes se-lo-ão distintamente para vincular a Administração Pública, pois as orientações substantivas colhidas na fase instrutória só poderão ser contraídas pelo órgão público competente para decidir sob motivação realista e razoável, ao passo que as diretrizes recebidas em fase decisória, ao revés, não podem ser afastadas pela administração, salvo por vício de forma.” (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. “Audiências Públicas”. In: *Mutações do Direito Administrativo*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, pp. 199-219.

participação dos administrados interessados nas decisões que lhe digam respeito (...)”⁴⁰. Processualização da atividade administrativa, explica Gustavo Binbenojm, “é designativo da preocupação crescente com disciplina e democratização dos procedimentos formativos da vontade administrativa, e não apenas do ato administrativo final. Busca-se, assim, (i) respeitar os direitos dos interessados ao contraditório e à ampla defesa; (ii) incrementar o nível de informação da Administração acerca das repercussões fáticas e jurídicas de uma medida que se alvitra implementar, sob a ótica dos administrados, antes de sua implementação; (iii) alcançar um grau mais elevado de consensualidade e legitimação das decisões da Administração Pública”.⁴¹

Por outro lado, é necessário que a Administração dê publicidade e transparência (ou visibilidade) aos atos praticados no licenciamento, fornecendo aos administrados as informações claras e precisas para que possam dispor de elementos para embasar a sua atuação.

Um último argumento em defesa da competência do licenciamento ambiental pelos Municípios, quando houver interesse preponderantemente local, merece ser destacado. É que os Estados-membros notoriamente não conseguem dar respostas tempestivas aos administrados no que pertine ao licenciamento. Pilhas e mais pilhas de processos encontram-se parados. O Brasil é apontado como demasiadamente burocrático e embaraçador de atividades econômicas. Assim, com base no princípio da eficiência (at. 37, *caput*, CRFB), recomenda-se que o licenciamento não seja feito apenas pelos Estados, quando o interesse preponderante não for o regional. Daí a importância de os Municípios se organizarem e se estruturarem para poder desafogar os Estados-membros nessa elevada missão da proteção do meio ambiente e controle da poluição.

Portanto, caberá à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, cada qual no âmbito de sua respectiva competência, instituir e conduzir licenciamentos ambientais próprios.

IV.2 – Constituição da República, Resolução Conama 237/97 e o licenciamento num único nível de competência

O CONAMA, buscando regulamentar aspectos do licenciamento ambiental instituído pela Lei nº 6.938/81, editou a Resolução 237/97, que pormenorizou as hipóteses de atividades e empreendimentos a serem licenciados por cada ente federado (arts. 4º, 5º e 6º) e previu o licenciamento num único nível de competência (art. 7º).

Segundo Francisco Thomaz Van Acker, “afora critérios específicos definindo a competência do IBAMA ou do órgão estadual⁴², podemos dizer que os dois critérios

⁴⁰MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. “Uma nova Administração Pública”. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, 220: 179-182, abr./jun. 2000.

⁴¹BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo*: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 77.

⁴²Estes critérios são, basicamente, os seguintes: quando se tratar de atividades que utilizem material radioativo ou energia nuclear (art. 4º, IV) e aquelas desenvolvidas em bases ou empreendimentos militares (art. 4º, V), o licenciamento ambiental será feito pelo IBAMA; quando as atividades forem localizadas ou desenvolvidas em áreas de preservação permanente (art. 5º, II), o licenciamento será de competência do órgão ambiental estadual.

básicos adotados pela resolução são: a) a abrangência físico-territorial da atividade ou empreendimento; e b) os limites territoriais dos impactos ambientais diretos”.⁴³

A citada resolução previu também a possibilidade de a União delegar a sua competência licenciadora aos Estados (art. 4º, §2º) e de estes delegarem as suas competências aos Municípios (art. 6º, *in fine*). O exercício das competências dos entes federados foi condicionado à existência de Conselhos de Meio Ambiente, com caráter deliberativo e participação social, que devem possuir profissionais habilitados (art. 20).

O texto da Resolução 237/97 do CONAMA é elogiável sob alguns aspectos, pois visa a impedir a superposição de competências, estabelecendo um único nível de licenciamento, e busca tornar mais claro aos administrados de qual ente federado será necessário obter a licença ambiental, utilizando critérios calçados no já referido princípio da preponderância de interesses e da subsidiariedade.

Contudo, pecou pelo vício da inconstitucionalidade, pois uma mera resolução, típico ato regulamentar, não pode estabelecer direitos e deveres nem impor restrições às atividades econômicas, haja vista o comando do princípio da legalidade consagrado pelos arts. 5º, inciso II, e 37, *caput*, da CRFB⁴⁴, tampouco regular as competências dos entes federados, que é matéria que a Constituição reservou à lei complementar. Pelo mesmo motivo, a resolução em foco não poderia condicionar o exercício da competência licenciadora de cada ente federado à existência de Conselhos de Meio Ambiente. A Carta-Magna e a Lei nº 6.938/81, lei nacional que instituiu normas gerais para o licenciamento ambiental, não previram esta hipótese. Se não o fizeram, não poderia, evidentemente, mera resolução fazê-lo.

A citada resolução equivocou-se, ainda, quando previu a possibilidade de delegação das competências da União aos Estados e destes aos Municípios, uma vez que este é um poder-dever de cada ente federado, ao qual não podem se furtar a nenhum pretexto. Se entendêssemos de forma diferente, poderíamos nos deparar com a esdrúxula situação de um Município licenciando uma atividade nuclear, o que não se coadunaria com princípio da preponderância de interesses⁴⁵, tampouco com o princípio da razoabilidade.

⁴³VAN ACKER, Francisco Thomaz, “Breves considerações sobre a Resolução 237, de 19.12.1997, do CONAMA, que estabelece critérios para o licenciamento ambiental”, cit., p. 165.

⁴⁴Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins ensinam a respeito: “O princípio de que ninguém é obrigado a fazer algo senão em virtude de lei surge como uma das vigas mestras do nosso ordenamento jurídico. A sua significação é dúbia. De um lado representa o marco avançado do Estado de Direito que procura jugular os comportamentos, quer individuais, quer dos órgãos estatais, às normas jurídicas das quais as leis são a suprema expressão. Nesse sentido, o princípio da legalidade é de transcendental importância para vincar as distinções entre o Estado constitucional e o absolutista, este último de antes da Revolução Francesa. Aqui havia lugar para o arbítrio. Com o primado da lei cessa o privilégio da vontade caprichosa do detentor do poder em benefício da lei que se presume ser a expressão da vontade coletiva. De outro lado, o princípio da legalidade garante o particular contra os possíveis desmandos do Executivo e do próprio Judiciário.” (BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra, *Comentários à Constituição do Brasil*, vol. II, Rio de Janeiro: Saraiva, 1989, p. 23). Vide também nota de rodapé nº 31 deste trabalho.

O professor Paulo de Bessa Antunes afirma, com propriedade, que:

“A mesma resolução, ilegalmente, invadiu a competência exclusiva dos Estados naquilo que diz respeito ao licenciamento ambiental, ao lhes retirar atribuições e delegá-las aos Municípios (arts. 5º e 6º). Curioso foi que atribuição de licenciamento ambiental aos ‘entes federados’ ficou condicionada à existência de Conselhos de Meio Ambiente, com caráter deliberativo e participação social e, ainda, que eles possuam profissionais habilitados (art. 20). O CONAMA, no particular, logrou se superar. Ou os Estados e Municípios possuem competência para licenciar em termos ambientais – competência outorgada pela Constituição Federal – ou não possuem. Não se conhece nenhum artigo da Constituição que autorize o CONAMA a estabelecer condições para o exercício, pelos integrantes da Federação, de suas competências constitucionais.”⁴⁶

No que diz respeito ao licenciamento num único nível de competência, a questão é mais complexa e merece análise mais detida.

Na respeitável opinião de Paulo Affonso Leme Machado:

“A lei federal ordinária não pode retirar dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderes que constitucionalmente lhes são atribuídos. Assim, é de se entender que o art. 10 da Lei 6.938/1981 (Lei de Política Nacional do Meio Ambiente) não estabeleceu licenças ambientais exclusivas do IBAMA-Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e de 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. 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 a fonte das competências, pois caso contrário a cooperação entre os órgãos federados acabaria esfacelada, prevalecendo o mais forte ou o mais estruturado politicamente. (...) Existirão atividades e obras que terão importância ao mesmo tempo para a Nação e para os Estados, e, nesse caso, poderá haver duplicidade de licenciamento.” (grifou-se)⁴⁷

⁴⁵Esta competência da União é exclusiva e, portanto, indelegável, nos termos do art. 21, inciso XXIII, e do art. 225, §6º, ambos da CRFB.

⁴⁶ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 7ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, pp. 146-147.

⁴⁷MACHADO, Paulo Affonso Leme, ob. cit., p. 259-262.

Em pronunciamento sobre o tema, o Superior Tribunal de Justiça, adotando a opinião do professor Paulo Affonso Leme Machado acima destacada (transcrita no voto do Relator), entendeu possível haver a duplicidade de licenciamentos ambientais:

“ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DESASSOREAMENTO DO RIO ITAJAÍ-AÇU. LICENCIAMENTO. COMPETÊNCIA DO IBAMA. INTERESSE NACIONAL.

1. Existem atividades e obras que terão importância ao mesmo tempo para a Nação e para os Estados e, nesse caso, pode até haver duplicidade de licenciamento.

(...)

5. Recursos especiais improvidos.²⁴⁸ (grifou-se)

A Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, no Parecer nº 01/2004, de lavra do Procurador do Estado Luiz Eduardo Lessa Silva, também já firmou entendimento no mesmo sentido:

“Verifica-se, pois, que no caso de obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional, ao lado do licenciamento ambiental prévio pelos órgãos competentes estaduais (tantos quantos sejam os entes federados atingidos), obrigatório será o licenciamento do Ibama, que remanesce supletivo nos demais casos, segundo a regra geral.”²⁴⁹

Com o devido respeito pela tese da duplicidade de licenciamentos para a mesma atividade econômica, ousamos dela discordar. A nosso ver, o licenciamento num único nível de competência deriva (i) da redação do art. 10 da Lei 6938/81, dos princípios constitucionais da (ii) razoabilidade e da (iii) eficiência.

Por outro lado, entendemos que o licenciamento dúplice viola, desproporcionalmente, o (i) princípio da livre iniciativa, o (ii) princípio da livre concorrência, (iii) além do princípio da igualdade, como veremos oportunamente.

Em primeiro lugar, cumpre esclarecer que o art. 10, *caput*, da Lei 6938/81, na parte final, traça linhas gerais acerca da necessidade da obtenção de licença ambiental pelo empreendedor, “sem prejuízo de outras licenças exigíveis”. Obviamente que esta expressão, para fazer sentido dentro do *caput* do artigo, diz respeito a outras licenças não ambientais, como, por exemplo, a licença para construir de competência municipal. Assim sendo, a citada lei prevê apenas uma licença ambiental.

²⁴⁸Resp 588022/ SC – STJ/1ª Turma – Rel. Min. José Delgado – j. em 17/02/2004 - DJ 05/04/2004, p. 217. Destaque-se que a fundamentação do julgado constante do voto do relator limita-se a transcrever trecho da obra de Paulo Affonso Leme Machado.

²⁴⁹Cf. Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro vol. 58, 2004, pp. 312-318. Ressalte-se que este parecer foi acolhido pela Procuradora-Chefe da Procuradoria de Patrimônio e Meio Ambiente e aprovado pelo Procurador-Geral do Estado.

E não se diga que pelo fato da inexistência da lei complementar mencionada pelo parágrafo único do art. 23 da CRFB, seria exigível, para a mesma obra ou atividade, o licenciamento ambiental conduzido por dois ou mais entes federados ao mesmo tempo. Não seria razoável que isso ocorresse, tanto pela excessiva burocracia imposta aos empreendedores, como pelos altos custos, e ainda, pela possibilidade de procedimentos e decisões conflitantes.

Assim sendo, a conclusão irrefutável, a nosso ver, é que o licenciamento por mais de um ente federado viola o princípio da razoabilidade em seu sentido material, já que excessivo e capaz de gerar decisões discrepantes. Explica Luís Roberto Barroso que é “razoável o que seja conforme à razão, supondo equilíbrio, moderação e harmonia; o que não seja arbitrário ou caprichoso; o que corresponda ao senso comum, aos valores vigentes em cada momento e lugar.”²⁵⁰ Portanto, é razoável que o licenciamento se dê num único nível de competência.

Traz-se à colação a doutrina de Paulo de Bessa Antunes a respeito da matéria:

“As grandes dificuldades existentes no processo de licenciamento ambiental, decorrentes em grande parte de uma incompreensão da Lei nº 6.938/81, acarretam que, muitas vezes, fossem exigidas dos empreendedores diferentes licenças ambientais. Tal situação, evidentemente, não poderia prosseguir, em razão dos seus elevados custos e da irracionalidade latente. O CONAMA, acertadamente, tentou enfrentar a questão. Infelizmente, a solução dada ao problema não foi a mais adequada, como se demonstrará. De fato, o gravíssimo problema de superposição de atribuições somente poderia ser resolvido pela via legislativa e, jamais, pelo caminho da simples resolução administrativa, como foi feito.”²⁵¹ (grifos nossos)

Acrescente-se, ainda em desfavor do licenciamento por mais de um ente federado, que tal medida gera desnecessário desgaste da máquina estatal, com os custos daí decorrentes, devido à superposição de funções idênticas por mais de um ente. Tal procedimento, além de contrariar o princípio da razoabilidade, também não se compatibiliza com o princípio da eficiência²⁵², pois basta que um único ente licencie de forma correta, para que haja o efetivo controle das atividades poluidoras. Logo, por

²⁵⁰BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição*: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 224.

²⁵¹ANTUNES, Paulo de Bessa, ob. cit., p. 145-146.

²⁵²“Entendida, assim, a eficiência, como a melhor realização possível da gestão dos interesses públicos, em termos de plena satisfação dos administrados com os menores custos para a sociedade, ela se apresenta, na ação administrativa pública, simultaneamente, como um atributo técnico da administração, como uma exigência ética a ser atendida, no sentido weberiano de resultados, e como uma característica jurídica exigível de boa administração de interesses públicos.” (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. “Princípios informativos e interpretativos do direito administrativo”. In: *Mutações do Direito Público*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, pp. 265-313)

mais este motivo (princípio da eficiência), conclui-se que o licenciamento ambiental deve ocorrer num único nível de competência.

Segundo a lição do professor Andreas J. Krell, “o exercício dessas competências comuns torna imperiosa a articulação política entre as diferentes esferas estatais a fim de que a prestação desses serviços ocorra de forma eficiente e racional, impedindo o desperdício de recursos públicos e a superposição de funções idênticas.”⁵³

Por outro lado, entendemos que o licenciamento simultâneo por mais de um ente federado, para a mesma obra ou atividade, significa restringir de maneira desproporcional o princípio da livre iniciativa. Isto porque a medida menos gravosa para a restrição de um direito fundamental – no caso, o princípio da livre iniciativa (art. 1º, inciso IV, da CRFB) – seria um único licenciamento, conduzido de forma eficiente. O licenciamento dúplice constitui-se numa burocracia desnecessária e afigura-se exagerado, não passando pelo teste do princípio da proporcionalidade, notadamente quando analisado sob o prisma do subprincípio da necessidade/vedação de excesso.⁵⁴

Repetimos que, pelos princípios da eficiência e da razoabilidade, basta que um ente licencie corretamente para que seja feito o controle da poluição.

Demais disso, o licenciamento dúplice pode também ferir o princípio da livre concorrência (art. 170, inciso IV, CRFB), à medida que pode haver empresas do mesmo ramo e do mesmo porte – que atuem em locais diferentes, por exemplo - em situações jurídicas ambientais distintas: umas necessitando de apenas uma licença ambiental, enquanto outras precisando obter duas licenças, com todo custo e burocracias adicionais, gerando, conseqüentemente, um desequilíbrio na concorrência. Pela mesma razão, a duplicidade de licenciamentos pode afrontar o princípio da igualdade (art. 5º, caput, CRFB), caso discrimine pessoas que se encontrem em situações equivalentes.⁵⁵

⁵³KRELL, Andreas J., “A posição dos municípios brasileiros no sistema nacional de meio ambiente (SISNAMA)”, cit., p. 14.

⁵⁴“O princípio da razoabilidade ou da proporcionalidade, termos aqui empregados de modo fungível, não está expresso na Constituição, mas tem seu fundamento nas idéias de devido processo legal substantivo e na de justiça. Trata-se de um valioso instrumento de proteção dos direitos fundamentais e do interesse público, por permitir o controle da discricionariedade dos atos do Poder Público e por funcionar como a medida com que uma norma deve ser interpretada no caso concreto para a melhor realização do fim constitucional nela embutido ou decorrente do sistema. Em resumo sumário, o princípio da razoabilidade permite ao Judiciário invalidar atos legislativos ou administrativos ou legislativos quando: a) não haja adequação entre o fim perseguido e o instrumento empregado (adequação); b) a medida não seja exigível ou necessária, havendo meio alternativo menos gravoso para chegar ao mesmo resultado (necessidade / vedação do excesso); c) não haja proporcionalidade em sentido estrito, ou seja, o que se perde com a medida é de maior relevo do que aquilo que se ganha (proporcionalidade em sentido estrito). O princípio pode operar, também, no sentido de permitir que o juiz gradue o peso da norma, em uma determinada incidência, de modo a não permitir que ela produza um resultado indesejado pelo sistema, assim fazendo a justiça do caso concreto.” (BARROSO, Luís Roberto. “O começo da história. A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no Direito brasileiro”. In: **Temas de Direito Constitucional**, tomo III. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, pp. 38-39.

⁵⁵“Igualmente, as pessoas jurídicas são beneficiárias dos direitos e garantias individuais (...)” (MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 19ª ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 30)

Por todas as razões expostas, verifica-se a impossibilidade de mais de um licenciamento ambiental para a mesma obra ou atividade. Neste sentido, seria lícito concluir pela constitucionalidade do art. 7º da Resolução CONAMA nº 237/97, que teria tão-somente interpretado a CRFB de modo correto e deixado claro aos seus destinatários o conteúdo e alcance da norma constitucional. Em outras palavras, teria apenas revelado a vontade da Constituição.

Não sustentamos, aqui, que determinado ente nunca possa atuar em matéria de competência de outro ente. A atuação supletiva será sempre possível quando o ente que detiver a competência para o licenciamento for omissivo ou inepto, haja vista que a CRFB impõe ao Poder Público o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Quando a integridade do patrimônio ambiental estiver ameaçada, a questão da competência terá relevo secundário diante do direito fundamental de todos a um meio ambiente equilibrado.⁵⁶

IV.3 – Do autolicensingamento

A Lei nº 6.938/81 não diferenciou as atividades ou obras públicas das particulares. Desse modo, podemos concluir que tudo o que foi até aqui exposto aplica-se às obras e atividades públicas.

Antônio Inagê de Assis Oliveira assevera que:

“Vale salientar, ainda que isto seja óbvio pela simples leitura da legislação, que ela não distingue, para efeito de licenciamento ambiental as obras públicas (federais, estaduais ou municipais) das particulares. 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. (...) No que respeita a obras públicas, não há dúvidas que elas (mesmo as federais, repete-se) deverão ser licenciadas pelo órgão ambiental competente integrante do SISNAMA e que, para poderem ser licitadas, de seu projeto básico devem constar as medidas necessárias à redução de qualquer eventual impacto ambiental negativo.”⁵⁷

⁵⁶“Poluição ambiental. A simples circunstância de haver autoridade estadual consentido na realização da obra não afasta a possibilidade de seu embargo pelo Município, no pleno exercício do seu poder de polícia, para evitar a poluição do meio ambiente, constatada a necessidade de atendimento de exigências legais para o prosseguimento da mesma obra. As unidades federativas atuam de forma harmônica na proteção do meio ambiental e seu fim comum é o bem estar da coletividade administrada. (RCB)” (Apelação Cível nº 1990.001.759 – TIRJ/ Quinta C.C. – Rel. Des. Humberto de Mendonça Manes – j. 19/06/1990 - grifamos)

⁵⁷OLIVEIRA, Antônio Inagê de Assis, ob. cit., p. 87-93.

Já Hamilton Alonso Jr. vê com reservas a questão do autolicensing:

“5. Ao licenciar a si própria a Administração atenta contra os princípios da impessoalidade e moralidade previstos na Lei Maior (art. 37 da CF), contaminando o processo de licenciamento em face do contraste gritante do senso comum e do interesse coletivo com a conduta administrativa perpetrada, pois, em sã consciência, ninguém pode admitir a dúplice função administrativa.

6. Sendo a moralidade pressuposto de validade de todo procedimento ou ato administrativo, e inexistindo tal requisito no autolicensing, viola-se o próprio direito, ocasionando ilegitimidade e tornando inválida a conduta e seu resultado, pois não basta que o proceder administrativo esteja em conformidade com a lei, sua adequação deve atingir todo o ordenamento jurídico, incluindo-se aí o componente moral e ético.(...)”

9. Caso se entenda juridicamente viável o processo licenciador nestas hipóteses, cresce em importância a fiscalização e participação popular, sendo este tipo de controle, em conjunto com o controle judicial, ferramentas inibitórias do comprometido processo (auto)licenciador, merecendo atenção especial, principalmente, o licenciamento desprovido da realização do EIA, pois, neste caso, a intervenção comunitária inexistente.

10. Objetivando o aperfeiçoamento do instrumento preventivo licenciamento e seguindo a tendência verificada em outros países, existe a necessidade premente de modificação da legislação, para a criação de mecanismos de controle garantidores da lisura e neutralidade do processo de licenciamento na hipótese aqui tratada, sob pena de comprometimento da gestão ambiental.”⁵⁸

Realmente, pode acontecer que determinadas obras tenham de ser implementadas e licenciadas pelo mesmo ente da Administração Pública⁵⁹. Cumpre recordar, nesse passo, que, para tal mister, deverão ser observados os princípios setoriais, previstos no art. 37 da CRFB, da legalidade, impessoalidade, publicidade, eficiência e moralidade, além dos princípios da razoabilidade e da participação popular.

Deve-se ter muito cuidado com tais situações, visto que, se determinado ente terá, ao mesmo tempo, a competência de realizar certa obra ou atividade e de licenciá-la,

⁵⁸FINK, Daniel Roberto, ALONSO JR., Hamilton, DAWALIBI, Marcelo. **Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental**. 2ª ed.. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002, p. 68.

⁵⁹Seria o caso, por exemplo, de uma obra de impacto regional ser licenciada por um Estado-membro.

haverá uma provável parcialidade no procedimento de licenciamento. Daí a importância dos princípios da impessoalidade⁶⁰ e da moralidade⁶¹.

É importante, independentemente da necessidade de elaboração do estudo de impacto ambiental, que ocorram audiências públicas, ampla participação popular e publicidade e visibilidade adequadas, para que os administrados possam se informar e participar do processo de licenciamento, como previsto, aliás, na Resolução CONAMA 237/97.

Afinal, vivemos num Estado Democrático de Direito onde a participação direta da sociedade é sempre desejável⁶², já que uma das dimensões do princípio democrático, ensina J.J. Gomes Canotilho, “implica **democracia participativa**, isto é, a estruturação de processos que ofereçam aos cidadãos efectivas possibilidades de aprender a democracia, participar nos processos de decisão, exercer controlo crítico na divergência de opiniões, produzir *inputs* políticos democráticos”⁶³. Convém citar, ainda, a lição do professor Alexandre Kiss a respeito da participação popular na proteção ambiental:

“O Direito Ambiental faz os cidadãos saírem de um estatuto passivo de beneficiários, fazendo-os partilhar da responsabilidade na gestão dos interesses da coletividade inteira”⁶⁴

Indiscutível, como visto, a relevância da participação da sociedade em qualquer hipótese de autolicensing⁶⁵. Em casos de empreendimentos autolicensingados que coloquem em risco o meio ambiente, qualquer um do povo, associações e também

⁶⁰Lúcia Valle Figueiredo ensina que “impessoalidade é, por conseguinte, imparcialidade, qualidade de ser imparcial, de julgamento desapaixonado, que não sacrifica a sua opinião à própria conveniência, nem às de outrem” (*apud* FINK, Daniel Roberto, ALONSO JR., Hamilton, DAWALIBI, Marcelo. **Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental**, 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002, p.59)

⁶¹“Em resumo, sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da Administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios da justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa.” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, ob. cit., p. 79). Já Diogo de Figueiredo prefere o conceito de moralidade introduzido por Maurice Hauriou, para quem moralidade administrativa seria “o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração”. (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. “Princípios informativos e interpretativos do direito administrativo”. In: **Mutações do Direito Público**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, pp. 265-313)

⁶²Palamos do princípio da participação popular na proteção do meio ambiente. Edis Milare ensina que o “princípio da participação comunitária, que não é exclusivo do direito ambiental, expressa a ideia de que para a resolução dos problemas do ambiente deve ser dada especial ênfase à cooperação entre o Estado e a sociedade, através da participação dos diferentes grupos sociais na formulação e na execução da política ambiental.” (MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**, cit., p. 140-141)

⁶³CANOTILHO, José Joaquim Gomes, ob. cit., p. 288.

⁶⁴“La mise en oeuvre du Droit de l'Environnement. Problématique et moyens”, in 2ª Conférence Européenne “Environnement et Droits de l'Homme”, Salzbourg. (*apud* MACHADO, Paulo Affonso Leme, ob. cit., p. 81)

⁶⁵Remetemos o leitor a tudo que foi dito sobre participação da sociedade e processualidade dos atos da Administração no capítulo “IV.1”.

outros entes da Administração Pública poderão recorrer ao Poder Judiciário para o fim de evitar que sejam consumados efeitos nocivos ao patrimônio ambiental brasileiro.

É recomendável, nestes casos de autolicensing, que a competência licenciadora recaia sobre pessoa jurídica independente em relação à Administração central do ente federado que pretenda levar a cabo a obra ou atividade.

Como assinala Marcos Juruena Villela Souto, a “figura da administração independente é estudada por Mariano Magide Herrero, que assim a caracteriza em função da menor capacidade atribuída pelas normas à Administração Direta para determinar ou dirigir diretamente o exercício de suas competências mediante instrumentos normativos, destacando, ainda, o elemento pessoal da independência, voltado para a proteção dos agentes contra pressões políticas ou de interesses privados (af incluídas as questões de nomeação, remoção, duração de mandatos, renovação parcial, incompatibilidades anteriores e posteriores, filtragem de informações privilegiadas) e os elementos complementares (como a questão do financiamento da administração independente)”⁶⁶.

Desse modo, seria providência altamente recomendável que os entes da federação competentes para o licenciamento criem, ou transformem entes da administração indireta, já existentes, em agências reguladoras. Assim se diz porque a principal característica dessas agências, na precisa lição de Alexandre Santos de Aragão, é a sua independência reforçada, assegurada principalmente “pela vedação da exoneração *ad nutum* dos seus dirigentes (**autonomia orgânica**) e pela inexistência de ingerência hierárquica da Administração Central (dos Ministros do Estado e do próprio Presidente da República) sobre os seus atos decisórios (**autonomia funcional**), sendo incabível, por exemplo, o chamado ‘recurso hierárquico impróprio’ (...)”⁶⁷.

No direito comparado, registre-se que os Estados Unidos da América expede licenças ambientais através da *EPA – Environmental Protection Agency*, agência reguladora na área ambiental⁶⁸, cujo modelo, adaptado às peculiaridades nacionais, poderia ser trazido para cá.

A matéria ambiental desafia o intérprete a preencher, constantemente, o significado de inúmeros conceitos jurídicos indeterminados. Entendemos, pois, que as decisões concernentes ao licenciamento ambiental, dada a complexidade e o alto grau de tecnicidade das questões ambientais, deveriam ficar de fora da arena político-partidária. Além disso, trata-se de um campo demasiadamente sensível à comunidade. A sociedade

⁶⁶VILLELA SOUTO, Marcos Juruena. *Direito Administrativo Regulatório*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, Rio de Janeiro, p. 226.

⁶⁷ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências Reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico*. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 264.

⁶⁸Esta agência foi instituída pelo Reorganization Plan Number 3, datado de 9 de julho de 1970, que pode ser encontrado no Congressional Record, Vol 116, H 6523 (91st Congress, 2nd Session). Cf. o site www.epa.gov.

paga um preço muito alto pela poluição, que acaba por violar o direito fundamental, de natureza coletiva, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado⁶⁹. Daí a idéia da criação de uma agência reguladora independente para a emissão de licenças ambientais, retirando a competência decisória da esfera política.

V - Conclusões

Por tudo exposto, podemos chegar às seguintes conclusões:

(i) os Municípios têm competência para o licenciamento de obras e atividades cujo interesse preponderante seja local, tendo em vista as regras dos artigos 23, 30 e 225, *caput*, da Carta-Magna e, ainda, o princípio da preponderância de interesses e da subsidiariedade, não podendo nenhuma lei excluir esta competência, pois deriva diretamente da CRFB; para tanto, os Municípios precisam editar lei própria e organizarem-se administrativamente. Se o Município não tiver estrutura nem condições de exercer este mister de forma eficiente e adequada, a competência licenciadora, ainda que se trate de interesse local, fica deslocada para o Estado, pela aplicação do referido princípio da subsidiariedade e do princípio da intervenção estatal obrigatória na defesa do meio ambiente;

(ii) o licenciamento ambiental ocorrerá num único nível de competência, em que pesem as autorizadas opiniões em sentido contrário, pela aplicação dos princípios da razoabilidade e da eficiência. Entendemos que o licenciamento de uma mesma atividade por mais de um ente federado viola, de maneira desproporcional, os princípios da livre iniciativa e livre concorrência, além do princípio da igualdade.

(iii) o autolicensing é possível, mas a Administração deverá sempre observar os princípios pelos quais deve pautar os seus atos, especialmente os princípios da moralidade, impessoalidade, publicidade e transparência. É desejável, ainda, que haja ampla participação popular em seu procedimento e que a responsabilidade pelo licenciamento recaia sobre pessoa jurídica independente em relação à Administração central que pretenda levar a cabo a obra ou atividade. Sugere-se, para tanto, a criação de uma agência reguladora para a emissão das licenças ambientais, haja vista a razão pela qual foram criadas: independência e distanciamento de decisões de cunho estritamente político.

⁶⁹Segundo Álvaro Luiz Valery Mirra: “Essa consagração do direito fundamental ao meio ambiente entre nós é de extrema importância. Em primeiro lugar, como forma de preservar a ‘vida e a dignidade das pessoas’ – núcleo essencial dos direitos fundamentais, pois ninguém contesta hoje em dia que o atual quadro de destruição ambiental no mundo compromete a possibilidade de uma existência digna para a humanidade e põe em risco a própria vida humana. O texto constitucional diz inclusive, enfaticamente, que o meio ambiente é essencial à sadia qualidade de vida de todos. Em segundo lugar, como fator de transformação social, já que na lição de Fábio Konder Comparato, a construção de um verdadeiro estado Democrático de Direito – aspiração incontestável do constituinte de 1988 e de toda a sociedade – não se pode dar sem o respeito aos atributos essenciais da pessoa humana expressos nos direitos fundamentais. Nesses termos, não se pode falar em verdadeira democracia no Brasil, sem que se garanta a preservação desse direito de todos ao meio ambiente.” (MIRRA, Álvaro Luiz Valery, “Fundamentos do Direito Ambiental no Brasil” In: *RT*, v. 706, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994., p.12)

BIBLIOGRAFIA

ANDRADE, Filipe Augusto Vieira de. "Resolução CONAMA 237, de 19.12.1997: um ato normativo inválido pela eiva da inconstitucionalidade e ilegalidade". In: *Revista de Direito Ambiental*, vol. 13. São Paulo: RT, 1999

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 7ª ed.. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências Reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. **O Princípio do Poluidor Pagador - Pedra Angular da Política Comunitária do Ambiente**. Coimbra: Coimbra Editora, 1997.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora, 5ª ed., São Paulo: Saraiva, 2003.

(_____). "O começo da história. A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no Direito brasileiro". In: **Temas de Direito Constitucional**, tomo III. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**, vol. II. Rio de Janeiro: Saraiva, 1989.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo**: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 17ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, 5ª ed., Coimbra: Almedina, 2001.

CASTRO E COSTA, Flávio Dino de. "Competência para multar na nova lei ambiental". In: *Revista de Direito Ambiental*, vol 11. São Paulo: RT, 1998.

DA SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 17ª ed. São Paulo: Atlas, 2004.

FINK, Daniel Roberto, ALONSO JR., Hamilton, DAWALIBI, Marcelo. **Aspectos jurídicos**

do licenciamento ambiental. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

KRELL, Andreas J. "A posição dos municípios brasileiros no sistema nacional de meio ambiente (SISNAMA)". In: *RT*, vol. 709. São Paulo: RT, 1994.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 12ª ed.. São Paulo: Malheiros, 2004.

MARTINS, Cristiano Franco. **Princípio federativo e mudança constitucional**: limites e possibilidades na Constituição brasileira de 1988. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

(_____), "Sistema Municipal do Meio Ambiente – SISMUMA: Instrumentos legais e econômicos". In: *Revista de Direito Ambiental*, vol 14. São Paulo: RT, 1999.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. "Princípios Fundamentais do Direito Ambiental". In: *Revista de Direito Ambiental*, vol. 2. São Paulo: RT, 1996.

(_____). "Fundamentos do Direito Ambiental no Brasil" In: *RT*, v. 706, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 19ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Constituição e revisão**: temas de direito político e constitucional. Rio de Janeiro: Forense, 1991

(_____). **Curso de Direito Administrativo**. 13ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003

(_____). **Mutações do Direito Administrativo**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

(_____). **Mutações do Direito Público**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

(_____). "Uma nova Administração Pública". In: *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, 220: 179-182, abr./jun. 2000.

MUKAI, Toshio. **Direito Ambiental Sistematizado**. 3ª ed.. São Paulo: Forense Universitária, 1998.

OLIVEIRA, Antônio Inagê de Assis. **O licenciamento ambiental**. São Paulo: Iglu, 1999.

Site do EPA – Environmental Protection Agency (www.epa.gov)

Site do Supremo Tribunal Federal (www.stf.gov.br)

Site do Superior Tribunal de Justiça (www.stj.gov.br)

Site do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (www.tj.rj.gov.br)

VAN ACKER, Francisco Thomaz, "Breves considerações sobre a Resolução 237, de 19.12.1997, do CONAMA, que estabelece critérios para o licenciamento ambiental". In: *Revista de Direito Ambiental*, vol 8. São Paulo: RT, 1997.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Direito Administrativo Regulatório**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, Rio de Janeiro, p. 226.

VITTA, Heraldo Garcia, "Da divisão de competências das pessoas políticas e o meio ambiente". In: *Revista de Direito Ambiental*, vol 10. São Paulo: RT, 1998.