PARECER Nº 312/CONJUR/MMA/2004

REF: *Protocolo Geral nº 02026.004638/2004-99*

ASS: *Conflito de competência para licenciamento ambiental.*

Sra. Ministra:

Trata-se de conflito positivo de competência entre o IBAMA e a FATMA/SC para a realização do licenciamento ambiental do Estaleiro Aker Promar, no Município de Navegantes/SC.

De um lado se manifesta a Procuradoria Jurídica da referida Fundação Estadual, entendendo ser de competência do órgão estadual o licenciamento do empreendimento em questão, tendo em vista que seus impactos ambientais diretos não ultrapassam os limites do Estado de Santa Catarina.

A Gerência Executiva do IBAMA/SC posiciona-se no sentido de que o citado empreendimento deve ser licenciado pelo IBAMA, em suma, pelo fato dos impactos ambientais da atividade serem extensíveis ao mar territorial, bem da União, cabendo, portanto, ao órgão federal realizar tal licenciamento ambiental.

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

Preliminarmente, deve-se referir que a Consultoria Jurídica do Ministério do Meio Ambiente já tratou de tal tema no Parecer nº 1853/CONJUR/MMA /98[1], concluindo que:

> *"não há contradição entre o regime constitucional dos bens da União e o fato de ser o licenciamento ambiental realizado pelos órgãos estaduais ou municipais integrantes do SISNAMA, dada a preponderância do interesse público sobre o domínio do bem. Não há direito de propriedade da União sobre os bens de seu domínio tal qual a do particular, posto que são bens de uso comum do povo, e portanto, patrimônio de toda a Nação. O critério utilizado pela lei para efeito de fixação das competências não decorre do regime constitucional dos bens da União, pois a licença é um instrumento administrativo de gestão ambienta!. A competência administrativa em matéria ambiental é repartida politicamente para os três níveis de governo por força do texto constitucional. O critério adotado pelo legislador na Lei nº 6938/81, para efeito de divisão das competências é o do dano e não do bem ou localização da atividade ou empreendimento. O conceito de domínio, administração e utilização dos bens públicos, não se vincula com o instituto do licenciamento ambiental, eis que são institutos distintos e por conseguinte tratados*

[1] Parecer nº 1853/CONJUR/MMA/98, datado de 07/12/98, da lavra do então Consultor Jurídico do Ministério do Meio Ambiente, Dr. Vicente Gomes da Silva.

em legislação própria. Por fim, o licenciamento ambienta! de uma atividade não implica no uso ou alteração de regime do bem público."

Antes de se adentrar no mérito da discussão em tela, mais particularmente, as questões atinentes à competência para realizar tal licenciamento ambiental, faz-se necessário que se analise brevemente o Federalismo, a competência dos entes federados para tratar de questões ambientais e o Sistema Nacional de Meio Ambiente.

Ensina Loewenstein[2], que nenhum Estado Federal pode funcionar sem uma Constituição escrita e rígida. O poder soberano é exclusivo do Estado Federal, no sentido de retratar independência, confere aos entes federativos o desfrute de autonomia, ou seja, da capacidade de autodeterminação dentro de um rol de competências garantidoras de sua auto-organização, autogoverno, autolegislação e auto-administração.

Portanto, o Estado Federal é uma forma de Estado composto, onde existe a união de comunidades públicas dotadas de autonomia constitucional e política, submetida aos princípios da Constituição Federal, como fonte da organização dos Estados e dos Municípios.

A Constituição, ao criar a Federação, possibilita que o poder não fique concentrado nas mãos de uma única pessoa jurídica de direito público, mas que se reparta entre os entes coletivos que a compõem, os quais participam da formação da vontade da União.

A atual Constituição brasileira adotando o federalismo, determina a existência de várias ordens, com autonomia politicoadministrativa, na composição

[2] in *Teoria de la Constituicion*, Ediciones Ariel, Barcelona, 1970, p. 356.

de nossa Federação: a União como a ordem nacional, os Estados como ordens regionais e os Municípios como ordens locais.

Essa múltipla composição, conseqüentemente, permite que sobre o mesmo povo e sobre o mesmo território, seja sentida a incidência de diversas ordens estatais, o que só se torna possível em razão da repartição de competências dentre os entes federativos.

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

Sobre o tema afirma Meirelles Teixeira:

> *"A tão apregoada complexidade da divisão do poder nos Estados de tipo federal não reside, portanto, como se pode ver, na fixação do princípio geral que deve presidí-la. Isto é tarefa simplicíssima, e a esse respeito não há divergências doutrinárias, pois ninguém seria capaz de pretender que um assunto de evidente interesse nacional, geral, fosse deixado às diferentes soluções de numerosos Estados Membros, nem, ao contrário, que problemas de predominante e evidente interesse local fossem entregues à competência do poder Central"* [3].

Entretanto, não é fácil separar o que seja de interesse nacional, regional ou local, porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como também não há interesse regional ou

[3] In Curso de Direito Constitucional, Forense Universitária, Rio de Janeiro, 1990, p. 629

nacional que não ressoe nos municípios, como partes integrantes da Federação brasileira.

O legislador constituinte ao repartir entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios as várias competências do Estado Brasileiro, repartiu também as atribuições relacionadas ao meio ambiente, estabelecendo competência comum à União, Estados e Municípios para articularem políticas públicas ambientais e exercerem suas competências administrativas, objetivando proteger o meio ambiente:

> *"Art. 23 – É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:*
>
> *...*
>
> *III – proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;*
>
> *VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;*
>
> *VII – preservar as florestas, a fauna e a flora.*

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

O Município, de fato, foi excluído do dispositivo constitucional que expressamente permite legislar sobre proteção ambiental (art. 24, da C.F).

Contudo, diante da interpretação sistemática da Constituição Federal (arts. 23, 30, I e II e 225) é competente, com os demais poderes para legislar, respeitando os limites de sua autonomia, sobre o meio ambiente.

É o "interesse local" que definirá a competência municipal nas questões ambientais em consonância com a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal em legislar sobre proteção ao meio ambiente.

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

> *Art. 6º 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, assim estruturado:*
>
> *I - órgão superior: o Conselho de Governo, com a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais;*
>
> *II - órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida;*
>
> *III - órgão central: a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;*

IV - órgão executor: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, com a finalidade de executar e fazer executar, como órgão federal, a política e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;

V - Órgãos Seccionais : os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental;

VI - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições;

A opção do legislador constituinte pela competência comum para a defesa do meio ambiente, bem como do legislador ordinário pela criação do SISNAMA, sinalizam a importância que se deu à proteção ambiental, tendo como decorrência a necessidade de cooperação de todos os entes federados, seus órgãos e entidades, na proteção e execução daqueles temas a que deu dignidade constitucional.

Sobre o SISNAMA, afirma Marcelo Abelha Rodrigues que "*o legislador procurou dar aplicação à competência comum para implementação da política ambiental, criando um verdadeiro plexo de órgãos estatais, nos três níveis (União, Estados e Municípios), tendo em vista a regra do art. 23 do diploma constitucional. A esse sistema criado deu o nome de SISNAMA*."[4]

O SISNAMA, em suma, representa a articulação dos órgãos ambientais existentes e atuantes em todas as esferas da Administração Pública. Ao discorrer sobre o SISNAMA, Edis Milaré usa a seguinte analogia:

"...poder-se-ia dizer que o SISNAMA é uma ramificação capilar que, partindo do sistema nervoso central da União, passa pelos feixes nervosos dos Estados e atinge as periferias mais

[4] in Instituições de Direito Ambiental, Editora Max Limonad, p. 124.

remotas do organismo político administrativo brasileiro, através do municípios." [5]

Desta forma, pode-se afirmar que a todos os integrantes do SISNAMA se atribuiu a responsabilidade pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, tendo em vista ter sido tal Sistema Nacional criado com o fim de operacionalizar, dar efetividade e eficiência à proteção ambiental.

Assim, não cabe aos Municípios e Estados pedir autorização à União para exercerem o poder de polícia administrativa, para organizarem seus serviços administrativo-ambientais ou para utilizarem os instrumentos da política nacional do meio ambiente, entre os quais se inclui o licenciamento ambiental.[6]

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

> *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.*

A Resolução CONAMA nº 237/97 define o conceito de licenciamento ambiental, da seguinte forma (art. 1º, inc. I):

---

[5] In "Direito do Ambiente – doutrina – jurisprudência – glossário" , 3ª ed. Revista dos Tribunais, 2004, p.397

[6] CAPPELLI, Silvia, Gestão compartilhada da atividade de licenciamento ambiental, in http://www.mp.rs.gov.br/hmpage/homepage2.nsf/pages/municípios, 02.02.204

> *"Licenciamento Ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso."*

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

Neste sentido, refere, a referida Resolução do CONAMA, que compete ao IBAMA o licenciamento dos seguintes empreendimentos e atividades:

> *Art. 4 - Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, órgão executor do SISNAMA, o licenciamento ambiental, a que se refere o art. 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, a saber:*
>
> *I - localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas ou em unidades de conservação do domínio da União.*
>
> *II - localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais Estados.*

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

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

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

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

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

Aos órgãos estaduais de meio ambiente compete os seguintes licenciamentos ambientais[7]:

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

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

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

[7] Conforme a Resolução CONAMA nº 237/97.

e em todas as que assim forem consideradas por normas federais, estaduais ou municipais;

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

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

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

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

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

Acerca do Sistema Nacional de Meio Ambiente e do licenciamento ambiental, escreve Edis Milaré:

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

A seguir, a Constituição de 1988, recepcionando a Lei nº 6.938/81, deixou claro que os diversos entes da Federação devem partilhar as responsabilidades sobre a condução das questões

ambientais, tanto no que tange à competência legislativa, quanto no que diz respeito à competência dita implementadora ou de execução.

Assim, integrando o licenciamento o âmbito da competência de implementação, os três níveis de governo estão habilitados a licenciar empreendimentos com impactos ambientais, cabendo, portanto, a cada um dos entes integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente promover a adequação de sua estrutura administrativa com o objetivo de cumprir essa função, que decorre, insista-se, diretamente da Constituição. [8]

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

Em nenhum momento a legislação ambiental brasileira atrela a competência para a realização do licenciamento ambiental à dominialidade do bem afetado.

Ressalta-se que, no tocante ao direito ambiental, o licenciamento ambiental, ganha matriz específica em razão do bem jurídico envolvido: o meio ambiente.

Preceitua o *caput* do art. 225 da CF que *todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.*

Meio ambiente, é bem jurídico que não se encontra na esfera de disponibilidade de ninguém, nem do Estado, nem dos administrados.[9]

[8] In "Direito do Ambiente – doutrina – jurisprudência – glossário" , 3ª ed. Revista dos Tribunais, 2004, p.492.
[9] SILVA, José Afonso da*., Direito Ambiental Constitucional ,* Malheiros, 1994, p. 31;

Acerca do bem jurídico "meio ambiente", manifesta-se Humberto Quiroga Lavié sua obra *Los Derechos Públicos Subjetivos y la Participación Social* :

> *"El ambiente público o dominio público ambiental no es un derecho real de dominio, como una potestad uti singuli en favor de nadie: ni de los particulares ni del Estado. Más que dominio es dominio del orden natural que requiere protección social: el uso social o individual del dominio público ambiente es un reflejo condicionado a los mandatos del orden natural. La sociedad, en el ejercicio de sus derechos públicos subjetivos, más que disponer, debe impedir, proteger, controlar. Ése es el carácter jurídico de los derechos públicos subjetivos ambientales: más deberes frente al orden natural que derechos sobre dicho orden. Los derechos surgen frente al estado para evitar la depredación del orden ambiental. Con esto transformanos el manejo de los conceptos uti singuli-uti universalis sobre los bienes públicos: en ningún caso hay uti singuli, es decir, un derecho subjetivo que pueda invocarse sobre el ambiente; sólo habrá derechos uti universalis, con reflejos del orden natural para lograr el mantenimiento del equilibrio ambiental."* [10]

Neste contexto se insere o licenciamento ambiental, pois visa a controlar preventivamente atividades que sejam potencialmente causadoras de degradação ambiental e a assegurar a incolumidade do direito (difuso) ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Desta feita, o licenciamento ambiental tem por fundamento compatibilizar a proteção do meio ambiental com o desenvolvimento econômico sustentável, tendo sua análise focada nos impactos ambientais da atividade ou empreendimento, não na titularidade dos bens afetados.

Sobre o tema, bem refere o já citado Parecer nº 1853/Conjur/MMA/98:

[10] apud, SILVA FILHO, DERLY Barreto e, " A processuabilidade das licenças ambientais como garantia dos administrados", in Revista de Direito Ambiental Brasileiro, vol. 05, p. 84;

*Portanto, o instituto do licenciamento vincula-se ao **interesse público e não à titularidade do bem**. Até mesmo porque, segundo opinião unânime dos mais significativos administrativistas, para fazer valer sua condição de proprietário, é necessário que o ente estatal desafete o bem da finalidade pública.*

*Assim, não há qualquer contradição entre o regime constitucional dos bens da União e o fato de ser o licenciamento estadual, dada a **preponderância do interesse público sobre o direito de propriedade do patrimônio da Nação**. Ainda, porque a preservação do meio ambiente, é competência atribuída a todas as esferas de governo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Logo sendo a competência ambiental privativa da União, quer seja para legislar, quer seja para fazer a gestão dos recursos ambientais não há justificativa jurídica para restringir as atividades dos Estado neste campo, além das restrições já estabelecidas na lei de regência da matéria. Não pode o intérprete distinguir o que a lei não distingue.*

No mesmo sentido manifesta-se Álvaro Mirra[11], quando trata da competência da Justiça Federal:

"Nessa linha entendimento, tem-se sustentado, com razão, que o fato de a degradação ambiental atingir bens de domínio da União, como o mar territorial, as praias, os rios interestaduais, as cavernas e sítios arqueológicos e pré-históricos, os recursos minerais (art. 20, III, VI, IX, X, da CF), os exemplares da fauna terrestre (art. 1°, caput, da Lei n. 5.197/67) e aquática (art. 3° do Decreto-lei n. 221/67) ou as áreas naturais abrangidas por unidades de conservação federais - Parques, Reservas, Estações Ecológicas etc. -, não é suficiente para caracterizar o interesse jurídico apto a viabilizar a intervenção da União no processo movido para a obtenção da responsabilização civil do degradador. Isso porque, como analisado anteriormente, o dano ambiental significa a lesão ao meio ambiente, como bem incorpóreo, qualificado juridicamente como bem de

[11] in "Ação Civil Pública e a Reparação do Dano ao Meio Ambiente", Editora Juarez de Oliveira Ltda, 2002, p. 156;

use 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 especifico, devido a sua função ecológica e ambiental, como recursos ambientais (art. 3°, V, da Lei n. 6.938/8 1), 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 especifico atingido.

Segue ainda o mesmo autor[12]:

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

Portanto, não basta que a atividade licenciada atinja ou se localize em bem da União para que fique caracterizado a competência do IBAMA para efetuar o licenciamento ambiental. O licenciamento ambiental dá-se em razão da abrangência do impacto ao meio ambiente e não em virtude da titularidade do bem atingido.

Acerca de tema similar, vem a jurisprudência se manifestando:

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

[12] Idem

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

TJSP – AP. Cív. 21.564-5/5 – 5ª Câmara Cível

A Justiça Estadual é competente para processar e julgar ação civil pública de reparação de danos causados ao meio ambiente, ainda que a área em litígio pertença à União.

TJSP – AI n 007.109-5/7 - 5ª Câmara Cível

COMPETENCIA - Ação civil pública - Proteção da natureza - Patrimônio publico - Extração de quartzo - Terreno de domínio da União - Degradação ambiental - Competência da Justiça Estadual para processar e julgar ação civil pública visando a proteção do meio ambiente.

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

O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo à atuação do órgão estadual, possui competência para proceder o licenciamento ambiental de área de preservação permanente, terras de marinha ou praias, devendo impedir a construção de obras nestes locais – Lei n° 6938/81, na redação dada pela Lei n° 7.804/89. Agravo de instrumento improvido

Como explicitado na Lei Federal nº 6.938/81, incumbe ao IBAMA o licenciamento ambiental de atividades e obras com grande impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional, sem nenhuma derivação para outros aspectos tais como a titularidade do bem, característica ou natureza da atividade. Portanto, nos parece que se utilizar do critério - bens da União instituído no art. 20 da Constituição - para efeito de identificar e distinguir as competências de

licenciamento ambiental nos três níveis da Federação por via de interpretação em desapreço ao que dispõe a lei em sentido formal e material é um equívoco[13].

Admitido o atrelamento do licenciamento ambiental à titularidade do bem afetado, teríamos uma gama de empreendimentos e atividades de diminuto impacto ambiental sujeitos ao licenciamento obrigatório pelo IBAMA. Caberia ao IBAMA, por exemplo, licenciar toda e qualquer atividade de mineração, qualquer construção em situado na orla marinha (terreno de marinha), qualquer atividade que capte água ou lance efluentes em rios que banhem mais de um estado, ou que se estendam a território estrangeiro (rios de domínio da União).

O critério da titularidade do bem para aferição do membro do SISNAMA competente para realizar o licenciamento ambiental, além de contrariar, frontalmente, o disposto na Lei nº 6.938/81, traria, *per si*, inúmeros conflitos entre os entes federados. Utilizando-se tal critério, ter-se-á casos em que teremos União, Estado e Município(s) com bens afetados diretamente por um empreendimento, conseqüentemente, com o dever de licenciar a atividade. Como no seguinte caso: licenciamento de uma atividade de mineração de pequeno impacto ambiental, localizada em rio estadual, dentro de uma unidade de conservação de uso sustentável criada pelo Município.

Conforme manifestado anteriormente por esta Consultoria Jurídica[14], o ato de licenciar uma atividade nada tem a ver com a titularidade do bem, posto que são institutos totalmente distintos e assim tratados pela legislação. Evidentemente, que na hipótese de uso de um bem da União, pelo particular, somente ela - União - pode autorizar por via de outorga e sob o manto e a proteção da legislação própria. Em outra vertente, e admitindo-se a hipótese de competência privativa da União para este efeito, estaríamos aqui propondo a

[13] Parecer nº 1853/CONJUR/MMA /98.
[14] Parecer nº 1853/ CONJUR/MMA/98

descaracterização do sistema nacional de licenciamento, instituído pela lei, ou no mínimo, negando a sua eficácia jurídica no atual ordenamento vigente.

O licenciamento ambiental é procedimento de controle prévio das atividades potencialmente causadoras de impacto sobre o meio ambiente, sendo que os atos dele decorrentes não implicam na liberação ou na vulneração da necessária concessão outorgada pelo Poder Público para exploração de bens de sua titularidade.

A tutela do uso (quantidade) das águas federais é realizada pela Agência Nacional de Águas - ANA. O direito a lavra mineral depende de autorização do Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM. E, em ambos os casos, cabe aos membros do SISNAMA o dever de proteger o meio ambiente, bem de uso comum do povo, utilizando, dentre outros instrumentos, o licenciamento ambiental.

Acerca da interação do licenciamento ambiental e a outorga para uso de minério, afirma o Prof. Paulo Affonso Leme Machado:

> *"Há zona de interação entre a legislação minerária e a legislação de defesa do ambiente. Assim, ainda que haja uma diferença de competências entre os órgãos públicos que podem estabelecer normas, essas legislações se interpenetram a todo instante num plano da legalidade ordinária e da própria Constituição. Assim, é competência privativa da União legislar sobre "jazidas, minas e outros recursos minerais" (art. 22, XII, da CRFB), mas de outro lado é competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal legislar concorrentemente sobre a "conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição" (art. 24, VI, da CRFB). A atividade administrativa federal sobre a lavra e pesquisas dos recursos minerais deverá respeitar e cumprir a legislação de caráter geral de*

natureza ambiental – da própria União – como também as normas suplementares estaduais ambientais" [15]

Segue o mesmo autor:

> *"Autorizada por órgão federal competente, nem por isso se furta o minerador - privado ou público – à autorização ambiental oriunda da autoridade estadual competente, que, gozando de competência constitucional, tem poder de polícia sobre a atividade, podendo, portanto, impor-lhe sanções administrativas se a mineração for lesiva ao meio ambiente, como possibilita o art. 225, § 3.º, CF."* [16]

Em suma, a concessão do direito de explorar bem de domínio da União, não autoriza o cessionário a violentar as leis que preservam a natureza. Da mesma forma, o licenciamento ambiental não concede o direito à exploração de bens de titularidade do Poder Público.

Assim, na determinação de competências para realização do licenciamento ambiental, deve prevalecer o critério do alcance do "impacto ambiental direto", intrínseco ao direito ambiental segundo os ditames constitucionais e não o critério da titularidade do bem.

Neste sentido, registra-se a posição de Daniel Fink, Hamilton Alonso Jr e Marcelo Dawalibi:

> *"Tem-se que a fixação do órgão competente dependerá da área de influência direta que o do empreendimento atingir. Nessa vertente, para a determinação da entidade federativa com atribuição para licenciar, o caminho natural deve ser o desenvolvido pelo próprio legislador constituinte no campo das demais divisões de*

[15] MACHADO, Paulo Afonso Leme, "*Direito Ambiental Brasileiro*", Malheiros, 4ºed. 1992, p. 41;
[16] idem;

competências administrativas e para legislar (arts. 21,22,23, 24, 25 e 30, todos da CF): o princípio geral da predominância do interesse"[17].

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

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

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

b) o licenciamento ambiental é um procedimento de controle prévio das atividades potencialmente causadoras de impacto sobre o meio ambiente. Desta

[17] In "Aspectos Jurídicos do Licenciamento Ambiental", 2ª ed., Forense Univeristária, 2002, p.43;
[18] CAPPELLI, Silvia, Gestão compartilhada da atividade de licenciamento ambiental, in http://www.mp.rs.gov.br/hmpage/homepage2.nsf/pages/municípios, 02.02.204

feita, o licenciamento ambiental não concede o direito à exploração de bens de titularidade do Poder Público;

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

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

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

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

É o parecer, *sub censura.*

Brasília, 04 de setembro de 2004.

Gustavo Trindade
Consultor Jurídico/MMA