



**COMPETÊNCIA PARA O  
LICENCIAMENTO AMBIENTAL:  
O CASO DA ÁREA DE PROTEÇÃO  
AMBIENTAL DE LAGOINHA**

---

**Elke Mendes Cunha Freire**

Professora orientadora

---

**Sophia Nóbrega Câmara**

Acadêmica do 7º período do Curso de  
Direito da UFRN

## **RESUMO**

O licenciamento ambiental é um dos institutos que tem despertado maior discordância e polêmica no meio doutrinário e jurisprudencial. O presente estudo tem por escopo a análise de tal divergência, especialmente no tocante à competência para o licenciamento. Tal abordagem é feita à luz da jurisprudência envolvendo a construção do Condomínio Flora Boulevard na área de proteção ambiental de Lagoinha. No desenvolvimento do artigo são expostas as premissas relativas ao licenciamento, notoriamente em relação à repartição de competências, bem como é explanado em que consiste a demanda e a relevância da temática da competência para licenciar em relação ao seu deslinde. Neste mister, o trabalho utiliza doutrina e jurisprudência atuais concernentes ao assunto. Conclui-se que a decisão imposta à lide pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região se mostra escorreita, haja vista que entende competir o licenciamento da obra em questão ao Município de Natal.

**Palavras-chaves:** Licenciamento Ambiental. Querela. Área de Proteção Ambiental de Lagoinha. Competência. Divergência.

## 1 INTRODUÇÃO

O licenciamento ambiental, inobstante ser um dos mais importantes instrumentos para a garantia da qualidade de vida das atuais e futuras gerações, é um dos maiores pontos de discordância e polêmica, haja vista injustificável omissão legislativa referente à temática.

Desta feita, o presente trabalho objetiva elucidar o tema em vergaste, esclarecendo em que consistem as divergências, notoriamente à luz do caso envolvendo a construção do Condomínio Flora Boulevard na área de proteção ambiental de Lagoinha.

O presente estudo não pretende exaurir a temática alusiva ao “Caso de Lagoinha”, restringindo-se à análise do ponto primordial discutido na lide, qual seja, a controvérsia existente quanto à competência para o licenciamento ambiental. Com efeito, o ponto de maior embate na querela mencionada diz respeito à legalidade das licenças ambientais concedidas pelo Município de Natal, referentes à Zona de Proteção Ambiental 5 – ZPA-5, Subzona SZ3 – área de Lagoinha, para fins de instalação de empreendimento imobiliário.

Nesse contexto, há dois posicionamentos opostos no processo. O primeiro, defendido pela Empresa de Construções Civis Ltda. (ECOCIL) e pelo Município de Natal, os quais defendem que, pelo fato de a obra ser urbana, de âmbito municipal, a competência para licenciamento seria do órgão municipal, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo (SEMURB), não sendo legítimo o embargo à obra perpetrado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Posição oposta é defendida pelo IBAMA, responsável pelo embargo da aludida obra, bem como pelos Ministérios Público Federal e Estadual, os quais defendem que o órgão competente para realizar o licenciamento da referida obra seria o Instituto de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente (IDEMA), órgão estadual, contudo, diante da inércia deste, o IBAMA, órgão nacional, poderia realizar o controle e fiscalização do empreendimento dentro de sua competência supletiva, conforme permitido pela Lei n.º 6.938/81 em seu artigo 10.

Nesse diapasão, no deslinde deste artigo, tecem-se elucidações acerca da competência para o licenciamento ambiental, a fim de acalantar a polêmica concernente à matéria e, nesse ínterim, expor os pensamentos doutrinários e jurisprudenciais relacionados ao tema. Do mesmo modo, busca-se expor os entendimentos perfilhados pelos dois julgados prolatados na aludida demanda, posicionamentos divergentes, o que evidencia a desavença relacionada à temática.

## 2 LICENCIAMENTO AMBIENTAL

No desiderato de esclarecer a controvérsia que paira sobre o tema, faz-se mister, inicialmente, definir o licenciamento ambiental. Nesse desígnio, convém trazer à colação a definição construída por Heli Alves de Oliveira (1990, p. 11)

Procedimento Administrativo através do qual a Administração, com fundamento no poder de polícia, exige dos administrados



o cumprimento de uma série de requisitos os quais culminarão ou não na expedição de atos denominados “licenças ambientais” para a localização, instalação e operação de atividades consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras.

O licenciamento ambiental é também conceituado no inciso I do art. 1º da Resolução nº 237 de 19.12.1997, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), a qual dispõe:

I - 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.

Desta feita, tendo em vista as conceituações supra transcritas, constata-se que o licenciamento ambiental é um procedimento administrativo que almeja o controle administrativo preventivo das atividades e empreendimentos que possam causar danos ao meio ambiente.

A Resolução nº 237/97 do CONAMA estabelece, no artigo 8º, os tipos de licenças expedidas pelo Poder Público, quais sejam, Licença Prévia, de Instalação e de Operação. Oportuno salientar que, em geral, as aludidas licenças integram um processo, sendo precedidas de estudos de impactos ambientais e outorgadas em etapas. Ademais, além desses três tipos de licenças ambientais existem outras, porém de menor relevância e conhecimento.

A proeminência do licenciamento ambiental frente a outros procedimentos administrativos na esfera do direito ambiental exsurge do fato de ser a materialização mais acurada do princípio da precaução. Este princípio, consoante os lapidares ensinamentos de Paulo Affonso Leme Machado (2002), é o principal orientador das políticas ambientais e também a base para a estruturação do próprio direito ambiental.

Destarte, o licenciamento ambiental é meio de exteriorização ou exercício do poder de polícia. Dessa forma, como qualquer manifestação deste poder administrativo, é controle prévio à atividade privada, ação que precede à produção do dano ambiental.

### 3 COMPETÊNCIA EM MATÉRIA AMBIENTAL

*Ab initio*, antes de adentrar no tema propriamente dito da competência para o licenciamento ambiental, faz-se oportuno esclarecer a repartição de competências no que concerne à matéria Ambiental.

J. J. Gomes Canotilho (1989, p. 520) define competência como sendo “o poder de acção e de actuação atribuído aos vários órgãos e agentes constitucionais



com o fim de prosseguirem as tarefas de que são constitucionalmente ou legalmente incumbidos”.

Nesse diapasão, tendo em vista que o federalismo foi acolhido como princípio basilar à estruturação do Estado, vige no Direito Brasileiro o sistema de repartição de competências. Desse modo, União, Estados, Distrito Federal e Municípios têm competência para a proteção ambiental. Nesse sentido, dispõe o artigo 225:

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.

O termo “Poder Público” constante do dispositivo supra colacionado, alberga todas as entidades autônomas que o compõem, devendo cada qual exercer o Poder no limite das competências que lhe foram outorgadas pela Constituição.

Nesse contexto, à União é conferida posição de destaque no que tange à proteção ambiental, uma vez que a ela incumbe a Política Geral do Meio Ambiente, a qual foi materializada mediante a Lei 6.938 de 1981. Impende salientar que o artigo 23 da Carta Constitucional, notoriamente em seus incisos VI e VII, prevê a competência comum para a proteção do meio ambiente e combate à poluição em qualquer de suas formas. O artigo 24, incisos VI, VII e VIII da Constituição Federal, ao seu turno, alberga a competência legislativa concorrente no que diz respeito ao direito ambiental, limitando a União a estabelecer normas gerais e aos Estados normas supletivas e complementares.

José Afonso da Silva (2002, p.79-80) acentua que aos Municípios é reconhecida competência para promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano e para a Política de Desenvolvimento Urbano, mediante prescrito no artigo 30, VIII. Além disso, reconhece ser a estes entes deferida competência para o estabelecimento do Plano Diretor, com fulcro no artigo 182 da Lei Maior, e para a promoção da proteção do patrimônio histórico-cultural local, observadas a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Diante desse novo panorama constitucional, a Lei n.º 6.938/81, a qual dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, teve sua redação alterada pela Lei n.º 7.804/89, tendo em vista a necessária adequação legislação infraconstitucional aos preceitos constitucionais. Esta afirma em seu artigo 6º, *caput*:

Os órgãos e entidades da União, 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, [...]

Dessarte, foram incluídos dentre os integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) os órgãos locais. No §1º desse artigo, atribui-se aos Esta-



dos, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, a incumbência de elaborar normas supletivas e complementares, bem como de padrões relacionados com o meio ambiente, observado o que for estabelecido pelo CONAMA. O §2º, ao seu turno, acrescenta que os Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, também poderão elaborar as normas especificadas no §1º.

Desta feita, a legislação infraconstitucional conferiu competência também ao Município, reconhecendo-o como integrante do SISNAMA e consagrando o entendimento esposado pela Carta Constitucional, a qual reconheceu ao ente municipal posição inédita na estrutura federativa, formando uma terceira esfera de autonomia e, conseqüentemente, ampliando seu âmbito de atuação no tríplice aspecto político, administrativo e financeiro.

#### **4 A COMPETÊNCIA PARA O LICENCIAMENTO AMBIENTAL E A ANÁLISE DO “CASO DE LAGOINHA”**

A temática relativa à competência para o licenciamento ambiental suscita diversos conflitos doutrinários e jurisprudenciais. Paira na doutrina uma máxima que bem representa a zona dúbia em que se insere a matéria no nosso ordenamento jurídico, a qual é asseverada por Patrícia Azevedo da Silveira (2003, p.15) quando assere “não há nada mais difícil e pouco tratado em matéria de Direito Ambiental como a divisão de competências em matéria administrativa”.

Nesse contexto, a divergência existente advém de uma omissão legislativa. O artigo 23 da Constituição Federal ao definir as competências comuns dos entes federados, dentre as quais a proteção do meio ambiente, dispõe que Leis Complementares deverão fixar as normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; Lei até então não editada. Essa omissão legislativa é responsável por uma intensa insegurança jurídica, conforme explicita Curt Trennepohl e Terence Trennepohl (2007, p. 2):

Infelizmente, até hoje, esta lei complementar não foi editada, lacuna que já se tentou preencher com leis ordinárias, decretos, resoluções e até portarias. Se, por um lado, esses atos são capazes de estabelecer quais as atividades sujeitas ao licenciamento, os tipos de licenças ou autorizações e as exigências para sua concessão são totalmente ineficazes para definir inquestionavelmente quem é a autoridade competente para emití-las.

Diante desse cenário, os conflitos de competência decorrentes da falta de definição das áreas de atuação dos diversos entes da federação têm levado a inúmeros desentendimentos entre órgãos ambientais integrantes do SISNAMA, tornando dúbia a efetiva implantação deste sistema. Tem-se constatado uma situação de insegurança jurídica inaceitável por parte dos administrados, os quais têm sofrido lesões em seu patrimônio e vêm sendo desestimulados ao investimento.

Situação corriqueira é a ocorrência de embargo de atividades licenciamen-



das por um integrante do SISNAMA por parte de outro órgão, o qual acredita ser competente para a efetuação do licenciamento impugnado. Tal fato foi justamente o ocorrido no caso sob análise. De fato, a ECOCIL impetrou Ação Ordinária tendo em vista o embargo da Obra do Condomínio Flora Boulevard pelo IBAMA, o qual se entendia competente para a realização do licenciamento em detrimento do município de Natal. Vladimir Passos de Freitas (2005, p. 79), com o brilhantismo que lhe é peculiar, avalia esta situação nos seguintes termos: “Há – é inegável – disputa de poder entre os órgãos ambientais, fazendo com que, normalmente, mais de um atribua a si mesmo competência legislativa e material”.

Para efetuar um estudo percutiente acerca do posicionamento adotado em cada dos atos decisórios proferidos no decorrer da demanda, quais sejam, o prolatado pelo Juiz da 3ª Vara da Justiça Federal de 1ª Instância e o Acórdão exarado pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região, oportuno que se promova uma análise dos diversos diplomas legislativos elaborados no desiderato de ofertar tratamento à matéria em comento. Uma vez conhecida a evolução da legislação concernente à matéria, bem como as divergências relativas a esta, será possível entender o conteúdo de cada *decisum*, bem como avaliá-los.

#### 4.1 Evolução legislativa no que concerne à competência para o Licenciamento Ambiental

Conforme alhures explanado, a Constituição Federal instituiu a competência concorrente e material comum, atribuindo competências aos três níveis federativos: federal, estadual e municipal. Torna-se relevante destacar que esta repartição certamente criou incertezas, especialmente quanto à competência implementadora ou executória do licenciamento ambiental. Consoante supra relatado, parte deste desentendimento se deve à omissão legislativa, visto que não foi editada a Lei Complementar prevista no artigo 23 da Carta Constitucional, a qual disciplinaria as normas de cooperação entre os entes federativos.

Desta feita, inúmeras são as situações em que permanece a dúvida acerca do órgão competente para execução de determinado licenciamento, ao mesmo passo em que se habilitando um ente, outro se imiscui em suas determinações afirmando-se ser o verdadeiro competente. No desiderato de colmatar essa lacuna legislativa, foi adotada a Lei n.º 6.938/81, com redação alterada pela Lei n.º 7.804/89, cujo artigo 10 assim reza:

Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os capazes sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento por órgão estadual competente, integrante do SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, *em caráter supletivo*, sem prejuízo de outras licenças exigíveis. [...]

§4º Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e



dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, licenciamento previsto no caput deste artigo, no caso de atividades e obras com significativo impacto ambiental, de *âmbito nacional ou regional*. [grifos nossos]

Trata-se de norma federal que referenda a entrega fundamentalmente aos Órgãos Estaduais da competência para o licenciamento.

Embasado nesse dispositivo, o IBAMA entende ser da competência do IDEMA, órgão estadual, a realização do licenciamento da obra do Condomínio Flora Boulevard. Defende ainda que, diante da inércia do aludido órgão estadual, caberia a ele a atuação na obra em questão, haja vista que o dispositivo retro transcrito lhe atribui competência supletiva. Tal posicionamento é exposto no relatório constante da sentença proferida pelo Magistrado Francisco Barros Dias<sup>1</sup>, quando do julgamento do caso em comento, vejamos:

Sustentou o IBAMA que não procede a alegação da Autora de que a SEMURB, órgão ambiental do Município de Natal/RN, é competente para expedir Licença Ambiental para a implantação do empreendimento embargado, em decorrência do preceituado no art. 10, da Lei n.º 6.938/81, o qual estabelece a competência do órgão estadual competente para expedir licenciamento para instalação de atividades capazes de causar degradação ambiental, definindo a atuação do IBAMA em caráter supletivo.

Em que pese a existência do regramento contido na Lei n.º 6.938/81, a matéria alusiva aos conflitos de competência não restou pacificada. Nesse diapasão, tendo em vista a carência de critérios para o exercício da competência para o licenciamento fixados na Carta Maior e na Lei n.º 6.938/81, o CONAMA editou a Resolução n.º 237, de 19 de dezembro de 1997. A mencionada Resolução especificou a competência de cada ente federativo. Para a realização de uma percuente análise sobre esta, cabe trazer à baila o que dispõem seus artigos 4º, 5º e 6º, *in verbis*:

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 art. 10 da Lei n.º 6.938, 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

---

<sup>1</sup> 3ª VARA DA JUSTIÇA FEDERAL DE 1ª INSTÂNCIA - SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO GRANDE DO NORTE. **AO 2005.84.00.000009-7 e ACP 2005.84.00.001585-4**. Francisco Barros Dias. 27/10/2005. DOE. 01/11/2005, p. 5.



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 estado; [...]

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 art. 2º da Lei n.º 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; [...]

Art. 6º. 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. [grifos nossos]

Diante do disposto, constata-se que a Resolução reflete o novo cenário jurídico instituído pela Lei Maior, albergando a repartição político-administrativa das competências. Com efeito, ela delimita as matérias e fixa as competências de cada órgão que compõe o sistema, adotando segundo Curt Trennepohl e Terence Trennepohl (2007) diversos critérios para definir a competência, dentre os quais o geográfico, a abrangência do impacto, a dominialidade ou segurança nacional, dentre outros. Entretanto, consoante assere Edis Milaré (2004) e Hamilton Alonso Jr. (2000), o critério predominante é o da área de influência direta. Faz-se mister asseverar que o critério da dominialidade, adotado por diversos autores, afirma que a competência para o licenciamento é auferida tendo em vista a que ente da Federação pertence o bem afetado. Desta feita, caso se trate de bem da União, cabe a esta a competência para o licenciamento. Coaduna com esta teoria Paulo Victor Fernandes (2004, p. 77), o qual entende que “onde o impacto ocorre em domínio da União e, portanto, de âmbito nacional, a competência deve ser da União e não dos Estados”.

Ainda com relação ao tema, adotam posição diversa Curt Trennepohl e Terence Trennepohl (2007) para os quais é imprescindível que todos os critérios consagrados pela Resolução em comento sejam utilizados conjuntamente, devendo prevalecer, entretanto, um critério mais abrangente, qual seja, a prevalência do interesse. Dito isso, em quaisquer situações, a competência para o licenciamento ambiental deve ser estabelecida em consonância com a prevalência do interesse.

De fato, a Teoria do Interesse reflete melhor a realidade afetada pela obra em licenciamento, haja vista que imputa ser competente o ente federativo que convive mais de perto com o objeto do licenciamento. Tomando por base os escólios





de Fernanda Dias Menezes de Almeida (1988), pode-se dizer que esta teoria é mais consentânea com a realidade das coisas. Disso decorre que, caso haja interesse local, mesmo em se tratando de bem do domínio da União, a competência para licenciar caberá ao Município, haja vista que entre a Teoria do Domínio e a do Interesse é a última que deve prevalecer.

Com o advento da Resolução nº 237/1997, surgiram críticas no sentido de sua inconstitucionalidade. O posicionamento adotado por aqueles que pregam a inconstitucionalidade é, notoriamente, o de que um mero ato administrativo do CONAMA não seria o instrumento idôneo a atribuir ao Município a competência que lhe foi concebida, por conflitar, supostamente, com a Lei nº 6.938/81. E, neste caso, alegam os defensores desta tese, aplicar-se-ia a regra geral de que o diploma normativo superior (lei) derrogaria o diploma normativo inferior (resolução). Nesse direcionamento o seguinte julgado<sup>2</sup>:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. AUTUAÇÃO POR DESMATAMENTO. COMPETÊNCIA DO IBAMA. ART. 23, INCISO VI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LEI 6938/81. RESOLUÇÃO CONAMA 237/97. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. Competência do IBAMA em se tratando de licenciamento ambiental.
2. A Resolução CONAMA 237/97, que introduziu a municipalização do procedimento de licenciamento, é eivada de inconstitucionalidade, posto que exclui a competência da União nessa espécie de procedimento.
3. A lei 6938/81, adequada com a nossa Carta constitucional, rege a competência do IBAMA.

Em que pese o posicionamento ora esposado, forçoso é reconhecer a constitucionalidade da mencionada Resolução. O ato do CONAMA não atribui ao município competência além da que lhe fora conferido pela Constituição. Com efeito, a Carta Magna já havia concedido ao município competência para que este tratasse de assuntos ambientais, especialmente os afetos a interesses locais, tendo a Resolução tão-somente implementado essa competência. Deve-se, na realidade, proceder a compatibilização do "caput" do artigo 10 com a realidade fático-jurídica que se instalou a partir da Lei Maior de 1988.

Com o advento desta, os municípios passaram a integrar a federação e a disciplinar o uso do solo urbano. Assim, não é plausível que se interprete o artigo 10 da Lei 6.938/81 de modo que se exija o pronunciamento da entidade ambiental estadual mesmo quando o impacto é local. Destarte, a Resolução não se opôs à legislação federal, tendo realizado tão-somente a compatibilização da Lei 6.938 com o atual regime constitucional, bem como especificado os critérios para a execução da competência para o licenciamento. Entender como inconstitucional resolução

---

<sup>2</sup> TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO. **Mas 82275**. T3. Des. Luiza Dias Cassales. 09/10/2001. DJ. 14/11/2001. p.902.



que traz requisitos tão razoáveis e que reflete tão bem a realidade e o interesse de cada ente federativo é gerar séria insegurança jurídica.

A aludida insegurança é propiciada quando os órgãos ambientais estaduais e federais nela buscam guarda impedindo efetivamente o licenciamento ambiental por parte dos municípios, num processo de deslegitimação dos órgãos ambientais locais. Tal fato é justamente o ora estudado, relacionado ao “caso de Lagoinha”, no qual o IBAMA se imiscui na competência do Município de Natal. Além disto, os empreendedores como a ECOCIL se vêem numa situação crítica, visto que pela falta de coordenação e entendimento entre os órgãos ambientais municipais, estaduais e federais, são obrigados a buscar o licenciamento ambiental concomitantemente em todos estes órgãos e, caso efetuado perante apenas um destes, correm o risco de ver sua obra embargada, como ocorreu na situação *sub examine*.

Nesse diapasão, levando-se em consideração a Teoria do Interesse e a constitucionalidade da aludida resolução e restando comprovado na demanda a afetação tão-somente de área local por parte da construção do condomínio Flora Boulevard, haja vista que tem amplitude municipal, a competência para o licenciamento é do Município de Natal, com fulcro no artigo 6º da Resolução nº 237/97 do CONAMA. Neste sentido é o posicionamento da ECOCIL, consoante extraído do relatório da Sentença prolatada pelo Juiz Federal Francisco Barros Dias<sup>3</sup>:

Aduziu a incompetência do IBAMA para emitir licença em caso de obra urbana de âmbito municipal, conforme determina o artigo 10, § 4º da Lei nº 6.938/81, os artigos 4º, 6º e 7º da Resolução 237/97 do CONAMA e jurisprudência do TRF 5ª Região e do STJ. A competência para legislar sobre a ocupação do solo urbano é privativa do município, de acordo com o que preceituam os artigos 30, I e II e 182 da Constituição Federal e o artigo 4º do Estatuto da Cidade.

Desta feita, sendo competente o município de Natal e tendo este licenciado a obra em questão, não é legítimo o embargo realizado pelo IBAMA, haja vista que este somente poderia agir de forma supletiva, ou seja, quando o órgão competente não tivesse exercido sua competência. Destarte, consoante enfatiza Paulo de Bessa Antunes (1998), ao embargar a obra o IBAMA agiu de modo inidôneo usurpando, de forma ilícita, as funções ambientais.

Ultrapassada esta questão primordial, convém elucidar o posicionamento divergente entre a sentença exarada pela 3ª Vara da Justiça Federal e o acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região.

A mencionada divergência diz respeito ao enquadramento da área onde efetivada a construção do Condomínio Flora Boulevard como de preservação per-

---

<sup>3</sup> 3ª VARA DA JUSTIÇA FEDERAL DE 1ª INSTÂNCIA - SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO GRANDE DO NORTE. **AO 2005.84.00.000009-7 e ACP 2005.84.00.001585-4**. Francisco Barros Dias. 27/10/2005. DOE. 01/11/2005, p. 5.



manente. Tal especificação se mostra relevante visto que uma vez enquadrada como tal, nos moldes do Artigo 5º, inciso II, da Resolução n.º 237/97, a competência para o licenciamento passaria ao órgão ambiental estadual integrante do SISNAMA. Para este mister, faz-se necessário observar o art. 2º do Código Florestal (Lei n.º 4.771/65), o qual relaciona as áreas de preservação permanente.

Nesse ínterim, realizando um juízo do aludido artigo, o Juiz Federal Francisco Barros Dias enquadrou a aludida região como de preservação permanente, tendo em vista o que prescreve o inciso II, do § 2º, do art. 1º, e a alínea “f”, do artigo 2º, ambos do Código Florestal. Além disso, invocou a Resolução n.º 303/2002 do CONAMA, defendendo a competência estadual para a realização do licenciamento da aludida obra. O Tribunal Regional Federal da 5ª Região, por sua vez, entendeu que a área de Lagoinha não pode ser enquadrada como área de preservação permanente, haja vista que a alínea “f” do artigo 2º do Código Florestal trata tão-somente das florestas e demais formas de vegetação natural situadas “nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues”, aduzindo que se trata, na realidade, de tabuleiro costeiro e não de área de restinga, não devendo pelo simples fato de ser região de dunas ser enquadrada como de preservação permanente, sendo a competência para o licenciamento municipal.

Malgrado a respeitabilidade dos aludidos julgamentos, tenho que a competência para o licenciamento é do município em vista do que dispõe o parágrafo único do mesmo artigo 2º do Código Florestal com a redação que lhe foi dada pela Lei n.º. 7.803/89, que reza:

Parágrafo único. Nos casos de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em todo o território abrangido, observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo.

Desse modo, em que pese ser ou não área de preservação permanente, deve-se aplicar o disposto no Plano Diretor do Município de Natal, isto é, a Lei Municipal n.º. 5.565/04, sendo competente para o licenciamento o Município de Natal. Compartilha do mesmo entendimento o magistrado José Carlos Dantas T. de Souza, o qual asse<sup>4</sup>:

Particularmente, com relação às áreas de preservação permanente, como afirma o Ministério Público ser o bem em questão, por ser composta por dunas, nos termos do art. 2º da Lei n.º 4.771/65, tenho que mesmo assim a competência é do município, em vista do que dispõe o parágrafo único

---

<sup>4</sup> 3ª VARA DA JUSTIÇA FEDERAL DE 1ª INSTÂNCIA - SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO GRANDE DO NORTE. ACP 2006.84.00.000011-9. José Carlos Dantas T. de Souza. 17/08/2007. DOE. 20/08/2007, p. 15.



do mesmo artigo, que reza: “Parágrafo único. Nos casos de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em todo o território abrangido, observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo”. (nova redação dada pela Lei n.º 7.803/89). Quanto à possibilidade de edificações em áreas de dunas é expressa a permissão contida na Resolução n. 341/2003 do CONAMA, que autoriza empreendimentos turísticos em dunas desprovidas de vegetação.

Desse modo, na demanda ora sob análise, a norma a ser seguida para definir as áreas protegidas no âmbito do município de Natal é o Plano Diretor e as normas específicas de zoneamento. Nesse sentido, o Acórdão proferido na lide ora sob análise: “Cuida-se de região que se localiza na zona urbana de Natal, sujeita, portanto, ao disciplinamento urbanístico próprio, previsto nas normas municipais, no caso, a Lei Municipal n.º 5.565/2004”. Assim sendo, restando acertado que o licenciamento empreendido pelo município é devido, é este que deve perdurar. Ratifica o pensamento esposado o seguinte julgado<sup>5</sup>:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO POPULAR. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. CONSTRUÇÃO DE SUPERMERCADO. ZONA URBANA.

Não há de se cogitar de limitações ambientais ao direito de construir, dentro da zona urbana, mediante licença da Administração Municipal.

Posto isso, incumbe à edilidade municipal, notoriamente à SEMURB a realização do aludido licenciamento. Desta feita, é escoreito o posicionamento ao final adotado pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região, o qual deu provimento às Apelações da ECOCIL e do Município de Natal, anulando o embargo imposto ao empreendimento em questão e declarando a legalidade das licenças emitidas pela SEMURB.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A competência para o licenciamento ambiental é, conforme enfatizado ao longo desse estudo, uma das temáticas mais palpitantes do direito ambiental brasileiro haja vista a carência de precisa regulamentação sobre a temática. A falta de preciso tratamento legal dá ensejo a diferentes interpretações e aplicações, levando aos conflitos que se tornaram constantes na sua aplicação pelos órgãos

---

<sup>5</sup> TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO. AC 2002.04.01.016782-9.T4. Des. Valdemar Capelletti. 30/04/2003. DJ. 04/06/2003. p. 629.



ambientais integrantes do SISNAMA.

O presente estudo, ante a inexistência de definitiva e insofismável definição do papel de cada integrante do SISNAMA, enfrentou a lide relativa à área de preservação ambiental de Lagoinha, tratando notoriamente da divergência albergada no bojo da demanda quanto à competência para licenciar. Para a solução da questão foram invocadas previsões legislativas e jurisprudenciais adequadas ao tema.

Realizada análise percuciente da temática, restou assentada a competência do município de Natal para o licenciamento ambiental da obra do Condomínio Flora Boulevard. De fato, é ilegítimo o embargo empreendido por parte do IBAMA e legais as licenças emitidas pelo órgão municipal competente, a SEMURB.

Por derradeiro, faz-se mister enfatizar a necessária atuação legislativa no sentido de editar a Lei Complementar e resolver a situação de divergência que ora paira no ordenamento jurídico pátrio, a qual acaba por gerar uma imensa insegurança jurídica.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes da. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991.

ALONSO JUNIOR, Hamilton. **Da competência para o licenciamento ambiental: Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 1998.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 4. ed. Coimbra: Almedina, 1989.

FERNANDES, Paulo Victor. **Impacto Ambiental: Doutrina e Jurisprudência**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais**. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 10ª Edição, São Paulo: Malheiros Editores, 2002.



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

OLIVEIRA, Heli Alves de. **Da responsabilidade do Estado por danos ambientais**. Rio de Janeiro: Forense, 1990.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

SILVEIRA, Patrícia Azevedo da. **Competência Ambiental**. Curitiba: Juruá, 2003.  
TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. **Licenciamento Ambiental**. Niterói: Impetus, 2007.

## THE COMPETENCE FOR THE ENVIRONMENTAL LICENSING: THE LAGOINHA ENVIRONMENTAL PROTECTION AREA CASE

### ABSTRACT

The Environmental Licensing is one of the institutes that have begun one of the most significant divergences and controversies in doctrine and Jurisprudence. This Project aims to analyze this divergence, especially concerning the competence for the licensing. All those subjects are studied according to the Case of the Construction of Condomínio Flora Boulevard in the Lagoinha environmental protection area. During the article is studied the licensing, especially the competence for that, and also the Lagoinha Case and the relevance of the subject matter of competence for the result of the case. For this purpose, it's used the current doctrine and jurisprudence. After the proper considerations, it's concluded that the decision of Tribunal Regional Federal da 5ª Região is appropriated, since it declares that the competence for licensing the Construction of Condomínio Flora Boulevard belongs to the municipality of Natal.

**Keywords:** Environmental Licensing. Case. Lagoinha Environmental Protection Area. Competence. Divergence.

Artigo finalizado em abril de 2008.

