

Conflito de competência administrativa em matéria ambiental: primazia dos interesses da união ou ofensa ao Pacto Federativo?

Conflict of administrative jurisdiction in environmental matters: primacy of interests of the union or offense Federative Pact?

Vinicius Diniz e Almeida Ramos*

José Adércio Leite Sampaio**

Resumo: Este artigo tem como objetivo analisar a decisão do Supremo Tribunal Federal na Ação Cautelar 1.255 MC/RR, que deu preferência a projeto ambiental da União em detrimento de projeto do Estado de Roraima. Por meio de pesquisa bibliográfica descritiva, buscou-se, inicialmente, abordar o contexto e o conteúdo da citada decisão. Em seguida, passou-se a discutir a divisão de competências em matéria ambiental prevista na Constituição de 1988, enfatizando nesse ponto a Teoria da Predominância do Interesse e o princípio da subsidiariedade, que deve nortear o intérprete quando diante de um conflito positivo de competência. Na sequência, procurou-se demonstrar que, assim como as normas constitucionais, também as infraconstitucionais apontam para a prevalência da atuação municipal, estadual e federal, nesta ordem. No final, conclui-se que é questionável o posicionamento do STF na AC 1.255 MC/RR, que decidiu pela preferência do projeto ambiental da União em detrimento do projeto do Estado de Roraima.

Palavras-chave: Competência. Conflito. Meio ambiente.

* Mestre em Direito pela Escola Superior Dom Helder Câmara (ESDHC); pós-graduado em Direito Processual Civil pela PUCMINAS; graduado em Direito; graduado em Administração; Advogado, inscrito na OAB/MG sob o n. 130.106

** Possui graduação em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (1992), mestrado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (1997) e doutorado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (2001). Atualmente é professor adjunto III da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, procurador da República do Ministério Público Federal, professor titular na Escola Superior Dom Helder Câmara, membro de corpo editorial da Revista Científica da Fundação Escola Superior do MPDFT, revisor de periódico da Pensar (UNIFOR), membro de corpo editorial da Revista Brasileira de Direito Constitucional (Impresso) e membro de corpo editorial da Revista Estudos Institucionais. Tem experiência na área de direito.

Abstract: This paper aims to analyze the decision of the Supreme Court in interlocutory injunction n. 1255 MC / RR, which gave preference to Union environmental project at the expense of the State of Roraima project. Through descriptive bibliographic research, it sought to initially address the context and content of Decision. Then it started to discuss the division of powers in environmental matters, as provided in the 1988 Constitution, emphasizing that point the Theory of Prevalence of Interest and the principle of subsidiarity, which should guide the interpreter when faced with a positive conflict of competence. Next, he tried to demonstrate that, as well as the constitutional rules, also infra point to the prevalence of municipal activity, state and federal, in that order. Finally, it is concluded that it is questionable positioning of the STF in AC n. 1255 MC / RR, which decided by the preference of Union environmental project at the expense of the State of Roraima project.

Keywords: Competence. Conflict. Environment.

Introdução

O objeto de estudo, do presente artigo, é a discussão acerca do conflito de competência administrativa em matéria ambiental, exurgido em face dos interesses da União em contraposição aos interesses de estado-membro, quando ambos pretendem instituir projeto de proteção e preservação do meio ambiente, de mesma natureza e no mesmo local.

Para o alcance desse objetivo, analisa-se um caso específico, que envolve conflito de interesses entre a União e o Estado de Roraima. Enquanto o estado-membro pretende instituir projetos de assentamento, reserva extrativista e programa de manejo florestal, a União tem como objetivo instituir, no mesmo local, a Reserva Extrativista Baixo Rio Branco – Jauaperi. Some-se a isso o fato de o projeto federal envolver áreas que compreendem terras públicas do Estado de Roraima.

A querela foi objeto de julgamento pelo Supremo Tribunal Federal, na Ação Cautelar 1.255 MC/RR, julgada em 16 de junho de 2006 e de relatoria do Ministro Celso de Mello.

O problema que se coloca é se, à luz da legislação constitucional e infraconstitucional vigente, havendo interesses conflitantes entre União e estado-membro, prevalecem efetivamente os interesses federais, nos termos em que decidiu o Supremo Tribunal Federal.

Utiliza-se, na investigação, a pesquisa bibliográfica descritiva, partindo da ideia de que, por estarem mais próximos da população interessada, os

projetos do ente estadual devem prevalecer sobre os do ente federal, especialmente quando se percebe a similaridade entre eles.

Este tema é especialmente importante em razão das várias situações conflitantes observadas no Brasil, como demonstram o Mandado de Segurança 26.188 / DF, a ACO 876 MC / BA, a AC 981 / BA; todas objeto de julgamento pelo Pretório Excelso.

Inicia-se o debate com um breve relato da Ação Cautelar 1.255 MC/RR, expondo a controvérsia suscitada, os argumentos do Estado de Roraima e o posicionamento do Supremo Tribunal Federal.

Em seguida, busca-se discutir a repartição de competências entre União, estados, Distrito Federal e municípios, em matéria ambiental, à luz das normas constitucionais, abarcando também a interpretação doutrinária para a Teoria da Predominância do Interesse e para o princípio da subsidiariedade.

Na sequência, desloca-se a discussão acerca da divisão de competências para o nível infraconstitucional, analisando-se os dispositivos da Lei Complementar 140, de 2011, da Lei 6.938, de 1981, bem como das Resoluções Conama 01/1986 e 237/1997, de modo a encontrar a interpretação mais consistente quanto à repartição de competências, em matéria ambiental, entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios.

Por fim, apresentam-se as considerações finais, voltando o foco e as atenções ao posicionamento da Suprema Corte brasileira e ao ordenamento jurídico, constitucional e infraconstitucional, no que tange à primazia na instituição de projetos e programas relacionados à proteção e preservação ambiental quando, nesse contexto, conflitam interesses da União e dos estados-membros.

1 A Ação Cautelar 1.255 MC/RR

A Ação Cautelar 1.255 MC/RR, julgada monocraticamente pelo ministro Celso de Mello, em 16 de junho de 2006, foi proposta pelo Estado de Roraima, em face da União e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), tendo como objetivo imediato suspender a realização de consulta pública destinada a compor fase do procedimento estatal de criação de Reserva Extrativista, dentro de cujos limites situam-se terras públicas pertencentes ao estado-membro.

Sustentou o autor que o procedimento pretendido pela União ofende o pacto federativo e compromete a execução de projetos ambientais já instituídos pelo Estado de Roraima, denominados “projetos de assentamento, reserva extrativista e programa de manejo florestal” – cuja implementação traria benefícios à população ribeirinha – haja vista que o projeto federal prevê a criação da Reserva Extrativista Baixo Rio Branco – Jauaperi, na mesma área onde estão instituídos os projetos estaduais.

No bojo da Ação Cautelar, aduziu o STF, por meio do ministro relator:

A questão central suscitada nesta causa consiste em saber se a União federal, agindo por si ou por intermédio do IBAMA, pode, ou não, instituir reservas extrativistas em áreas que compreendem terras pertencentes a um determinado Estado-membro e nas quais tal unidade federada esteja a implantar e a desenvolver projetos da mesma natureza.

Ressaltou a Suprema Corte que os limites de atuação administrativa das pessoas políticas encontram-se predeterminados na própria Constituição, que estabelece, nos seus arts. 21 a 24, o espectro de atribuições de cada uma das unidades que compõem o Estado Federal. Caberia, dessa forma, à União – tendo em vista “a maior abrangência dos interesses por cuja defesa deve velar” – o exercício de um papel de relevância na proteção do meio ambiente e do uso de instrumentos voltados ao adimplemento desse encargo constitucional.

Também destacou o ministro relator Celso de Mello que, considerando-se a repartição de competências em matéria ambiental, prevista na Constituição da República de 1988, surgindo, eventualmente, conflito entre entes federativos no desempenho de atribuições comuns (como é o caso, por exemplo, dos incisos VI e VII do art. 23 da CR/88),¹ tal antagonismo resolve-se com a aplicação do critério da preponderância do interesse. Destaca o STF que

¹ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII – preservar as florestas, a fauna e a flora;

[...] concorrendo projetos da União Federal e do Estado-membro visando à instituição, em determinada área, de reserva extrativista, o conflito de atribuições será suscetível de resolução, caso inviável a colaboração entre tais pessoas políticas, pela aplicação do critério da preponderância do interesse, valendo referir – como já assinalado – que, ordinariamente, os interesses da União revestem-se de maior abrangência.

Para subsidiar doutrinariamente tal argumentação, o STF, no Acórdão ora em exame, traz o posicionamento de Lucia Valle Figueiredo, para quem, estando diante de uma Federação e não havendo hierarquia entre os entes federados, explica-se a primazia da União, a partir da hierarquia de interesses, deixando claro a autora que os interesses da União denotam espectro mais amplo, devendo prevalecer em relação aos interesses estaduais.

Salienta a Suprema Corte que, em face da norma inscrita no art. 21, inciso IX, da Constituição da República,² resta evidenciado o caráter preponderante (porque, segundo o STF, mais abrangente) dos interesses da União em tema ambiental. Destarte, há que se reconhecer que os projetos federais voltados à proteção e preservação do meio ambiente têm precedência, quando concorrerem com projetos estaduais envolvendo a mesma área territorial.

Destaca o ministro relator, entretanto, que deve ser ressalvada a sempre desejável cooperação entre União, estados, Distrito Federal e municípios, nos termos da Lei Complementar 140, de 8 de dezembro de 2011,³ que versa sobre o tema.

No final, o STF indeferiu o pedido de medida cautelar formulado pelo Estado de Roraima, fundamentando sua decisão na inexistência da plausibilidade jurídica (*fumus boni juris*) e da possibilidade de lesão irreparável ou de difícil reparação (*periculum in mora*). Ademais, ressaltou que a efetiva criação da Reserva Extrativista Baixo Rio Branco – Jauaperi, pela União, dependerá da expropriação das terras públicas

² Art. 21. Compete à União: [...] IX – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

³ A Lei Complementar 140 tem como um de seus objetivos fixar normas de cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, no que tange à proteção e preservação do meio ambiente.

estaduais, que, por sua vez, fica condicionada à autorização legislativa do Congresso Nacional, nos termos do Decreto-lei 3.365, de 1941, art. 2º, §2º.⁴

Analisando o teor da decisão ora em exame, e não obstante o STF entender que a desapropriação, pela União, de terras pertencentes a estado-membro, deva ser precedida de autorização do Congresso Nacional (notadamente do Senado Federal), o posicionamento da Suprema Corte é no sentido de que, havendo conflito de interesses entre a União e estado-membro – especialmente quando ambos pretendem instituir área de preservação ou proteção ambiental, de mesma natureza e características – prevalecer-se-ão os projetos da unidade federal.

Concluída esta breve síntese da decisão monocrática referente à Ação Cautelar 1.255 MC/RR, passa-se, na sequência, à análise e (re)discussão dos seus fundamentos, à luz do que prescrevem as normas constitucionais e infraconstitucionais vigentes.

2 Conflito de competência e CR/88

O texto do art. 225, *caput*, da Constituição da República de 1988, não deixa qualquer dúvida acerca da responsabilidade do Poder Público (União, estados, Distrito Federal e municípios) na proteção e preservação do meio ambiente. Nesses termos:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, *impondo-se ao Poder Público* e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (Grifo nosso).

Analisando-se o *caput* acima transcrito e os parágrafos que o complementam, observa-se, sem maiores dificuldades, que não há qualquer tratamento diferenciado entre as unidades federativas a quem incube o

⁴ Art. 2º Mediante declaração de utilidade pública, todos os bens poderão ser desapropriados pela União, pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios. [...] §2º Os bens do domínio dos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios poderão ser desapropriados pela União, e os dos Municípios pelos Estados, mas, em qualquer caso, ao ato deverá preceder autorização legislativa.

ônus da proteção ambiental. Vale dizer: o dispositivo constitucional ora analisado não cuida de eventual conflito de competência ou de interesse entre União e estados-membros.

Desse modo, para se buscar (suposta) solução para o tema, há que se recorrer a outras normas constitucionais.

2.1 Art. 21, IX, CR/88: instrumento de prevalência da União em matéria ambiental?

É relevante anotar que o art. 21, da Constituição da República, relaciona uma série de atribuições de competência exclusiva da esfera federal, destacando-se, para efeito do presente artigo, o texto do inciso IX, que dispõe ser competência exclusiva da União a elaboração e execução de planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

Aliás, esse dispositivo constitucional foi aventado pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da AC 1.255 MC/RR, já comentada anteriormente, como forma de fundamentar uma suposta prevalência de projetos ambientais federais, quando em conflito com projetos estaduais de mesma natureza.

Tratando da ordenação do território – dentre outras questões, – o Ministério da Integração Nacional elaborou o documento “Subsídios para definição da Política Nacional de Ordenamento Territorial – PNOT”,⁵ aduzindo:

Embora guardem semelhanças com uma política nacional de desenvolvimento regional, o delineamento, a articulação e a efetivação de uma política nacional de ordenamento territorial, na medida em que *adotam como referência uma visão estratégica e integrada da escala nacional, são distintos do desenvolvimento regional e do planejamento regional*. O ordenamento do território apresenta relações essenciais, não somente com o desenvolvimento regional, mas também com o desenvolvimento do país de forma mais ampla. Enquanto condiciona e expressa o

⁵ BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Subsídios para a definição da Política Nacional de Ordenamento Territorial – PNOT. Disponível em: <<http://migre.me/kqVc5>>. Acesso em: 13 jul. 2014.

desenvolvimento histórico do país, seu desdobramento e redefinição exigem horizontes temporais que não se esgotam no curto prazo. Além disso, como instrumento de regulação das tendências de *distribuição de atividades produtivas e equipamentos, diante de objetivos estratégicos* e, ainda, como produto de articulação institucional e de negociações entre atores significativos, o ordenamento territorial não se limita a apoiar a acumulação de capital. Na medida em que ofereça subsídios para enfrentar graves problemas sociais, como a pobreza, pode servir de base à própria legitimação do Estado. (Grifo nosso).

O que se percebe, até com certa clareza, é que a ordenação territorial e os planos de desenvolvimento econômico e social da competência da União (art. 21, IX, CR/88) são aqueles que se revestem de interesse nacional, não se confundindo com o planejamento regional.

É importante salientar, na mesma esteira, as contribuições de Canotilho et al.,⁶ que destacam haver certa dificuldade na interpretação da atribuição contida no inciso IX, do art. 21, da Constituição de 1988,⁷ acabando “por se imbricar com competências estaduais e municipais”. Ressalta o jurista, entretanto, que “imbricar não significa invadir ou imiscuir-se”, devendo a União observar, com precisão, “o campo de atuação do interesse nacional”.

Desse modo, não se pode alargar a interpretação do inciso IX, do art. 21 da Constituição, sob pena desse dispositivo servir de couraça para toda espécie de interferência da União, no campo de atuação ambiental dos estados e municípios. Em outros termos, a elaboração e execução de planos nacionais e regionais de ordenação territorial e de desenvolvimento econômico e social (ônus da União), não pode servir como instrumento para subjugar planos e projetos estaduais, especialmente quando estes têm a mesma natureza de planos e projetos federais.

É interessante trazer o posicionamento de Silva,⁸ no sentido de que a competência material exclusiva da União somente pode ser vislumbrada se a matéria versar sobre interesse geral, nos termos do art. 21 da

⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 5. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 238.

⁷ Art. 21. Compete à União: [...] IX – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

⁸ SILVA, Romeu Faria Thomé. *Manual de direito ambiental*. 4. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2014. p.135.

Constituição, sendo tais situações, em regra, relacionadas à exploração econômica dos recursos naturais com potencial energético. Salienta o autor que as hipóteses relacionadas à preservação e proteção ambiental estão dispostas como competência comum no art. 23 da Carta Magna.

Há que se analisar, desse modo, de maneira parcimoniosa e razoável, se aquele plano ou projeto ambiental tem efetiva amplitude nacional ou regional, para, então, definir-se a prevalência do interesse: da União ou do estado-membro.

2.2 Da competência comum em matéria ambiental

Não bastasse o art. 225, *caput*, da Constituição de 1988, atribuir ao Poder Público (de maneira geral) o dever de proteger e preservar o meio ambiente, também o art. 23 da Carta Magna estabelece a competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, em várias questões ambientais. Nesse sentido:

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.

Resta indubitado, nessa esteira, que a proteção e preservação do meio ambiente e, por consequência, a instituição de projetos e programas de cunho ambiental, é matéria que assiste à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, não havendo, no Texto Constitucional, qualquer indicação de primazia entre projetos e programas federais em face de projetos e programas distritais, estaduais ou municipais.

Machado, lecionando sobre este tema, aduz:

As leis complementares do parágrafo único do art. 23 da CF⁹ não têm por finalidade modificar o caput do próprio artigo, isto é, não podem pretender transformar competências, que são comuns, em competências privativas, únicas e especializadas. Se fossem esses os objetivos do parágrafo único, seria preciso uma transformação radical no texto do caput do art. 23.

A competência “comum” estabelece uma comunhão na gestão das matérias apresentadas no art. 23. A Constituição não quer que o meio ambiente seja administrado de forma separada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. É razoável entender-se que, na competência comum, os entes federados devam agir conjuntamente.¹⁰

Ressaltando a competência dos entes federados para o cumprimento dos encargos previstos no art. 23 da Constituição da República, Mendes¹¹ ensina que para a defesa de certos interesses, a Carta Magna prevê a combinação de esforços de todos os entes federativos, razão pela qual enumerou, no mencionado artigo, competências (que são, na realidade, deveres) como, exemplificadamente, a de zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; a de proteger o meio ambiente, a de aprimorar as condições de habitação e de saneamento; a de proteger sítios arqueológicos e paisagens naturais, dentre outros. São estes encargos agrupados no rol das competências concorrentes, porque todos os entes federados estão aptos a desenvolvê-las.

Muito embora as questões ambientais, tratadas no art. 23 da Constituição, evidenciem um propósito saudável, não é raro detectar-se a presença de situações conflituosas nessa seara. Além dos conhecidos

⁹ Art. 23. [...] Parágrafo Único. 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.

¹⁰ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 22. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2014. p.180-181.

¹¹ MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito constitucional*. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 852.

conflitos de competência relacionados ao processo de licenciamento ambiental, também a implantação de unidades de conservação pelos entes federativos pode ensejar medidas e iniciativas colidentes.¹²

Baracho Júnior et al.,¹³ enfatizando a importância da divisão de competências entre os entes da Federação, salienta que a Constituição da República de 1988 articula essa repartição, definindo competências exclusivas, privativas, comuns e concorrentes, sempre norteadas pelo princípio da predominância do interesse. Assim, cabe à União cuidar de interesses gerais nacionais; aos estados, assuntos de interesse regional e aos municípios questões de cunho local.

Sendo a proteção e preservação do meio ambiente matéria comum entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, não há como se vislumbrar – pelo menos no âmbito das normas constitucionais – qualquer fundamento para a prevalência de projetos federais em detrimento de projetos e programas estaduais, distritais ou municipais, especialmente quando tais projetos ou programas são semelhantes no que tange à sua natureza e características.

2.3 Teoria da predominância do interesse e o princípio da subsidiariedade

Conforme já aduzido alhures, o Supremo Tribunal Federal, ao decidir pela primazia do projeto federal em detrimento do projeto estadual no bojo da Ação Cautelar 1.255 MC/RR, utilizou-se da Teoria da Predominância do Interesse como um de seus fundamentos. Interessante é observar que o tema foi objeto de análise pelo Pretório Excelso em outras situações conflituosas; porém, não precisa identificação com o caso aqui tratado.

No Informativo STF, 697, ao discorrer sobre a ADI 2.340 – que versava sobre conflito de competência entre o Estado de Santa Catarina e municípios catarinenses, em matéria ambiental – a Suprema Corte

¹² DINO NETO, Nicolao. Conflito de interesses na criação de unidades de conservação e repartição de competências. In: THOMÉ, Romeu (Org.). *Questões controvertidas: direito ambiental, direitos difusos e coletivos e direito do consumidor*. Salvador: JusPodivm, 2013. p. 83.

¹³ BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira et al. O estado democrático de direito e a necessária reformulação das competências materiais e legislativas dos estados. Disponível em: <<http://migre.me/InuBg>>. Acesso em: 31 ago. 2014.

entendeu que prevaleceria os interesses municipais. Naquela oportunidade, o Plenário fundamentou sua decisão também da teoria da preponderância do interesse, sendo pertinente ressaltar a seguinte passagem:

[...] em face da ideia da preponderância do interesse, a realização de determinada tarefa haveria de ser atribuída ao ente federativo capaz de atender, de modo mais efetivo, ao interesse comum, consentâneo com o princípio da subsidiariedade, a reger as relações entre os entes da Federação. Aduziu-se que o Estado de Santa Catarina não poderia substituir-se aos municípios que contrataram com a Casan.

Diversamente, analisando situação de conflito entre municípios cariocas e o Estado do Rio de Janeiro, o STF, na ADI 1842, julgada em 6/3/2013, de Relatoria do ministro Luiz Fux, entendeu pela prevalência do interesse estadual. Todavia, neste caso, a fundamentação lastreou-se no fato de que os serviços de saneamento básico extrapolariam os limites locais, abrangendo a região metropolitana. Do julgado, extrai-se o seguinte excerto:

O art. 23, IX, da Constituição Federal conferiu competência comum à União, aos estados e aos municípios para promover a melhoria das condições de saneamento básico. Nada obstante a competência municipal do poder concedente do serviço público de saneamento básico, o alto custo e o monopólio natural do serviço, além da existência de várias etapas – como captação, tratamento, adução, reserva, distribuição de água e o recolhimento, condução e disposição final de esgoto – que comumente ultrapassam os limites territoriais de um município, indicam a existência de interesse comum do serviço de saneamento básico. A função pública do saneamento básico frequentemente extrapola o interesse local e passa a ter natureza de interesse comum no caso de instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos do art. 25, § 3º, da Constituição Federal. (Fux, 2013).

Retomando a discussão acerca da Teoria da Preponderância do Interesse, torna-se importante trazer à baila posicionamento doutrinário

no sentido de que, havendo interesse restrito à localidade, a competência será do município, a quem caberá adotar as medidas administrativas e legislativas para a solução da questão. Se, entretanto, o problema afetar mais de uma localidade, extrapolando os limites territoriais do município, a competência se desloca para o estado. Por fim, se o interesse na solução do problema não está circunscrita apenas a um estado da Federação – seja porque afeta mais de uma unidade estadual, seja porque os municípios envolvidos localizam-se em diferentes Estados – a competência de agir é da União.¹⁴ Esta é, a rigor, a regra basilar a ser considerada para se esclarecer qual ente estatal, afinal, tem interesse em agir, tanto legislativa quanto administrativamente.

Não obstante restar claro que a definição das competências não obedece a uma regra matemática, especialmente quando se experimenta o apogeu do federalismo cooperativo, há que se destacar que o intérprete deverá examinar, considerando-se a Teoria da Predominância do Interesse, se a competência poderá ser exercida pelo Município, haja vista que subjaz à divisão de competências a regra de que “nada será exercido por um poder mais amplo quando puder ser exercido pelo poder local”. Em resumo, sendo o interesse local, deverá atuar o município; ultrapassando os limites municipais ou estando adstrito a toda a unidade estadual, a competência será do estado; se, contudo, o interesse transcender os limites estaduais ou compreender todo o território nacional, a competência será demarcada em favor da União.¹⁵

Romano,¹⁶ tratando da questão da competência para o licenciamento ambiental, leciona que o critério a ser utilizado é o da preponderância do interesse, enfatizando que tal competência somente seria deslocada para o ente federal se o impacto ambiental fosse de relevância nacional ou regional.

No mesmo sentido é o entendimento de Oliveira,¹⁷ para quem a Constituição de 1988, seguindo tendência mundial, “optou por descentralizar a execução das políticas públicas aos Municípios, inclusive a ambiental”,

¹⁴ SILVA NETO, Manoel Jorge e. *Curso de direito constitucional*. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p.327-328.

¹⁵ SILVA NETO, op. cit., 2010, p.328.

¹⁶ ROMANO, Rogério Tadeu. A competência supletiva do Ibama nos licenciamentos ambientais. Disponível em: <<http://migre.me/InsYv>>. Acesso em: 31 ago. 2014.

¹⁷ OLIVEIRA, Cláudia Alves de. Competências ambientais na federação brasileira. *Revista de Direito da Cidade*. Rio de Janeiro: UERJ, v. 4, n. 2, p. 61-62, 2014.

haja vista que o poder local está mais próximo do cidadão e, com isso, pode atingir de forma mais eficiente o foco pretendido. Enfatiza a autora que “nos Municípios, onde o contato com o poder público é mais direto e as relações mais intensas, surgem e se sedimentam comportamentos, culturas e costumes peculiares”.

A jurista ensina que, se o Poder Público local vem realizando os procedimentos previstos em lei, seria descabida qualquer interferência da União. E arremata: “Será autoritária, exigindo a necessária resposta judicial, a intervenção indevida de ente federal, em contexto ambiental, a pretexto de uma competência supletiva.”

Observa-se que a doutrina, no que tange à Teoria da Predominância do Interesse, reserva à União apenas os temas de interesse geral, bem como aqueles que têm influência e abrangência em mais de um estado da Federação ou, ainda, quando se mostram omissos o estado e o município.

Introduzindo a questão da atuação subsidiária, Rammê¹⁸ leciona que a cooperação no bojo das ações federativas, visando garantir a concretização do mínimo existencial socioambiental, está relacionada ao Princípio da Subsidiariedade, enfatizando que “a atuação em nível governamental superior somente se dará quando o inferior mostrar incapacidade de cumprir a respectiva tarefa de forma eficaz”.

Após defender que as questões de interesse restrito do estado, que não tenham repercussão no patrimônio nacional ou nos bens federais, devem ser de competência dos entes estaduais; Dino Neto¹⁹ aduz que “em nome da proteção necessária e suficiente do bem ambiental, é de se admitir a atuação subsidiária da União, ou de suas autarquias, nas hipóteses de inércia ou tutela deficiente dos demais entes políticos.”

Esse entendimento é compartilhado por Cureau e Leuzinger, que enfatizam a necessidade de se observar a subsidiariedade nas questões ambientais, aduzindo:

¹⁸ RAMMÊ, Rogério Santos. Federalismo ambiental cooperativo e mínimo existencial socioambiental. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte: ESDHC, v.10, n. 20, p.158.

¹⁹ DINO NETO, Nicolao. Conflito de interesses na criação de unidades de conservação e repartição de competências. In: THOMÉ, Romeu (Org.). *Questões controversas: direito ambiental, direitos difusos e coletivos e direito do consumidor*. Salvador: JusPodivm, 2013. cap. 4 p. 95.

Há que se observar, ainda, relativamente à competência comum ambiental, prevista nos incisos do art. 23 da Constituição Federal, que se deve aplicar, para a definição do órgão de gestão competente, nos casos de omissão legislativa, o princípio da subsidiariedade, segundo o qual competente será, em primeiro lugar, a menor unidade (município) e, apenas subsidiariamente, diante da falta de condições técnicas ou econômicas, as maiores (Estados e União, nessa ordem), fortalecendo-se, dessa maneira, o poder local.²⁰

É interessante apontar que somente a aplicação do princípio da subsidiariedade não resolve os conflitos de competência em matéria ambiental, devendo ser reconhecidas as dificuldades em se definir e se diferenciar, com precisão, os interesses gerais (nacionais), regionais e locais. Há indubitosa complexidade em delimitar as áreas e questões de interesse correspondentes a cada ente da Federação. Assim, priorizar a execução das políticas ambientais pelos municípios, à luz do princípio da subsidiariedade, faz parte dos esforços que almejam minorar a lacuna entre os postulados normativos e sua efetiva aplicação no âmbito social, de modo que seja superado um dos principais desafios do Direito Ambiental, qual seja, a efetividade de suas normas.²¹

Sabsay e Di Paola,²² comentando sobre a aplicação do princípio da subsidiariedade no âmbito da União Europeia, ensinam que este princípio cuida da distribuição de funções entre os níveis governamentais, havendo preponderância do nível governamental inferior.²³

²⁰ CUREAU, Sandra; LEUZINGER, Marcia Dieguez. *Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, p.76.

²¹ ALMEIDA JUNIOR, Vitor de Azevedo; CAMPELLO, Livia Gaigher Bósio. *O princípio da subsidiariedade e a efetividade jurídica das normas ambientais: repercussões e convergências no Estado brasileiro*. Disponível em: <<http://bit.ly/1qbVH2Y>>. Acesso em: 3 set. 2014.

²² SABSAY, Daniel Alberto; DI PAOLA, María Eugenia. *El federalismo y la nueva ley general del ambiente*. Disponível em: <<http://migre.me/lrv6Y>>. Acesso em: 3 set. 2014.

²³ Redação original: El principio de subsidiariedad, utilizado por la Unión Europea plantea que se tomarán acciones a nivel comunitario sólo cuando los objetivos ambientales puedan ser alcanzados de mejor forma a ese nivel que al de los estados miembros. En este sentido, observamos como en el ámbito de la Unión Europea este principio se refiere a la distribución de funciones entre niveles gubernamentales, otorgando preeminencia al nivel gubernamental inferior.

Resta claro, nesse ínterim, que os assuntos e as questões administrativos (e legislativos) de abrangência estritamente municipal são da competência do município. Na mesma balada, pode-se concluir que os assuntos, inclusive ambientais, de abrangência regional, são da competência do respectivo estado, não sendo de bom alvitre a interferência da União.

Logo, sob a égide dos princípios da predominância do interesse e da subsidiariedade, de início, não se vislumbra fundamento para que os projetos federais predominem sobre os do Estado de Roraima (*quaestio* da Ação Cautelar 1.255 MC/RR), eis que o projeto estadual abrange, apenas, municípios daquele estado da Federação, sendo, portanto, competência do estado-membro.

3 Competência em matéria ambiental e normas infraconstitucionais

Sem dúvida, cabe à Constituição da República versar sobre a repartição de competências entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, o que é realizado por meio dos arts. 21, 22, 23, 24 e 30 da CR/1988.

Contudo, também leis infraconstitucionais e outros dispositivos normativos incumbem-se desse desiderato. No que pertine à questão ora suscitada – divisão de competências em matéria ambiental e conflito de competência administrativa –, há que se considerar as normas insculpidas na Lei Complementar 140/2011, na Lei 6.938/1981 e nas Resoluções Conama 01/1986 e 237/1997.

3.1 Lei Complementar 140/2011

A Lei Complementar n. 140, de 8 de dezembro de 2011, foi instituída com o objetivo de fixar as normas para a cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, no que tange às ações administrativas relacionadas à proteção das paisagens naturais, à proteção do meio ambiente, ao controle da poluição e preservação das florestas, da fauna e da flora.

O art. 7º da citada lei, elenca as ações administrativas de responsabilidade da União. Vale destacar, para efeito do presente estudo, o que dispõem os incisos IX e XV:

Art. 7º São ações administrativas da União:

[...]

IX – elaborar o zoneamento ambiental de *âmbito nacional e regional*,²⁴

[...]

XV – aprovar o manejo e a supressão de vegetação, de florestas e formações sucessoras em:

- a) florestas públicas *federais*, terras devolutas *federais* ou unidades de conservação *instituídas pela União*, exceto em APAs; e
- b) atividades ou empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pela *União*; (Grifo nosso).

Por sua vez, o artigo 8º, que indica as ações administrativas de competência dos Estados, tem como destaque os incisos IX e XVI, nesses termos:

Art. 8º São ações administrativas dos Estados:

[...]

IX – elaborar o zoneamento ambiental de *âmbito estadual*, em conformidade com os zoneamentos de âmbito nacional e regional;

[...]

XVI – aprovar o manejo e a supressão de vegetação, de florestas e formações sucessoras em:

- a) *florestas públicas estaduais* ou unidades de conservação do *Estado*, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);
- b) imóveis rurais, observadas as atribuições previstas no inciso XV do art. 7º; e
- c) atividades ou empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pelo *Estado*. (Grifo nosso).

Observe-se que a Lei Complementar 140/2011 não indica, de nenhum modo, qualquer prevalência da União, em relação aos estados, na instituição

²⁴ O termo *regional* relaciona-se às situações em que estão envolvidos mais de um estado, ou município, que se localizam em estados diversos.

de programas de proteção e preservação ambiental, bem como nos projetos de manejo florestal, salvo quando tais programas e projetos são de âmbito nacional ou regional, ou quando estabelecem-se em terras federais. Por sua vez, resguarda-se para os estados a competência administrativa de atuar nos zoneamentos de âmbito estadual, bem como no manejo florestal em terras públicas estaduais.

É relevante salientar que, muito embora a Lei Complementar 140/2011 apresente um rol de ações de cooperação pertinentes à União, estados e municípios (arts. 7º, 8º e 9º), poderão surgir conflitos nessa seara, tendo em vista a competência comum em matéria ambiental. Nesse contexto, havendo competência comum, poderá ser vislumbrada alguma dificuldade na definição de qual norma administrativa é a mais adequada para o caso concreto. Para a resolução do conflito, deve-se considerar o critério da preponderância do interesse e o critério da cooperação entre os entes federados, devendo ser privilegiada a norma que, na prática, atender de forma mais efetiva o interesse da sociedade (o interesse comum).²⁵

Nesse contexto, é importante trazer a primorosa lição de Machado, para quem, havendo interesses conflitantes e sendo a competência comum, há que prevalecer as ações dos estados, em detrimento das ações e programas da União, haja vista que

a Lei Complementar 140/2011 impôs uma ressalva na competência dos Estados, visando à observância da competência mais ampla da União. A ressalva ou a limitação imposta tem a função de alertar as ações estaduais, para que respeitem as ações já tomadas pela União. Aí, como em outras matérias, reitero meu entendimento que o acolhimento da ressalva depende de um posicionamento autoablativo dos Estados, pois eles são detentores da competência “comum” constitucional.²⁶

O art. 15 da Lei Complementar 140/2011 determina que, em algumas hipóteses, os entes federados devem atuar de forma supletiva. Quando o estado (ou o Distrito Federal) carece de órgão ambiental devidamente

²⁵ SILVA, Romeu Faria Thomé. *Manual de direito ambiental*. 4. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2014. p.137.

²⁶ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 22. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2014. p.183.

capacitado ou de Conselho do meio ambiente, transfere-se para a União o desempenho das ações administrativas. Do mesmo modo, inexistindo no município órgão ou Conselho Ambiental, cabe ao estado desempenhar as ações. Por sua vez, se nem o estado nem o município encontram-se devidamente estruturados com órgãos ou conselhos ambientais, a União deve assumir a responsabilidade pela instituição das medidas e ações que caberiam àqueles entes federados.²⁷

Desse modo, a Lei Complementar obedece à melhor interpretação da teoria da predominância do interesse e da subsidiariedade, tão bem explicada por Silva Neto²⁸ e que pode ser assim ilustrada: só se aplica o exercício do poder pela União quando tal poder não puder ser exercido pelo estado ou pelo município.

Apresentando a distinção entre federalismo cooperativo autoritário e federalismo cooperativo democrático, Dino Neto²⁹ explica que o primeiro é praticado em federações meramente nominais, que se caracterizam por “um executivo federal excessivamente forte e centralizador, o qual impõe uma relação de sujeição dos entes federados”; por sua vez, no segundo evidencia-se a verdadeira cooperação, no sentido de que “há uma correlação de poder a partir de metas e ideais estabelecidos diuturnamente, num permanente exercício de equilíbrio de forças e interesses”.

Interessante anotar que, não obstante a Lei Complementar 140/2011 cuidar da cooperação entre União, estados, Distrito Federal e municípios, tal cooperação não se impõe de modo compulsório; até porque, se assim fosse, não haveria de denominar-se “cooperação”. Esse não é o entendimento de Cureau e Leuzinger,³⁰ para quem a cooperação recíproca entre os entes da Federação é uma imposição constitucional (art. 23, parágrafo único), demonstrando o interesse do constituinte “de dar efetividade ao chamado federalismo cooperativo”. Com a devida *venia*, parece-nos impossível qualquer norma – ainda que constitucional – obrigar

²⁷ ROMANO, Rogério Tadeu. *A competência supletiva do Ibama nos licenciamentos ambientais*. Disponível em: <<http://migre.me/InsYv>>. Acesso em: 31 ago. 2014.

²⁸ SILVA NETO, Manoel Jorge e. *Curso de Direito Constitucional*. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p.327-328.

²⁹ DINO NETO, Nicolao. Conflito de interesses na criação de unidades de conservação e repartição de competências. In: THOMÉ, Romeu (Org.). *Questões controvertidas: Direito Ambiental, direitos difusos e coletivos e Direito do Consumidor*. Salvador: JusPodivm, 2013. p. 89.

³⁰ CUREAU, Sandra; LEUZINGER, Marcia Dieguez. *Direito ambiental*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p.75.

a cooperação entre entes políticos, uma vez que a cooperação, por definição, deve realizar-se em caráter voluntário, a partir da comunhão de ideias e da integração de ações.

Conforme demonstrado no presente trabalho, grande parte da doutrina entende que, sendo o estado competente para atuar (e atuando), não há que ser admitida a interferência ou a sobreposição do ente federal. No caso da Ação Cautelar 1.255 MC/RR, julgada pelo Supremo Tribunal Federal, o Estado de Roraima instituiu, efetivamente, programa e projeto ambiental voltado à constituição de reserva extrativista, não havendo que se falar em preponderância de programas da União, a subjugar programa estadual de mesma natureza.

Como bem salientou Canotilho et al.,³¹ o exercício do poder da União não pode invadir a competência do estado-membro, devendo ser respeitado o campo de atuação de cada ente federativo.

3.2 Lei 6.938/1981

A Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, teve como objetivo dispor sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. Apesar de ter sido promulgada antes de 1988, foi recepcionada pela atual Constituição da República.

Nota-se que a citada lei não trata da repartição de competências administrativas entre a União, estados, Distrito Federal e municípios. Ao instituir o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), coloca os entes federativos em posição de igualdade, valendo destacar o que dispõe seu art. 6º, incisos I a VI:

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;

³¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. *Direito Constitucional Ambiental brasileiro*. 5. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 238.

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 – órgãos executores: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – Instituto Chico Mendes, com a finalidade de executar e fazer executar a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, de acordo com as respectivas competências;

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.

Induvidoso que os estados, por meio de seus órgãos seccionais – integrantes do Sisnama – têm competência para a instituição (execução) de programas e projetos relacionados à preservação do meio ambiente.

Por não hierarquizar os órgãos federais, em relação aos órgãos estaduais e municipais, a Lei 6.938/1981 não indica, nem mesmo de forma implícita, qualquer prevalência de projetos e programas da União, em relação aos projetos e programas instituídos pelos estados-membros.

Desse modo, a interpretação a ser dada aos dispositivos da Lei, no que tange à divisão de competências executivas em tema ambiental, deve alinhar-se às normas constitucionais e àquelas estabelecidas na Lei Complementar 140/2011, além, é claro, da necessária consideração dos princípios da preponderância do interesse e da subsidiariedade.

3.3 Resoluções Conama 001/1986 e 237/1997

Inicialmente, cabe lembrar que o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) foi criado pela Lei 6.938/1981, tendo como objetivo “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”. (art. 6º, inciso II, da Lei 6.938/1981).

Em seu mister, cabe ao Conama expedir resoluções voltadas à regulamentação de assuntos vinculados ao meio ambiente. Por óbvio, não pode este Conselho dispor sobre competência administrativa dos entes federados. De toda forma, um breve estudo sobre as Resoluções n. 001 e 237, de 1986 e 1997, respectivamente, tem o condão de demonstrar que efetivamente não há hierarquia executiva entre a União e os estados.

O art. 2º, *caput* e §3º, da Resolução Conama 001, de 23 de janeiro de 1986, dispõe:

Art. 2º – Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental – RIMA, a serem submetidos à *aprovação do órgão estadual competente*, e do IBAMA em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como: [...]

Art. 3º – Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo RIMA, a serem submetidos à aprovação do IBAMA, o licenciamento de atividades que, *por lei, seja de competência federal*. (Grifo nosso).

Observe-se que, já na Resolução Conama de 1986, fica evidenciada a posição prevalente do estado-membro na avaliação do estudo de impacto ambiental, restando ao órgão federal, apenas e tão somente, atuação supletiva, salvo se o licenciamento ambiental respectivo for da competência (exclusiva) da União, como ocorre, por exemplo, nas hipóteses do art. 21, incisos XXIII e XXV, da Constituição de 1988.³²

³² Art. 21. Compete à União: [...] XXIII – explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento

A mesma conclusão de prevalência estadual pode ser extraída quando da análise do art. 10 da Resolução n. 001:

Art. 10 – O *órgão estadual* competente, ou o IBAMA ou, quando couber, o Município terá um prazo para se manifestar de forma conclusiva sobre o RIMA apresentado.

Parágrafo único – O prazo a que se refere o caput deste artigo terá o seu termo inicial na data do recebimento *pelo estadual competente ou pela SEMA* do estudo do impacto ambiental e seu respectivo RIMA. (Grifo nosso).

Poder-se-ia alegar que a resolução estudada não trata da repartição de competência administrativa. Porém, ainda que cuidando de tema específico – implementação da Avaliação de Impacto Ambiental, como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente – fica claro que, na divisão de ações executivas entre os entes federados, há primazia do ente estadual em relação ao ente federal. Em outros termos, preferem-se os estados, em detrimento da União, na implementação de ações administrativas relacionadas à proteção e preservação do meio ambiente (aqui incluída a instituição de projetos e programas ambientais).

Em relação à Resolução Conama 237/1997 (que trata do sistema de licenciamento ambiental), tal percepção não se altera, como pode ser constatado, exemplificadamente, pelos arts. 4º e 5º:

Art. 4º – 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 artigo 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; no mar territorial; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas ou em unidades de conservação do domínio da União.

e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições: [...] XXV – estabelecer as áreas e as condições para o exercício da atividade de garimpagem, em forma associativa.

- 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.

[...]

Art. 5º – 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 e demais formas de vegetação natural de preservação permanente relacionadas no artigo 2º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, 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.

Note-se que a atuação do órgão federal, pelo menos em tese, fica adstrita às situações: a) em que o empreendimento envolver outro país; b) em que o empreendimento estiver localizado em mais de um estado ou em municípios que estejam em estados distintos; c) cujos impactos ultrapassem os limites do país ou de um respectivo estado; d) referentes a atividades nucleares; e) em que o empreendimento voltar-se a interesses militares. Excetuando-se tais casos, a competência para o licenciamento ambiental é dos estados ou dos municípios.

Volta-se a frisar que, não obstante a Resolução Conama 237/1997 não tratar da repartição de competências entre União, estados e municípios, suas regras deixam entrever que a melhor prática é privilegiar a atuação daquele órgão ou ente político que esteja em posição mais próxima da população diretamente interessada ou afetada. Em outros termos, deve preferir-se os estados ao invés da União, na execução de ações, programas e projetos de cunho ambiental.

Considerações finais

Ao julgar a Ação Cautelar 1.255 MC/RR, o Supremo Tribunal Federal decidiu pela prevalência do projeto ambiental da União, em detrimento do projeto do Estado de Roraima, apoiado na Teoria da Preponderância do Interesse e na ideia de que a atuação do ente federal tem maior abrangência, eis que tal ente exerce papel relevante na proteção do meio ambiente.

Por tudo o que foi suscitado e discutido no presente trabalho, não se pode concordar com o posicionamento da Suprema Corte. Já de início, destaca-se que todos os entes da Federação (e não apenas a União) têm papel relevante na proteção do meio ambiente: esta é a leitura que se faz das normas constitucionais e infraconstitucionais.

Tanto a Constituição da República de 1988 quanto as leis pertinentes ao tema ambiental, atribuem ao Poder Público, de maneira geral, o dever de proteger e preservar o meio ambiente, não havendo, na realização desse mister, hierarquia entre União, estados, Distrito Federal e municípios.

Dessa forma, ao deparar-se com conflitos positivos de competência administrativa, em que estado-membro e União disputam a instituição de projetos ambientais semelhantes, na mesma área, soa teratológico perseverar no argumento de que deve prevalecer o projeto do ente federal.

A uma, porque a atuação mais abrangente da União somente poderia ser aventada se o projeto ou programa envolvesse mais de um estado da Federação ou, pelo menos, municípios que se localizassem em diferentes estados. Esse é o verdadeiro sentido da “maior abrangência” conferida ao ente federal. Contudo, não é o que se observa na questão posta em discussão na Ação Cautelar, em que os projetos – tanto da União quanto do estado-membro – abrangem a mesma área geográfica, que está circunscrita exclusivamente ao Estado de Roraima.

A duas, porque não há que se falar em maior relevância na proteção do meio ambiente pelo ente federal. Como estudado, a proteção e preservação do bem ambiental é atribuição comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, entre os quais não existe hierarquia, sendo desarrazoado supor que o projeto da União, semelhante em características àquele do estado-membro, seja mais relevante.

Outro ponto que parece equivocado é a interpretação dada à Teoria da Preponderância do Interesse, eis que esta, ao invés de partir (genericamente) do maior interesse da União para um menor interesse do município, consubstancia-se em entendimento exatamente oposto.

A citada teoria funda-se na ideia de que, se o interesse é local, a competência administrativa pertence originariamente ao município; se o interesse é de toda a unidade estadual ou se abrange mais de um município localizado na mesma unidade estadual, a competência será do estado-membro; por sua vez, se o interesse se projeta para todo o país, se abrange mais de um estado ou se envolve municípios localizados em estados diversos, então a competência será da União. Essa lógica de atuação somente é invertida se o ente originariamente competente se omite, podendo, aí sim, o Estado ou a União fazer as vezes do município e, sendo a omissão do ente estadual, a União passa a poder atuar.

Observadas as regras básicas acima indicadas (que nada mais são do que a ilustração do princípio da subsidiariedade), deve prevalecer, sempre, os interesses (e os projetos) do ente mais proximamente ligado à população afetada. Prepondera, portanto, os projetos municipais, em seguida os estaduais e, por último, os federais; ressaltando que, no caso, está-se a considerar projetos ambientais de mesma natureza e voltados à mesma localidade.

Assim, não se pode compreender a razão dos projetos de assentamento, reserva extrativista e programa de manejo florestal, pretendidos pelo Estado de Roraima, darem lugar ao projeto da Reserva Extrativista Baixo Rio Branco – Jauaperi, concebido pela União.

Desse modo, destoando da decisão do Supremo Tribunal Federal na Ação Cautelar 1.255 MC/RR, defende-se o argumento de que, se ambos os projetos têm como fundamento a proteção e preservação do meio ambiente e se preveem sua implantação na mesma área geográfica, há que prevalecer o projeto estadual, à luz da melhor interpretação da Teoria da Preponderância do Interesse e do princípio da subsidiariedade.

Referências

- ALMEIDA JUNIOR, Vitor de Azevedo; CAMPELLO, Livia Gaigher Bósio. *O princípio da subsidiariedade e a efetividade jurídica das normas ambientais: repercussões e convergências no Estado brasileiro*. Disponível em: <<http://bit.ly/1qbVH2Y>>. Acesso em: 3 set. 2014.
- BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira; LIMA, Eduardo Martins de; NASCIMENTO, Vinicius Gonçalves Porto et al. *O estado democrático de direito e a necessária reformulação das competências materiais e legislativas dos estados*. Disponível em: <<http://migre.me/InuBg>>. Acesso em: 31 ago. 2014.
- BRASIL. *Constituição* (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: RT, 2006.
- BRASIL. Ministério da Integração Nacional. *Subsídios para a definição da Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT)*. Disponível em: <<http://migre.me/kqVc5>>. Acesso em: 13 jul. 2014.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *AC 1.255, do Estado de Roraima* (Medida Cautelar em Ação Cautelar). Estado de Roraima versus União e Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Relator: Min. Celso de Mello. Decisão monocrática de 16 de junho de 2006. Disponível em: <<http://migre.me/kqQPU>>. Acesso em: 13 jul. 2014.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. *Direito Constitucional Ambiental brasileiro*. 5. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2012.
- CUREAU, Sandra; LEUZINGER, Marcia Dieguez. *Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- DINO NETO, Nicolao. Conflito de interesses na criação de unidades de conservação e repartição de competências. In: THOMÉ, Romeu (Org.). *Questões controversas: direito ambiental, direitos difusos e coletivos e direito do consumidor*. Salvador: JusPodivm, 2013. p. 83-106.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental brasileiro*. 22. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2014.
- MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011.
- OLIVEIRA, Cláudia Alves de. Competências ambientais na federação brasileira. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro: UERJ, v. 4, n. 2, 2014.

RAMMÊ, Rogério Santos. Federalismo ambiental cooperativo e mínimo existencial socioambiental: a multidimensionalidade do bem-estar como fio condutor. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte: ESDHC, v.10, n. 20, p.145-161, 2013.

ROMANO, Rogério Tadeu. *A competência supletiva do Ibama nos licenciamentos ambientais*. Disponível em: <<http://migre.me/InsYv>>. Acesso em: 31 ago. 2014.

SABSAY, Daniel Alberto; DI PAOLA, María Eugenia. *El federalismo y la nueva ley general del ambiente*. Disponível em: <<http://migre.me/lrv6Y>>. Acesso em: 3 set. 2014.

SILVA, Romeu Faria Thomé. *Manual de Direito Ambiental*. 4. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2014.

SILVA NETO, Manoel Jorge e. *Curso de Direito Constitucional*. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.