
A INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO DO INSTITUTO DA AUTORIZAÇÃO PARA O LICENCIAMENTO AMBIENTAL DOS ÓRGÃOS GESTORES DE UNIDADE DE CONSERVAÇÃO

Bruno de Andrade Christofoli

Mestrando em Direito Ambiental pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).
Especialista em Licenciamento Ambiental pelo Complexo de Ensino Superior de Santa
Catarina (CESUSC). Graduado em Direito pela UFSC. bruno.achristofoli@gmail.com

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo analisar o instituto da autorização dos órgãos responsáveis pela administração das unidades de conservação para o licenciamento ambiental de empreendimentos ou atividades que afetem a própria unidade ou sua zona de amortecimento, nos termos do que dispõe o artigo 36, §3º, da Lei n. 9.985/00. Tendo em vista a possibilidade de uma dupla interpretação desse instituto, recorre-se ao princípio da interpretação conforme a Constituição para se buscar a única interpretação compatível com o texto constitucional, especialmente com o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, com a exigência de lei complementar para instituir normas de cooperação para o exercício da competência comum em matéria ambiental e com o princípio da autonomia federativa.

Palavras-chave: Direito Ambiental. Unidades de Conservação. Autorização. Licenciamento Ambiental. Interpretação Conforme.

*THE INTERPRETATION ACCORDING TO THE CONSTITUTION
AUTHORIZATION OF THE ENVIRONMENTAL LICENSING
WITHIN THE MANAGEMENT UNIT CONSERVATION*

ABSTRACT

This article aims to analyze the authorization of the organs responsible for the management of protected areas for environmental permitting of projects that affects the protected area or its buffer zone, according to the provisions of Article 36, § 3, of Law n. 9.985/00. Given the possibility of a double interpretation of this institute, the principle of interpretation according to the Constitution shall be used to seek the only interpretation consistent with the constitutional text, especially with the right to an ecologically balanced environment, the requirement of Complementary Law to establish norms of cooperation for the exercise of joint competence in environmental matters and the principle of federalism.

Keywords: *Environmental Law. Protected Areas. Authorization. Environmental Permitting. Interpretation According to the Constitution.*

1 INTRODUÇÃO

A discussão sobre os conflitos gerados no licenciamento ambiental é cada vez mais frequente. Isso acontece porque é no âmbito desse mecanismo que são identificados e avaliados os efeitos positivos e negativos decorrentes da implantação de determinado projeto sobre o meio ambiente.

Tais conflitos são bastante comuns no licenciamento de empreendimentos que podem afetar unidades de conservação, espaços territoriais especialmente protegidos em razão da relevância de seus atributos naturais, tendo em vista que o artigo 36, §3º, da Lei 9.985/00 instituiu uma inusitada autorização dos órgãos gestores dessas unidades, que deve ser emitida em favor do ente federativo competente, para se dar continuidade ao processo de licenciamento ambiental.

Não parece, à primeira vista, que a autorização criada pelo referido dispositivo se amolde perfeitamente ao conceito clássico de Direito Administrativo. Desse modo, há que se analisar o instituto considerando suas particularidades, que são plenamente justificáveis, considerando que está inserido em outra área do direito, no Direito Ambiental.

Para tanto, primeiramente serão tecidas considerações gerais a respeito do licenciamento ambiental e da autorização dos órgãos gestores de unidades de conservação. Posteriormente, será realizada uma análise da natureza jurídica dessa autorização, demonstrando a possibilidade de mais de uma interpretação de sua natureza jurídica e de seus efeitos. Por fim, diante dessa duplicidade de sentidos, buscar-se-á a interpretação conforme a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, à luz do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, da cooperação entre os entes federativos no exercício da competência comum em matéria ambiental e do princípio da autonomia federativa.

2 CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE O LICENCIAMENTO AMBIENTAL

O direito ambiental, em consideração à importância do bem jurídico que tutela e em virtude de a reparação, quando necessária, ser onerosa e incerta, busca alcançar objetivos fundamentalmente preventivos. Com efeito, a prevenção é a solução mais efetiva, quando não a única (MILARÉ, 2011, p. 1070). Não é a toa que entre os princípios gerais do direito ambiental, encontra-se o princípio da prevenção, que tem assento constitucional¹.

No campo prático, a implementação desse princípio se dá por meio de uma série de instrumentos e políticas públicas ambientais. Destes mecanismos, um dos mais importantes, sem dúvida, é o controle prévio e permanente de atividades e empreendimentos efetiva ou potencialmente poluidores. Para ser autorizada a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos ou

¹ No presente artigo, adere-se à definição de princípios constitucionais de Barroso (2011, p. 149): “Os princípios constitucionais são o conjunto de normas que espelham a ideologia da Constituição, seus postulados básicos e seus fins. Dito de forma sumária, os princípios constitucionais são as normas eleitas pelo constituinte como fundamentos ou qualificações essenciais da ordem jurídica que institui”.

atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, é necessário processo prévio em que são avaliados os impactos ambientais, denominado licenciamento ambiental (artigo 10 da Lei n. n. 6.938/81).

Por meio desse processo os órgãos ambientais competentes identificam se a obra ou atividade que se pretende implantar é ou não viável sob o ponto de vista ambiental. Seu objetivo é evitar, minimizar e/ou compensar, quando inevitáveis, os impactos ambientais negativos e maximizar os impactos positivos causados pelo empreendimento sobre os meios físico, biótico e socioeconômico, com a finalidade de promover o desenvolvimento sustentável.

O objetivo desse instrumento é justamente o de compatibilizar o desenvolvimento econômico com a proteção ambiental, como bem ressalta Fink (2002, p. 3):

Assim, seu escopo maior é conciliar o desenvolvimento econômico com a preservação do meio ambiente, ambos de vital importância para a vida da população. Esse procedimento, portanto, não é um impedimento ao direito constitucional de liberdade empresarial e à propriedade privada, mas, sim, um limitador e condicionador, a fim de que se impeça que o exercício ilimitado de um direito atinja outros também muito importantes.

Por meio do licenciamento ambiental, segundo Milaré (2011, p. 511), a “Administração Pública busca exercer o necessário controle sobre as atividades humanas que interferem nas condições ambientais, de forma a compatibilizar o desenvolvimento econômico com a preservação do equilíbrio ecológico”.

Diante da complexidade e dos múltiplos interesses envolvidos em um processo de licenciamento ambiental, é comum a interveniência de outros órgãos públicos, que não o licenciador, com vistas a resguardar determinados direitos relacionados ao seu mister institucional. É o caso do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), que intervém com a finalidade de tutelar o patrimônio cultural e arqueológico, e da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), que visa resguardar os direitos dos silvícolas, por exemplo. Essa mesma atribuição é conferida aos órgãos responsáveis pela

administração de unidades de conservação, que devem proteger esses espaços territoriais especialmente protegidos e, assim, prevenir a integridade de seus atributos naturais – assunto que se passa a expor.

3 A AUTORIZAÇÃO DOS ÓRGÃOS GESTORES DE UNIDADE DE CONSERVAÇÃO PARA O LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Os órgãos gestores de unidades de conservação devem intervir no processo de licenciamento ambiental quando o empreendimento ou atividade for potencialmente causador de impactos sobre esses espaços especialmente protegidos. Isso ocorre em virtude da importância e da fragilidade das unidades de conservação, que são conceituadas como espaços territoriais “com características naturais relevantes” (artigo 2º, I, da Lei n. 9.985/00) e que, por esse motivo, “podem ser declarados como destinados à defesa do meio ambiente, com as medidas conservacionistas e preservacionistas que se fizerem necessárias para cada caso concreto” (ANTUNES, 2011, p. 44). Assim sendo, o legislador houve por bem em exigir a participação do órgão responsável por sua administração quando o empreendimento ou atividade que está sendo licenciado puder causar alterações na própria unidade ou no seu entorno.

Tal exigência surgiu com a edição da Resolução CONAMA n. 13/90, a qual estabeleceu que, nas áreas circundantes das unidades de conservação, num raio de dez quilômetros, o licenciamento de qualquer atividade que possa afetar a biota só seria concedido mediante autorização do responsável por sua administração. Tratava-se de critério bastante amplo e impreciso, que se preocupava mais com a distância da unidade de conservação em relação ao empreendimento do que com os impactos efetivamente causados ao meio ambiente.

Mais tarde, com a sistematização da gestão das unidades de conservação, realizada pela Lei n. 9.985/00, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), novos contornos foram atribuídos ao instituto da autorização para o licenciamento ambiental. O artigo 36, §3º, desse diploma legal dispôs que o licenciamento ambiental de atividades de *significativo* impacto ambiental que afetem unidade de conservação (UC) ou sua zona de amortecimento (ZA) somente po-

derá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração, sendo que a unidade afetada deverá ser beneficiária da compensação, ainda que não seja de proteção integral.

Diante da ampla regulamentação do instituto pela Lei do SNUC, Saese Dantas (2011, p. 39) concluíram que “a Resolução CONAMA n. 13/90 foi revogada pela Lei n. 9.985/00, posto se tratar de ato normativo de hierarquia superior e, além disso, editado posteriormente”. Sobre essa questão não restaram mais dúvidas após a edição da Resolução CONAMA n. 428/10, que expressamente revogou aquele ato normativo.

Ainda, a Lei n. 9.985/00 revogou de modo expreso o artigo 18 da Lei n. 6.938/81, o qual transformava em reservas ou estações ecológicas as florestas situadas em áreas de preservação permanente. Consequentemente, também revogou, por arrastamento, o artigo 27 do Decreto 99.274/90, que, ao regulamentar o referido artigo 18 da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, criava áreas circundantes às Unidades de Conservação, num raio de dez quilômetros.

A lei federal, portanto, restringiu o espectro de incidência da autorização para o licenciamento ambiental pelos órgãos gestores apenas às atividades de *significativa* degradação ambiental – aquelas dependentes da apresentação de Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), conforme preceitua o artigo 225, §1º, IV, da CF/88, e não de outros estudos, menos complexos – e que afetassem a própria unidade ou sua zona de amortecimento.

Conceituar zona de amortecimento, portanto, é de importância ímpar para a utilização do instituto da autorização para o licenciamento ambiental. Assim, tem-se que zona de amortecimento consiste no “entorno da unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas às normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade” (artigo 2º, XVIII, da Lei n. 9.985/00).

Segundo o disposto no artigo 25, *caput* e parágrafos, da mesma lei, todas as UCs, com exceção das Áreas de Proteção Ambiental (APAs) e das Reservas Particulares do Patrimônio Nacional (RPPNs), devem possuir zona de amortecimento, cujos limites e normas regulamentadoras da ocupação e do uso dos recursos serão estabelecidos pelo órgão gestor da unidade no momento da sua criação ou posteriormente.

Vê-se que a zona de amortecimento depende de um ato do poder público, não sendo constituída automaticamente com a mera criação da unidade de conservação. Tendo em vista que sua instituição implica na imposição de restrições ao exercício do direito de propriedade nos imóveis inseridos em seu interior, a criação da zona de amortecimento deve observar o princípio da legalidade estrita ou, ao menos, ser criada por um ato administrativo da mesma hierarquia do qual instituiu a própria unidade de conservação.

Além disso, o diploma legal não repetiu o conceito de áreas circundantes, com raio de dez quilômetros, preferindo a utilização de outro termo – *afetar* unidade de conservação ou sua zona de amortecimento. Assim sendo,

não há que se falar em outra coisa, para fins de que seja exigível a autorização para o licenciamento ambiental, que não a circunstância de o empreendimento ou a atividade poderem afetar a própria UC ou sua ZA. Assim, expressões como “área circundante”, “entorno”, “nas proximidades”, entre outras, não possuem o condão de se equiparar àquelas previstas na norma legal (DANTAS, 2012, p. 90).

Está-se diante de um conceito jurídico indeterminado: quando se considera que um empreendimento ou atividade *afeta unidade de conservação ou sua zona de amortecimento*? Há que se desenvolver estudos técnicos para verificar essa questão. Com efeito, a resposta deve se encontrar no EIA/RIMA elaborado para o licenciamento do projeto e nas análises do órgão competente para o licenciamento, que devem avaliar se são causados impactos ambientais significativos e diretos sobre o espaço protegido². Portanto, na linguagem corrente utilizada em gestão ambiental, considera-se que a unidade de conservação ou sua zona de amortecimento são afetadas quando se encontram inseridas na área de influência direta do empreendimento ou atividade.

Não há como se ignorar que o critério adotado é adequado, pois prestigia uma análise técnica dos impactos efetivamente causados, embora tal critério deixe margens a um alto grau de subjetivismo,

² Nesse sentido, é a posição externada no Parecer RD n. 03/2008, elaborado pelo Procurador do Estado Rafael Lima Daudt D'Oliveira, então Chefe da Assessoria Jurídica da Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente do Rio de Janeiro (FEEMA), e aprovado pelo Subprocurador-Geral do Estado, Rodrigo Tostes de Alencar Mascarenhas.

seja da equipe técnica que elabora o EIA/RIMA, seja do administrador que o analisa, pois fica ao juízo destes avaliar se determinado empreendimento afeta ou não uma unidade.

Ademais, diante do fato que existem inúmeras unidades de conservação que ainda não têm suas zonas de amortecimento instituídas, com vista a reduzir a discricionariedade do administrador e da equipe técnica, o CONAMA houve por bem em editar a Resolução n. 428/10, estabelecendo uma regulamentação temporária para esses casos. Durante o período de cinco anos, contados a partir de 20/12/2010, referida resolução previu a necessidade de autorização dos órgãos gestores de UC quando o empreendimento estiver localizado a menos de 3 (três) mil metros de distância dos limites da UC, contanto que esta não seja Área de Proteção Ambiental (APA) ou Reserva Particular de Patrimônio Natural (RPPN). *A contrario sensu*, mesmo que um empreendimento esteja a menos de três mil metros de uma APA ou RPPN, não será necessária autorização do seu órgão gestor.

A Resolução CONAMA n. 428/10 ainda previu expressamente um caso em que não se considera que um empreendimento afete qualquer unidade de conservação que não possua zona de amortecimento instituída: quando estiver situado em Área Urbana Consolidada (artigo 1º, § 2º). Isto é, a norma presumiu que a instalação e a operação de um empreendimento localizado em Área Urbana Consolidada não afetam unidade de conservação, não havendo, por conseguinte, que se falar em autorização do seu órgão gestor. Em matéria ambiental, para caracterizar um local como urbano e consolidado, deve-se analisar suas características à luz do artigo 3º, XXVI, do Novo Código Florestal (Lei n. 12.651/12)³, que, por sua vez, remete ao conceito do artigo 47, II, da Lei n. 11.977/09 (Lei da Minha Casa, Minha Vida)⁴.

A *mens legis* é de extrema relevância, uma vez que o dispositivo legal e os diplomas que o regulamentam visam a permitir que os gestores da unidade de conservação contribuam com o

³ Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por: (...) XXVI - área urbana consolidada: aquela de que trata o inciso II do caput do art. 47 da Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009.

⁴ Art. 47. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se: (...) II - área urbana consolidada: parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: a) drenagem de águas pluviais urbanas; b) esgotamento sanitário; c) abastecimento de água potável; d) distribuição de energia elétrica; ou e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos.

licenciamento ambiental de empreendimentos que afetem os espaços territoriais especialmente protegidos, o que, em última análise, obriga a participação desses entes no processo. Todavia, não parece que as características da “autorização do órgão responsável” pela administração da unidade, a que alude o artigo 36, §3º, da Lei n. 9.985/00, seja aquela proveniente do Direito Administrativo.

4 A NATUREZA JURÍDICA DA AUTORIZAÇÃO DOS ÓRGÃOS GESTORES DE UNIDADE DE CONSERVAÇÃO

Como ficou claro no capítulo anterior, quando um empreendimento ou atividade afetar unidade de conservação ou sua zona de amortecimento, seu licenciamento somente poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração, conforme determina o artigo 36, §3º, da Lei do SNUC. É necessária, portanto, a participação desses órgãos gestores das unidades de conservação no licenciamento ambiental de projetos que se enquadrem nessa condição específica.

Contudo, de plano, já se pode perceber que o legislador instituiu uma hipótese incomum de autorização, que se diferencia bastante do conceito tradicional desse instituto, de acordo com as definições de estudiosos de Direito Administrativo.

Cumpra anotar que autorização, para Carvalho Filho (2009, p. 140), “é o ato administrativo pelo qual a Administração consente que o particular exerça atividade ou utilize bem público no seu próprio interesse”. E arremata: “É necessária autorização quando a atividade solicitada pelo particular não pode ser exercida legitimamente sem o consentimento do Estado” (2009, p. 140).

Definição bastante semelhante é dada por ninguém menos do que Meirelles (2008, p. 191):

Autorização é o ato administrativo discricionário e precário pelo qual o Poder Público torna possível ao pretendente a realização de certa atividade, serviço ou utilização de determinados bens particulares ou públicos, de seu exclusivo ou predominante interesse, que a lei condiciona à aquiescência prévia da Administração, tais como o uso especial de bem público, o porte de arma, o trânsito por determinados locais etc.

O conceito do instituto apresentado por Di Pietro (2006, p. 237) segue na mesma linha:

Pode-se, portanto, definir a autorização administrativa, em sentido amplo, como o ato administrativo unilateral, discricionário e precário pelo qual a Administração faculta ao particular o uso de bem público (autorização de uso), ou a prestação de serviço público (autorização de serviço público), ou o desempenho de atividade material, ou a prática de ato que, sem esse consentimento, seriam legalmente proibidos (autorizações como ato de polícia).

Cotejando-se a autorização dos órgãos responsáveis pela administração de unidade de conservação, de que trata o artigo 36, §3º, da Lei n. 9.985/00, com a definição usual do instituto no âmbito do Direito Administrativo, merecem destaque alguns aspectos.

Primeiro, em ambos os casos, o sujeito ativo da autorização, isto é, a pessoa que será o responsável por concedê-la é um órgão da Administração Pública. Essa característica constou de todas as definições transcritas e não é diferente em relação à autorização objeto desse trabalho, tendo em vista que as unidades de conservação são legalmente instituídas pelo poder público e estão sempre vinculadas a um ente federativo específico, a quem compete a sua administração – e, conseqüentemente, a emissão da referida autorização.

Apesar dessa identificação quanto ao sujeito ativo, o que faz ambas serem espécies de atos administrativos, também se verifica a existência de pelo menos duas peculiaridades da autorização dos gestores de UC em comparação ao conceito tradicional do instituto.

A primeira delas é o seu sujeito passivo. Enquanto, de acordo com a definição clássica, o poder público autoriza um particular, no caso da autorização prevista pelo artigo 36, §3º, da Lei n. 9.985/00, a pessoa que está sendo autorizada é outro órgão administrativo, que pode ser vinculado ao mesmo ente da Federação, ou não. Isso porque tal dispositivo exige que o órgão competente para o licenciamento ambiental – que pode ser União, Estados, Distrito Federal e Municípios, considerando que a competência administrativa em matéria ambiental é comum entre todos os entes federativos (artigo 23 da CF/88 e artigos 7º, 8º e 9º da Lei Complementar

n. 140/11) – solicite ao órgão gestor da UC autorização para dar continuidade ao processo.

Para não deixar dúvida de que é disso que se trata e que não é o particular que deve solicitar essa autorização, mas o próprio órgão licenciador, a Resolução CONAMA n. 428/10, que regulamenta o referido §3º do artigo 36, deixou expresso que a autorização “deverá ser solicitada pelo órgão ambiental licenciador, antes da emissão da primeira licença prevista, ao órgão responsável pela administração da UC que se manifestará conclusivamente...” (artigo 2º, *caput*).

É importante notar que também não se está diante de um caso semelhante às autorizações previstas nos artigos 49, II e III, e 52, V, da CF/88, em razão de que nestes casos “se emprega o vocábulo no sentido de consentimento de um poder a outro para a prática de determinado ato” (DI PIETRO, 2006, p. 237), situação em que o instituto é empregado como um mecanismo para preservar o equilíbrio entre os Poderes Legislativo e Executivo.

Outra característica específica da autorização do órgão responsável pela gestão da UC em relação à clássica definição do instituto, que salta aos olhos do intérprete, é relativa ao seu objeto ou conteúdo. Por meio dela, um órgão autoriza outro a levar a cabo uma função que lhe foi atribuída pelo texto constitucional e pelo legislador complementar (licenciamento ambiental), enquanto a autorização tradicional permite que um particular exerça atividades que dependem do consentimento da Administração, tais como o uso de bens públicos e a prestação de serviços públicos. Isto é, a autorização do órgão gestor da UC é obrigatória para que o ente competente exerça a sua própria atribuição constitucional.

Desse modo, fica nítido que, pelo menos nos aspectos apontados, a autorização criada pelo artigo 36, §3º, da Lei n. 9.985/00 não se amolda ao conceito formulado pela doutrina administrativista.

Dadas as relevantes diferenças identificadas – sujeito passivo e objeto –, há que se questionar se não existem outras. Especialmente se a autorização do órgão gestor da UC tem efeito vinculante em relação ao órgão autorizado (licenciador), tal como a definição clássica do instituto dada pela doutrina de Direito Administrativo, ou se se refere a uma exigência de manifestação, sem condicionar a continuidade do licenciamento ambiental.

Dois motivos fazem crer que tal autorização possui outras peculiaridades, a saber: a falta de coerência e de rigor técnico do legislador no emprego do instituto e as particularidades do Direito Ambiental em relação ao Direito Administrativo.

Quanto ao primeiro aspecto, Carvalho Filho (2009, p. 140), com fundamento na lei que regula o sistema de telecomunicações, aponta algumas incongruências no emprego do termo autorização na legislação em vigor:

Apesar da clássica configuração do ato de autorização, de vez em quando surge no ordenamento jurídico norma que dispensa ao ato caracterização diversa, instituindo indesejável confusão na matéria. É o caso da Lei nº 9.472/97 – disciplinadora do sistema de telecomunicações – em cujo art. 131, § 1º, a autorização de serviço de telecomunicações é qualificada como ato vinculado, refugindo, portanto, à normal natureza do ato. Tal inovação nada contribui para a análise científica do direito e, ao revés, só serve para provocar tolas polêmicas em intérpretes mais desavisados.

Meirelles (2008, p. 191) constata especificidades em outras espécies de autorização – uso de água e o acesso ao patrimônio genético – criadas pelo legislador:

Lamentavelmente, a natureza jurídica da autorização não vem sendo respeitada pelo legislador, dificultando a compreensão e a sistematização do Direito Administrativo. É o que está ocorrendo com a autorização expedida com prazo e dependente de outros fatores. Deixa ela de ser ato administrativo unilateral, discricionário e precário, para assumir um caráter quase contratual, como aconteceu com a permissão. É o que acontece com a autorização especial de para o uso da água, criada pela Lei 9.984, de 17.7.2000 (Agência Nacional de Águas), e mais recentemente com a autorização de acesso ao patrimônio genético existente no País, instituída pela MP 2.186-16/2001.

A falta de rigor técnico e de coerência indica que podem existir peculiaridades na autorização de que trata o artigo 36, §3º, da Lei n. 9.985/00, especialmente quanto aos seus efeitos, se vinculante ou não.

O outro motivo que sugere que a autorização do órgão gestor de UC para o licenciamento ambiental possui características próprias, distintas da definição clássica, consiste no fato de que é um instituto relacionado ao Direito Ambiental, que tutela o meio ambiente ecologicamente equilibrado, direito de terceira geração, e não ao Direito Administrativo. Não se pode simplesmente transferir conceitos de outras áreas do direito para o ambiental, como se fossem definições válidas para qualquer área do direito. É isso que Antunes(2011, p. 32) sustenta:

Em primeiro lugar, devo observar que o direito ambiental tem sido considerado pela doutrina mais autorizada como um direito de *novo tipo* que não se enquadra nos conceitos tradicionais de direito público ou direito privado, situando-se em patamar inteiramente diverso. Tal concepção, necessariamente, implica em que os institutos jurídicos sejam analisados dentro de uma perspectiva qualitativamente diversa daquela que tradicionalmente tem sido adotada como padrão.

Essa posição é defendida por Dantas (2009, p. 585), que, ao tempo em que reconhece nas lições dos administrativistas clássicos a origem de importantes institutos do Direito Ambiental, aduz que este ramo do direito os regulou de maneira distinta, adaptando-os as suas situações peculiares.

Semelhante discussão já ocorreu quanto à natureza jurídica da licença ambiental: se era uma licença ou uma autorização conforme a definição clássica desses institutos, ou então se se tratava de uma categoria *sui generis*. Embora ainda haja divergência, parece haver consenso na doutrina que, independente do enquadramento que lhe seja dado, é fato que a licença ambiental possui características próprias, não se amoldando com perfeição a qualquer das definições tradicionais dos institutos de Direito Administrativo. Farias (2007, p. 232) defende cautela na reprodução de conceitos de outras áreas do direito no Direito Ambiental:

O terreno da interdisciplinariedade deve ser percorrido com extremo cuidado, para simplesmente não se resumir a “encaixar” sem reflexão alguma, conceitos de um ramo do direito em “formas”, modelos de outro ramo do

direito que não necessariamente se equivalem. Ao ser adaptada do Direito Administrativo para o Direito Ambiental, a licença ambiental tornou um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente e passou a ter finalidade e características próprias.

Diante das peculiaridades já verificadas de plano na autorização criada pelo artigo 36, §3º, da Lei n. 9.985/00 em relação ao conceito clássico do instituto, considerando a falta de rigor técnico do legislador e, ainda, a necessidade de cautela ao se reproduzir conceitos de uma área do direito em outra, verifica-se que a autorização objeto desse estudo possui natureza jurídica própria, podendo ser interpretada de duas maneiras distintas quanto aos efeitos que produz em relação ao órgão autorizado.

5. POSSIBILIDADE DE DUPLA INTERPRETAÇÃO DO ARTIGO 36, §3º, DA LEI N. 9.985/00

Ouvir o órgão responsável pela administração da UC quando um empreendimento afetar a própria unidade ou sua zona de amortecimento é indispensável, porém quais são as implicações dessa “autorização” para o órgão licenciador? Elas são vinculantes e podem impedir a continuidade de licenciamento, conforme a definição clássica do instituto, ou se trata de mera manifestação, que deve ser considerada pelo órgão competente para o licenciamento ambiental, mas sem vincular as suas conclusões, consubstanciando-se em uma espécie de autorização *sui generis*? As respostas não estão evidentes no texto legal, sendo necessária uma análise com maior profundidade do tema, de modo a se definir o que parece ser a melhor conclusão possível.

A interpretação mais comum desse dispositivo é que o órgão licenciador, antes mesmo de avaliar os impactos ambientais do empreendimento a ser instalado, deveria solicitar uma autorização prévia ao órgão gestor da UC para o licenciamento ambiental, sem a qual não poderia dar continuidade ao processo. Ou seja, deveria solicitar autorização ao órgão gestor de UC antes da emissão de qualquer licença ambiental e, até mesmo, da própria avaliação de impactos ambientais pelo órgão competente.

O que leva a essa conclusão é considerar a “autorização” de acordo com seu conceito clássico de Direito Administrativo, que indica que o órgão licenciador deveria solicitar previamente o consentimento do gestor da unidade de conservação para dar continuidade ao processo de licenciamento ambiental. Por essa interpretação, o órgão responsável pelo licenciamento, apesar de suas atribuições constitucionais e legais, é colocado em uma condição semelhante ao de um particular que necessita pedir autorização ao poder público para construir uma edificação, por exemplo.

Na prática, a autorização do órgão gestor da UC constituir-se-ia em um poder de veto a uma atividade ou empreendimento e ao próprio exercício de uma competência constitucional pelo órgão ambiental, em detrimento da ampla avaliação de impactos ambientais, na medida em que sem autorização não se pode licenciar o projeto. Destaque-se que não se trata de anuência – outra figura existente no Direito Ambiental –, que é concedida posteriormente à análise do órgão competente a respeito da viabilidade ambiental do projeto, a exemplo da anuência do órgão federal ou municipal com a autorização de supressão de vegetação do Bioma Mata Atlântica expedida pelo órgão estadual, prevista no artigo 14, §1º, da Lei n. 11.428/06.

Outra interpretação plausível é que, embora não se exclua a necessidade de participação do órgão gestor da UC, a sua “autorização” não condiciona a continuidade do licenciamento ambiental e as conclusões do órgão responsável pela licença. Assim, o órgão licenciador, apesar de obrigado a ouvir o gestor da unidade no transcurso do processo, tomará sua decisão sobre a viabilidade ambiental do empreendimento de forma autônoma, podendo não acatar a manifestação do gestor da unidade, caso a considere descabida, desde que tal ato seja devidamente motivado, conforme determina o artigo 50 da Lei n. 9.784/99 (Lei do Processo Administrativo). Essa interpretação considera que a autorização criada pela Lei do SNUC é uma espécie *sui generis*, própria do Direito Ambiental, que não se amolda a definição clássica da doutrina administrativista, na medida em que *seu teor não condiciona a ação do autorizado*.

Tendo em vista a duplicidade de interpretações possíveis do artigo 36, §3º, da Lei n. 9.985/00, está-se, à primeira vista, diante

de um caso que pode ser resolvido pela técnica da interpretação conforme a Constituição, de modo a prestigiar a única interpretação em consonância com o texto constitucional⁵.

6. A INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO

Extraem-se da Carta Magna princípios dirigidos ao intérprete e destinados a ordenar a atividade interpretativa, que se constituem em “premissas metodológicas, conceituais ou finalísticas que orientam a aplicação da Constituição e o contraste entre normas infraconstitucionais e constitucionais” (BARROSO, 2009, p. 165). Entre os princípios de interpretação que têm desempenhado papel importante na prática constitucional brasileira, dada sua importância para o presente trabalho, destaca-se o princípio da interpretação conforme a Constituição.

Consoante a presunção de constitucionalidade das normas jurídicas e dos atos do Poder Público em geral, uma norma não deve ser declarada inconstitucional salvo se a sua invalidade for flagrante e incontestável⁶. Assim, se houver dúvida quanto à sua constitucionalidade e diversas possibilidades de interpretação, deve-se preferir alguma que permita compatibilizá-la com o texto constitucional, o que recebe a denominação de interpretação conforme a Constituição (BARROSO, 2009, p. 165).

Com efeito, a “interpretação conforme corresponde a proibição implícita de que se faça qualquer construção interpretativa ou dogmática que chegue a resultado direto ou indiretamente contraditório com os valores constitucionais” (NERY JR.; NERY, 2009, p. 910).

⁵ Lembra-se que o art. 36, *caput*, §§ 1º, 2º e 3º, já foi objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade, autuada sob n. 3.378. Contudo, nessa ação apenas foi questionada a compensação ambiental de que tratam esses dispositivos, nada sendo discutido ou decidido a respeito da autorização objeto desse estudo. Por conseguinte, nada impede o ajuizamento de uma nova Ação Direta de Constitucionalidade contra o art. 36, §3º, da Lei do SNUC, no tocante ao instituto da autorização para o licenciamento ambiental.

⁶ Bastos (2011, p. 818) explica os motivos da prudência ao se declarar uma lei contrária à Constituição: “Parte-se da ideia de que na maioria dos casos essa inconstitucionalidade da norma, vai dar lugar a um vazio legislativo, que produzirá sérios danos. Procura-se evitar de todas as maneiras a decretação da nulidade da norma tendo em vista os inconvenientes que ela traz, pois a interrupção brusca da vigência de uma lei, sem ter transcorrido tempo suficiente para colocar outra em seu lugar, gera um vazio normativo”. No mesmo sentido, Hesse (1998, p. 71) ensina que “uma lei não deve ser declarada nula quando ela pode ser interpretada em consonância com a Constituição”. Cf. ainda: MENDES, 2011, p. 1370; e SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2012, p. 217.

Canotilho (2003, p. 1226) resume o conceito:

O princípio da interpretação das leis em conformidade com a constituição é fundamentalmente um princípio de controlo (tem como função assegurar a constitucionalidade da interpretação) e ganha relevância autónoma quando a utilização dos vários elementos interpretativos não permite a obtenção de um sentido inequívoco dentre os vários significados da norma. Daí a sua formulação básica: no caso de normas polissêmicas ou plurissignificativas deve dar-se preferência à interpretação que lhe dê um sentido em conformidade com a constituição⁷.

Ao se debruçar sobre o tema, Bonavides (2010, p. 518) destacou que, “em rigor, não se trata de um princípio de interpretação da Constituição, mas de um princípio de interpretação da lei ordinária de acordo com a Constituição...”. Acrescentou ainda o seguinte:

Uma norma pode admitir várias interpretações. Destas, algumas conduzem ao reconhecimento de inconstitucionalidade, outras, porém, consentem tomá-la por compatível com a Constituição. O intérprete, adotando o método proposto, há de se inclinar-se por esta última saída ou via de solução” (2010, p. 518)⁸.

Mendes (2011, p. 1370), em sede doutrinária, ensina que a interpretação conforme a Constituição conhece limites. Considera-a admissível apenas “se não configurar violência contra a expressão literal do texto e não alterar o significado do texto normativo, com mudança radical da própria concepção original do legislador”.

⁷ Também Jorge Miranda trata da matéria: “A interpretação conforme a Constituição não consiste tanto em escolher entre vários sentidos possíveis e normais de qualquer preceito, o que seja mais conforme com a Constituição, quanto em discernir no limite – na fronteira da inconstitucionalidade – um sentido que, conquanto não aparente ou não decorrente de outros elementos de interpretação, é o sentido necessário e o que se torna possível por virtude da força conformatória da Lei Fundamental” (*apud* BARROSO, 2009, p. 195).

⁸ Destaca-se também a lição de Barroso (2009, p. 194), que decompõe didaticamente o processo de interpretação conforme a Constituição nos seguintes elementos: “1) Trata-se da escolha de uma interpretação da norma legal em harmonia com a Constituição, em meio a outra ou outras possibilidades interpretativas que o preceito admita. 2) Tal interpretação busca encontrar um sentido possível para a norma, que não é o que mais evidentemente resulta da leitura de seu texto. 3) Além da eleição de uma linha de interpretação, procede-se à exclusão expressa de outra ou outras interpretações possíveis, que conduziriam a resultado contrastante com a Constituição. 4) Por via de consequência, a interpretação conforme a Constituição não é mero preceito hermenêutico, mas, também, um mecanismo de controle de constitucionalidade pelo qual se declara ilegítima uma determinada leitura da norma legal”.

A aplicação do princípio da interpretação conforme a Constituição encontra amplo respaldo na jurisprudência da Corte Suprema. Entre diversos precedentes, extrai-se de um deles a seguinte passagem: “Cabível o pedido de ‘interpretação conforme a Constituição’ de preceito legal portador de mais de um sentido, dando-se que ao menos um deles é contrário à Constituição Federal”⁹.

7. INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO DO ARTIGO 36, §3º, DA LEI N. 9.985/00

Feitas essas considerações sobre a interpretação conforme a Constituição, tal qual já demonstrado no decorrer do texto, existem basicamente duas interpretações possíveis do artigo 36, §3º, da Lei n. 9.985/00, presumindo-se que o referido dispositivo é constitucional¹⁰. De acordo com a primeira, baseada no conceito clássico de autorização, a manifestação do gestor da unidade de conservação vincula o órgão responsável pela licença, sendo indispensável seu consentimento para a continuidade do licenciamento ambiental. Em conformidade com a segunda interpretação possível, que leva em conta que dita “autorização” é *sui generis*, com peculiaridades em relação à concepção tradicional do instituto, embora a intervenção do órgão gestor seja indispensável nos casos especificados, o ente responsável pelo licenciamento ambiental não estará vinculado às conclusões daquele, podendo realizar um juízo autônomo sobre a viabilidade ambiental do empreendimento ou atividade que afete a unidade de conservação ou sua zona de amortecimento.

Nenhuma das interpretações é contrária à expressa literalidade do dispositivo, nem viola a intenção do legislador, que é garantir a participação dos órgãos gestores das unidades de conservação no licenciamento de empreendimentos que possam afetá-las, ou sua zona de amortecimento. Desse modo, não se vislumbra óbice nos limites impostos ao uso do princípio da interpretação conforme a Constituição.

⁹ ADI 255/RS, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJ de 16/03/2011. Confira-se ainda: ADI 4467 MC / DF, Tribunal Pleno, Rel. Mina. Ellen Gracie, DJ 30/09/2010 e RE 687432 AgR / MG, Rel. Min. Luiz Fux, DJ 18/09/2012.

¹⁰ O Governo do Estado de Santa Catarina reputou o art. 36, §3º, da Lei n. 9.985/00 como inconstitucional, por afrontar os artigos 18, *caput*, 23, parágrafo único, e 24, §1º, da Constituição Federal, ajuizando a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.180, cujo relator é o Ministro Dias Toffoli.

Diante disso, passa-se a analisar cada uma das interpretações possíveis em conformidade com a Constituição, especialmente com os preceitos constitucionais pertinentes ao tema: o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (artigo 225, *caput*), a cooperação entre os entes federativos no exercício da competência comum em matéria ambiental (artigo 23, parágrafo único) e o princípio da autonomia federativa (artigo 18, *caput*).

7.1. Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (artigo 225 da CF/88)

Ambas as interpretações a respeito da “autorização” estão em consonância com o artigo 225 da CF/88, que consagra o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. O meio ambiente será resguardado nas duas hipóteses: tanto se a manifestação do órgão gestor de unidade de conservação vincular o licenciador, quanto se, embora não vinculante, deva ser devidamente considerada no processo de licenciamento.

Deve-se levar em conta que não são os gestores das unidades de conservação os únicos protetores desses espaços, visto que o citado preceito constitucional impõe “ao Poder Público e à coletividade” o dever de defender e proteger o meio ambiente ecologicamente equilibrado, o que indubitavelmente inclui as unidades de conservação. Também a vedação de “qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção” (§1º, III) é dirigida a todos, indistintamente. Não é porque um ente federativo criou determinada unidade de conservação que os demais deixam de ter o dever de defendê-la e preservá-la. Mesma conclusão extrai-se da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, que prevê que todos os órgãos do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama) são “responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental” (artigo 6º, da Lei n. 6.938/81).

Além disso, as atividades ou empreendimentos potencialmente poluidores de significativa degradação ambiental continuam sendo submetidos a prévio licenciamento ambiental pelo órgão competente – mediante apresentação de estudo prévio de impacto ambiental (artigo 225, §1º, IV, da CF/88) –, bem como, se houver

unidade de conservação afetada por determinado empreendimento ou atividade, os seus respectivos órgãos gestores deverão obrigatoriamente ser ouvidos.

Portanto, é obrigação do órgão competente para o licenciamento exigir que o empreendimento leve em consideração a proteção ambiental, incluindo aí a preocupação com as unidades de conservação. Deste modo, o fato de a manifestação do órgão gestor não ter força vinculante em relação à ação do órgão licenciador não implica em qualquer prejuízo ao meio ambiente, muito menos ao espaço territorial especialmente protegido¹¹.

7.2. Cooperação entre os entes federativos no exercício da competência comum em matéria ambiental (artigo 23, parágrafo único, da CF/88)

A necessidade de que as vontades de dois órgãos – licenciador e gestor de unidade de conservação – sejam somadas para a emissão de uma licença ambiental, seja esta manifestação vinculante ou não, representa uma inegável cooperação entre os entes federativos no exercício da competência comum em matéria ambiental. Cuida-se de uma efetiva colaboração entre entes responsáveis pela proteção e tutela do meio ambiente, com o objetivo de estabelecer um cuidado qualificado diante da implantação de um empreendimento e atividade capaz de afetar unidade de conservação ou sua zona de amortecimento.

Assim sendo, na hipótese de implantação de um empreendimento de significativo impacto ambiental que afete UC ou sua ZA, é requisito obrigatório do licenciamento ambiental que seja conferida oportunidade de manifestação ao órgão responsável pela administração do espaço especialmente protegido, podendo ficar configurada nulidade do processo caso essa exigência não seja cumprida.

¹¹ Também em linha com esse entendimento é a posição da Gerente de Direito Ambiental da Procuradoria do Instituto Estadual do Ambiente do Rio de Janeiro (INEA), Maria Helena da Costa Chianca, que, no âmbito do Parecer MCC n. 08/2015, sustentou o seguinte: “Não se pode esquecer que a manifestação do órgão gestor da UC trata-se apenas de uma mera autorização complementar ao licenciamento ambiental, e não se confunde com este, logo, a ausência dessa manifestação não significa que não haverá análise ambiental do empreendimento, nem muito menos que os aspectos envolvendo a unidade de conservação afetada não serão preservados, isso tudo deverá ser objeto de análise pelo órgão licenciador no âmbito do processo de licenciamento”.

Tendo em vista tratar-se de forma de cooperação entre os entes federativos no exercício da competência comum em matéria ambiental (artigo 23, III, VI e VI, da CF/88), essa autorização deve obrigatoriamente estar prevista em lei complementar, sob pena de sua inconstitucionalidade formal. Isso se diz pois o artigo 23, parágrafo único, da CF/88, com a redação dada pela Emenda Constitucional 53/06, determina que “leis complementares fixarão 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”.

Como se vê, o constituinte reservou esse conteúdo temático específico à lei complementar, exigindo assim que a lei seja aprovada com quórum qualificado para estabelecer a forma de implementação do federalismo cooperativo¹², adotado pelo sistema constitucional, que se consubstancia em “um compromisso de solidariedade e de união de esforços para realizar de modo mais adequado possível o bem-estar da coletividade” (GRECO, 1993, p. 25).

Ocorre que, se se interpretar a autorização criada pelo artigo 36, §3º, da Lei n. 9.985/00 de acordo com a definição clássica do Direito Administrativo, sendo ela um impeditivo à continuidade do licenciamento ambiental, há que se reconhecer que o legislador ordinário invadiu matéria reservada ao legislador complementar (além do fato de constituir mais uma forma de submissão da vontade de um ente federativo a do outro do que uma forma de cooperação). Esse vício inexistiria se considerada que tal autorização não vincula o órgão competente para a licença, visto que essa forma de intervenção é amparada pelo artigo 13, §1º, da Lei Complementar n. 140/11, como se demonstra adiante.

Não deve haver dúvida quanto à inconstitucionalidade de lei ordinária que invade matéria reservada ao legislador complementar, como defende Barroso (2008, p. 27-28):

Há matérias que são reservadas pela Constituição para serem tratadas por via de uma espécie normativa específica. Somente lei complementar pode

¹² Cuidando do tema, Mendes e Gonet(2008, p. 27) assim se pronunciam: “A lei complementar se peculiariza e se define por dois elementos básicos. Ela exige *quorum* de maioria absoluta para ser aprovada (art. 69 da CF) e o seu domínio normativo “apenas se estende àquelas situações para as quais a própria Constituição exigiu – de modo expresso e inequívoco – a edição dessa qualificada espécie de caráter legislativo”.

dispor acerca de normas gerais de direito tributário (art. 146, III) ou sobre sistema financeiro nacional (art. 192). Se uma lei ordinária contiver disposição acerca de qualquer desses temas, será formalmente inconstitucional.

Não destoia a posição de ninguém menos do que Da Silva (2008, p. 247). Veja-se que diz o emérito constitucionalista a respeito de situações como as que tais:

Mas, acrescentaremos agora, que, se não houver ainda lei complementar regulando a matéria mesmo nesse caso, teremos simplesmente uma invasão de competência, que se resolve pelo confronto entre a lei ordinária (ou outro ato) e a própria Constituição. A questão da ofensa à lei complementar, evidentemente, só se coloca se esta já existir e se for de natureza normativa, ou seja, fundante da validade de outros atos normativos.

No mesmo sentido, tratando especificamente da competência comum em matéria ambiental, é a lição de Machado (2011, p. 125):

...leis infraconstitucionais não podem repartir ou atribuir competências, a não ser que a própria Constituição Federal tenha previsto essa situação, como o fez explicitamente no art. 22 (sic), parágrafo único, quando previu que a competência comum estabelecendo normas de cooperação será objeto de lei complementar.

Como se vê, respeitadas vozes do direito constitucional e ambiental sustentam a inconstitucionalidade formal de lei ordinária que invade a competência resguardada pelo constituinte a lei complementar.

É importante notar que esse entendimento encontra respaldo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Cita-se, como exemplo, o acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.480-MC (Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, publicado no DJ de 18/05/2001) de cuja ementa consta que os tratados internacionais (de mesma hierarquia que as leis ordinárias) não podem versar matéria posta sob reserva constitucional de lei complementar. A justificativa é que, em tal situação, a própria Constituição Federal “subordina o

tratamento legislativo de determinado tema ao exclusivo domínio normativo da lei complementar, que não pode ser substituída por qualquer outra espécie normativa infraconstitucional”¹³.

Do voto do eminente Ministro Celso de Mello, extrai-se interessante passagem, que se encaixa perfeitamente à situação ora em análise:

Há, no entanto, um âmbito de incidência material expressamente reservado pela Constituição ao domínio normativo da lei complementar. Esse âmbito de incidência material – que se revela exclusiva da lei complementar –, quando eventualmente desrespeitado por outras espécies normativas infraconstitucionais (inclusive pelos atos internacionais já incorporados ao direito positivo interno), gerará uma típica situação de inconstitucionalidade, eis que, em tal hipótese, terão sido descumpridos os limites traçados pelo próprio legislador constituinte.

Exatamente essa inconstitucionalidade formal que ocorreria com o artigo 36, §3º, da Lei n. 9.985/00 (lei ordinária), caso se entenda que a autorização instituída por esse dispositivo é vinculante em relação ao órgão licenciador, diante da afronta à reserva de lei complementar para definir normas de cooperação entre os entes federativos no exercício da competência administrativa ambiental.

Esse vício inexistente, entretanto, se se considerar que a aludida autorização do órgão gestor de UC não possui efeito vinculante, visto que essa interpretação encontra amparo na Lei Complementar n. 140/11 – diploma legal que veio justamente fixar normas para a cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum em matéria ambiental. Veja-se o que dispõe seu artigo 13, *caput* e §1º:

Art. 13. Os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo, em conformidade com as atribuições estabelecidas nos termos desta Lei Complementar.

¹³ Sobre a impossibilidade de outros diplomas legais e normativos tratarem de matéria reservada à lei complementar, confira-se também: ADI 3.053/PA, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, *in* DJ 17/12/2004 e RE 502648 AgR/SC, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Segunda Turma, *in* DJ 28/11/2008.

§ 1º Os demais entes federativos interessados podem manifestar-se ao órgão responsável pela licença ou autorização, *de maneira não vinculante*, respeitados os prazos e procedimentos do licenciamento ambiental.

Observa-se que o §1º supratranscrito é explícito no sentido de que a manifestação de outros entes federativos não possuem o efeito de vincular o licenciador. Assim sendo, conclui-se que a única interpretação do artigo 36, §3º, da Lei do SNUC em consonância com o texto constitucional é no sentido de que a autorização do órgão gestor de UC não tem efeito vinculante em relação ao responsável pela licença.

Além disso, o fato de que o *caput* do dispositivo prevê que o licenciamento de empreendimentos e atividades será concedido “por um único ente federativo” afasta a possibilidade de se considerar que a participação do órgão responsável pela administração da UC torna o ato administrativo de conceder a licença ambiental em ato complexo, “que se forma pela conjugação das vontades de mais de um órgão administrativo” (MEIRELLES, 2007, p. 172).

Destaque-se, com base na lição de Mendes e Gonet (2008, p. 28), que “a lei ordinária que destoa da lei complementar é inconstitucional por invadir âmbito normativo que lhe é alheio, e não por ferir o princípio da hierarquia das leis”. É exatamente isso que acontece na hipótese: a interpretação de que a autorização objeto desse estudo amolda-se à definição clássica do instituto e vincula o órgão autorizado destoa do que a dispõe a lei complementar e, consequentemente, é inconstitucional por invadir competência reservada à lei complementar.

No ponto, cumpre observar que não prospera o argumento de que a referida lei complementar não modifica o previsto na Lei n. 9.985/00, em razão de a primeira ter regulamentado o artigo 23, parágrafo único, da CF/88, e a segunda o artigo 225, §1º, III, do texto constitucional, defendida pela Procuradoria Federal Especializada junto ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, no âmbito do Parecer n. 055/2012/PFE-ICMBio-CR9/PGF/AGU, aprovado pelo Despacho n. 0430/AGU/PGF/PFE-ICMBIO-SEDE. Além de não haver nenhuma exceção às regras de competência nesse sentido, de acordo com o princípio da unidade da constituição, tais

preceitos devem ser interpretados harmonicamente, entendendo-se que a instituição de espaços territoriais especialmente protegidos em todas as unidades da Federação é um dever imposto ao poder público em geral (artigo 225, §1º, III)¹⁴, que deve ser atendido em conformidade com a distribuição constitucional de competências (artigo 23, parágrafo único).

Nesse sentido é taxativa a lição de Derani (1997, p. 264):

Em suma, quando o artigo 225 da Constituição se refere ao dever do Poder Público, está determinando o dever do Estado para a efetivação dos preceitos enunciados nos incisos deste artigo, a qual terá lugar no âmbito de cada poder estatal, segundo a competência previamente definida no ordenamento jurídico.

Em resumo, a interpretação de que a autorização do órgão gestor de UC, instituída pelo artigo 36, §3º, da Lei n. 9.985/00, é vinculante em relação ao responsável pelo licenciamento representa invasão de competência por lei ordinária de matéria reservada ao legislador complementar pelo artigo 23, parágrafo único, da CF/88. Já ao se considerar que referida autorização não possui efeitos vinculativos, o mesmo vício não ocorre, pois tal interpretação é legitimada pelo artigo 13, §1º, da Lei Complementar n. 140, estando por conseguinte conforme à Constituição.

7.3. Princípio da autonomia federativa (artigo 18 da CF/88)

Vale ainda analisar as possíveis interpretações da autorização instituída pelo artigo 36, §3º, da Lei n. 9.985/00 à luz do princípio da autonomia dos entes da Federação, que compõe o princípio federativo, um dos mais elementares do sistema constitucional brasileiro¹⁵.

A autonomia federativa é “compreendida como governo próprio dentro do círculo de competências traçadas pela Constituição

¹⁴ Antunes (2011, p. 47), ao comentar o dispositivo constitucional, tem posição bastante semelhante à defendida: “Cuida-se, como é fácil perceber, de obrigação de fazer, cujo destinatário é a Administração Pública”.

¹⁵ Carlos Mário Velloso, ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal, afirma que dois são os princípios básicos do federalismo: o princípio da autonomia dos entes parciais que o formam; e o da participação dessas coletividades na formação da vontade da União. A ausência de quaisquer desses elementos importaria na negação do princípio federativo (*apud* FERRARI, 2011, p. 710).

Federal” (DA SILVA, 2007, p. 100), de cujos entes da Federação são titulares e que, por consequência, estende-se aos órgãos e entidades por eles instituídos. “É um dos principais característicos da Federação” (ARAUJO, 2011, p. 139).

Meirelles (1997, p. 83), em obra dedicada à autonomia municipal, afirma o seguinte:

A autonomia é a prerrogativa política outorgada pela Constituição a entidades estatais internas (Estados-membros, Distrito Federal e Municípios), para compor o seu governo e prover a sua Administração segundo o ordenamento jurídico vigente (CF, art. 18). É a administração própria daquilo que lhe é próprio.

Este traço do federalismo “caracteriza-se pela denominada tríplice capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e auto-administração” (MORAES, 2002, p. 270). Em relação a esta última, que mais se relaciona com o que se está a discutir, Moraes (2002, p. 273) registra que “os Estados-membros se auto-administram no exercício de suas competências administrativas, legislativas e tributárias definidas constitucionalmente”.

De fato, “o Estado Federal tem autonomia, que é relevada através de uma repartição constitucional, de competências, como forma de manter o equilíbrio e o pacto federativo” (ARAUJO, 2011, p. 140). Ou seja, o constituinte garantiu aos entes da federação o exercício autônomo das competências que lhe foram outorgadas. É importante ainda notar que, ao mesmo tempo, “a distribuição das funções de decisão entre os centros autônomos de nível diferente conduz a alívio da ponta de tarefas de trabalhar problemas e de decisão, pelo que sua capacidade de prestação é aumentada” (HESSE, 1998, p. 187), privilegiando consequentemente o princípio da eficiência administrativa, insculpido no artigo 37, *caput*, da CF/88.

Aliás, o sistema político descentralizado, que é um elemento importante na identificação do Estado Federal, “independiza unidades de decisão políticas autônomas a nível nacional, regional (e local)” (HESSE, 1998, p. 187). De fato, na descentralização política, “há multiplicidade de comandos, com pluralidade de centros de poder, sem hierarquia” (ABREU, 2004, p. 33).

A Ministra Carmen Lúcia, do Supremo Tribunal Federal, também assentou a importância de se resguardar esse princípio, ao suspender os efeitos de dispositivos da Lei n. 12.734/12, a qual instituiu a nova forma de distribuição dos *royalties* de petróleo:

A autonomia das entidades federadas é o sinal federativo constitucionalmente fixado. Sem autonomia não há federação. E a autonomia é espaço próprio de competências sob favoráveis condições jurídicas, políticas e financeiras garantidas para o desempenho dos serviços públicos atribuídos a cada qual das entidades (ADI 4.917 – MC/DF, julgada em 18/03/2013).

Feitas essas considerações, salta aos olhos que a interpretação do artigo 36, §3º, da Lei n. 9.985/00 de que a autorização do órgão gestor de unidade de conservação é vinculante em relação ao licenciador afronta o princípio da autonomia federativa. Isso porque significaria admitir que um ente federativo estaria condicionado à autorização de outro para levar a cabo uma tarefa que possui competência para tanto (conduzir um processo de licenciamento ambiental). Em última análise, isso poderia implicar no impedimento de que o primeiro ente exercesse as competências que lhe foram outorgadas pelo constituinte sem antes pedir autorização ao outro ente da Federação.

Tal entendimento submete o ente licenciador ao que disser o órgão gestor de unidade de conservação – se o licenciamento é ou não possível –, em detrimento da competência que lhe foi atribuída pela CF/88, o que representaria a existência de uma hierarquia entre os órgãos, inaceitável, inadmissível e absolutamente inexistente no regime constitucional vigente. Num Estado Federal, “o Poder da União não é superior ao do Estado-membro e vice-versa. Cada qual mantém nos assuntos de sua reservada competência superioridade, sem relação de subordinação ou hierárquica” (ABREU, 2004, p. 34).

Veja-se que, na prática, não é incomum que seja negada a autorização do órgão responsável pela gestão das unidades de conservação federais – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) – a licenciamento ambiental que está sendo conduzido por órgão estadual ou municipal, muitas vezes por razões bastante questionáveis sob o ponto de vista técnico, impedindo-se que o licenciamento ambiental tenha prosseguimento.

Imagine-se, entretanto, outro exemplo, menos usual, mas perfeitamente possível de ocorrer a partir dessa interpretação: o gestor de uma unidade de conservação municipal negar a autorização solicitada pelo Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) para licenciar uma grande obra de infraestrutura, impedindo o início da avaliação de impactos ambientais pela autarquia federal de uma obra que é fundamental para o desenvolvimento socioeconômico do país.

Como se vê, pensar no órgão federal pedindo autorização ao municipal demonstra claramente que interpretar a autorização criada pelo artigo 36, §3º, da Lei n. 9.985/00 com efeitos vinculantes não está em conformidade com a Constituição, por afrontar o princípio da autonomia dos entes da Federação.

Já no caso da interpretação de que a aludida autorização do órgão gestor de UC é obrigatória, mas não vincula o responsável pela licença, zela-se pela autonomia dos entes da Federação. Isso se diz, pois o processo de licenciamento será conduzido pelo único ente federativo competente, que, no caso do empreendimento ou atividade afetar unidade de conservação, deverá ouvir os gestores dessas unidades, mas sem vincular-se ao teor dessas manifestações, visto que União, Estados, Distrito Federal e Municípios são autônomos e inexistente subordinação entre eles. A participação do gestor, de acordo com essa interpretação, é uma formalidade do rito processual, porém sua discordância com o projeto, não impede que o órgão licenciador adote outro caminho, desde que sempre exponha adequadamente as razões de sua decisão (argumentação).

Essa interpretação ganha ainda mais força a partir da vigência do artigo 13, §1º, da Lei Complementar n. 140/11. O preceito não deixa dúvidas: os demais órgãos, tais como os gestores de unidades de conservação, respeitados os prazos e procedimentos do licenciamento, podem se manifestar, porém não terão poder de veto ou de condicionar a apreciação do ente competente para emitir a licença, em prestígio à autonomia garantida aos entes da Federação¹⁶.

¹⁶ Nesse sentido, é a posição da Gerente de Direito Ambiental da Procuradoria do Instituto Estadual do Ambiente do Rio de Janeiro (INEA), Maria Helena da Costa Chianca, externada no Parecer MCC n. 08/2015: “Sendo assim, se a autorização em comento vinculasse a decisão final do ente licenciador, estar-se-ia diante de violação clara da autonomia dos entes da federação, visto que o ente responsável pela promoção do licenciamento ambiental, teria a

Idêntica interpretação é dada por Antunes (2012, p. 220-1):

O Licenciamento ambiental deverá ser feito em apenas um nível federativo, tal como determinado pelo artigo 13 da Lei Complementar nº 140/2011, cabendo aos demais entes federativos interessados manifestarem-se sem efeito vinculante, observados os prazos e procedimentos do licenciamento ambiental. Aqui cabe uma indagação: qual o efeito da norma ora examinada sobre o artigo 36 da Lei nº 9.985/2000 que disciplina o Sistema Nacional de Unidades de Conservação? Como se sabe, o mencionado artigo 36 determina em seu § 3º que os gestores das unidades de conservação devem dar o seu *nihil obstat* para projetos que possam afetar as unidades de conservação por eles geridas. Ora, a Lei Complementar, acertadamente, determinou que o parecer de ente federativo diverso daquele que está licenciando uma atividade não tem efeito vinculante – consequência lógica do regime federativo –, assim, o parecer oferecido por uma unidade de conservação integrante de outra esfera administrativa não obriga àquela que está licenciando, o que modera os efeitos do poder de veto que passa a ser aplicável apenas quando a Unidade de Conservação afetada e o órgão licenciador forem do mesmo nível.

Como bem lembra o autor, a não vinculação entre a manifestação do órgão gestor em relação ao licenciador ocorre quando os mesmos estão ligados a entidades federativas distintas, consoante à autonomia existente entre elas. Assim, se o licenciamento ambiental for de competência um ente e o empreendimento afetar unidade de conservação desse mesmo ente, eventual divergência restringe-se ao âmbito de um único ente federativo, devendo ser buscada a solução de acordo com suas próprias normas internas de autoadministração.

Exatamente isso é o que defende Milaré (2013, p. 793-4), ao comentar o artigo 13, §1º, da LC n. 140/11 e a intervenção de outros órgãos no processo de licenciamento:

O entendimento dominante descarta qualquer vinculação do órgão condutor do licenciamento aos exames e pareceres produzidos pelos órgãos coadjuvantes. (...).

sua autonomia – relacionada a sua capacidade de autoadministração da competência de licenciar – condicionada ao entendimento de outro ente da federação responsável pela emissão da autorização”.

Não indica, a bem ver, submissão, motivo pelo qual qualquer pretensão destinada a vincular o exame técnico procedido pelo órgão ambiental licenciador a manifestações de outros órgãos soa desprovida de amparo técnico-jurídico, até porque a competência para o exame da viabilidade ambiental é de sua única e exclusiva atribuição, conforme ditame legal.

Na jurisprudência, esse entendimento foi sedimentado pela Segunda Seção do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (EINF n. 0007287-70.2003.404.7207, Rel. Des. Federal Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz, publicado no DE de 20/08/2013) que, ao analisar ação civil pública que questionava o licenciamento ambiental de mineração de conchas no interior de Área de Proteção Ambiental federal, por unanimidade, decidiu que a manifestação do órgão gestor da unidade de conservação não é vinculante. Da ementa desse julgado, extrai-se o seguinte excerto:

A emissão de licença não tem sua eficácia condicionada à aprovação do estudo de impacto ambiental e relatório de impacto ambiental por outro órgão integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente (IBAMA), nos termos do art. 13, § 1º, da Lei Complementar nº 140/2011, que prevê a manifestação de outros órgãos de maneira não vinculante, respeitados os prazos e procedimentos.

Diante disso, considera-se necessário realizar uma interpretação conforme a Constituição do artigo 36, §3º, da Lei n. 9.985/00 para determinar que a figura da autorização do órgão responsável pela administração da unidade de conservação não vincula o licenciador, preservando-se assim sua constitucionalidade. A prevalência dessa interpretação está em consonância com os ensinamentos de Da Silva (2007, p. 617), que considera que as normas que restringem a autonomia federativa devem ser interpretadas restritivamente:

Afora a consideração desses últimos, os demais princípios enumerados ou estabelecidos pela Constituição Federal, que impliquem limitações à autonomia estadual – cerne e essência do princípio federalista –, não que ser compreendidos e interpretados restritivamente e segundo seus expressos termos. Admitir o contrário seria superpor a vontade constituída à vontade constituinte.

Ora, se os demais princípios constitucionais que implicam restrição à autonomia estadual devem ser compreendidos restritivamente, com muito mais razão deve-se afastar a interpretação de um dispositivo previsto em lei ordinária que viole tal preceito, interpretando-o em conformidade com a Constituição.

A título de comparação, imagine-se que o Instituto Estadual do Ambiente do Rio de Janeiro esteja licenciando um empreendimento de significativo impacto ambiental localizado exclusivamente no seu território, mas próximo à divisa do Estado de São Paulo. Os impactos causados pelo projeto ultrapassam os limites do território fluminense e atingem o outro estado. De acordo com as novas regras de competência da LC n. 140/11, o Estado do Rio de Janeiro é o competente para o licenciamento. O fato de causar impacto em outra unidade da Federação exige que também seja obtida autorização desta? Evidentemente não, pois o licenciamento ambiental tramitará perante um único ente federativo (artigo 13 da LC n. 140/11). Se é assim em relação às pessoas jurídicas de direito público interno que compõe a Federação brasileira, que agem sob o manto da autonomia federativa, não há a mínima razão para que o processo seja diferente em relação aos órgãos gestores de unidades de conservação, que são vinculados a um determinado ente federativo.

Desse modo, deve-se prestigiar a interpretação que garante a participação dos órgãos gestores de unidades de conservação no licenciamento ambiental de empreendimentos causadores de significativa degradação ambiental, sendo que sua autorização não gerará o efeito de vincular o órgão licenciador. Este, por sua vez, embora não esteja vinculado às conclusões do gestor, deverá considerá-las em seu parecer final sobre a viabilidade, ou não, do empreendimento, devendo motivar adequadamente caso considere que elas não são pertinentes. Esta é a interpretação mais consentânea com as disposições constitucionais.

8. CONCLUSÃO

Não há dúvida da importância da intervenção dos órgãos responsáveis pela administração de unidades de conservação no licenciamento ambiental de empreendimentos ou atividades que

afetem essas unidades ou suas zonas de amortecimento. É fundamental uma cautela qualificada nesses casos, com vista a resguardar as características naturais relevantes desses espaços territoriais especialmente protegidos. Nesse sentido, a autorização criada pelo artigo 36, §3º, da Lei n. 9.985/00 tem um papel ímpar nos processos de licenciamento ambiental.

Referida autorização, contudo, não se amolda à definição clássica do instituto, que é dada pelos estudiosos de Direito Administrativo. Isso porque possui peculiaridades relacionadas: (a) ao sujeito passivo, que não é um particular, mas outro ente federativo, mais especificamente o órgão competente o licenciamento ambiental; e (b) ao objeto, tendo em vista que se autoriza outro ente a exercer a própria competência que lhe foi outorgada pelo constituinte e pelo legislador complementar. Além disso, deve-se levar em consideração ao fato de que não se pode simplesmente transladar institutos do Direito Administrativo para o Direito Ambiental. Assim, conclui-se que dita autorização possui natureza jurídica *sui generis*.

Essas especificidades levam a considerar que existem outras características específicas dessa autorização, especialmente quanto aos efeitos da manifestação do órgão autorizador (gestor de unidade de conservação) em relação ao autorizado (órgão licenciador). Se se considerar a definição clássica do instituto, chega-se a conclusão de que a ausência de tal autorização impede a continuidade do licenciamento ambiental de um empreendimento. Caso se considere que se trata de autorização *sui generis*, também nesse aspecto, a manifestação do órgão gestor da UC, embora seja obrigatória e deva ser considerada pelo órgão competente para a emissão da licença, não condiciona suas conclusões, desde que sejam devidamente motivadas.

Diante dessa duplicidade de interpretações, socorrendo-se da técnica da interpretação conforme a Constituição, conclui-se que a única interpretação compatível com o texto constitucional é a de que a autorização do órgão responsável pela administração de unidade de conservação não tem o efeito de vincular a ação do órgão competente para o licenciamento ambiental.

Demonstrou-se que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (artigo 225, *caput*, da CF/88) fica resguardado,

em ambas as interpretações, tendo em vista que o órgão competente para o licenciamento ambiental igualmente tem o dever de preservar e defender o referido direito fundamental e os espaços territoriais especialmente protegidos.

Apesar disso, apenas a interpretação de que referida autorização não tem efeitos vinculativos é compatível com o artigo 23 da CF/88, que prevê que lei complementar fixará as normas de cooperação entre os entes federativos no exercício da competência comum em matéria ambiental. Isso se diz, pois a Lei Complementar n. 140/11, ao regulamentar o referido dispositivo, dispôs que o licenciamento ambiental será de atribuição de somente um ente federativo, sendo que os demais podem se manifestar, porém de maneira não vinculante (artigo 13, *caput* e §1º).

Ademais, a essa mesma conclusão se chega a partir da análise de ambas as interpretações possíveis à luz do artigo 18, *caput*, da CF/88, que estabeleceu o princípio da autonomia federativa. Somente a interpretação de que dita autorização não tem caráter vinculativo é compatível com esse preceito constitucional, já que a outra alternativa implicaria no impedimento de que um ente federativo exercesse sua competência constitucional sem autorização de outro ente da Federação e, ainda, representaria a existência de uma hierarquia entre os órgãos, inaceitável, inexistente no regime constitucional vigente.

A aplicação da técnica da interpretação conforme a Constituição ao artigo 36, §3º, da Lei n. 9.985/00 para assegurar que a autorização dos órgãos gestores de unidades de conservação não tem efeitos vinculantes, porém, não implica na facultatividade de que o órgão licenciador realize essa consulta ao outro ente federativo, nos casos em que uma unidade de conservação é afetada por um empreendimento de significativo impacto ambiental que está sendo licenciado. Garante-se, apenas, a sua autonomia no âmbito do processo de licenciamento ambiental para, fundamentadamente, acatar ou não as recomendações do órgão gestor da área protegida.

REFERÊNCIAS

ABREU, Cesar Augusto Mimoso Ruiz. *Sistema Federativo Brasileiro: degeneração e reestruturação*. Florianópolis: Obra Jurídica, 2004.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Áreas protegidas e propriedade constitucional*. São Paulo: Atlas, 2011.

_____. *Direito Ambiental*. 14.ed. São Paulo: Atlas, 2012.

ARAÚJO, Luiz Alberto David. O Federalismo Brasileiro. In: CLÉVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (Orgs.). *Doutrinas Essenciais: Direito Constitucional*. 3. v. São Paulo: RT, 2011.

BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição*. 7.ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. *Interpretação e Aplicação da Constituição*. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

BASTOS, Celso Ribeiro. As Modernas Formas de Interpretação Constitucional. In: Clève, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (Orgs.). *Direito constitucional: teoria geral da constituição*. São Paulo: RT, 2011 (Coleções doutrinas essenciais; v. 1).

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 25.ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7.ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 21.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

DA SILVA, José Afonso. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. 7.ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

_____. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2007.

DANTAS, Marcelo Buzaglo. Reflexões acerca de alguns institutos do Direito Ambiental à luz do Direito Administrativo: convergências e divergências. In: CARLIN, Volnei (Org.). *Grandes Temas de Direito Administrativo: homenagem ao Professor Paulo Henrique Blasí*. Florianópolis: Conceito Editorial; Millenium Editora, 2009, p. 583-603.

_____. *Direito Ambiental de conflitos: o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os casos de colisão com outros direitos fundamentais*. 2012. 467 f. Tese (Doutorado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2012.

DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. São Paulo: Max Limonad, 1997.

DI PIETRO, Maria Sylvania. *Direito Administrativo*. 19.ed. São Paulo: Atlas, 2006.

FARIAS, Talden. *Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Medidas Provisórias – Estados e Municípios. In: CLÉVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (Orgs.). *Doutrinas Essenciais: Direito Constitucional*. 3. v. São Paulo: RT, 2011. p. 710.

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

GRECO, Leonardo. *Competências Constitucionais em Matéria Ambiental*. In: Revista dos Tribunais, vol. 687. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 25.

- HESSE, Konrad. *Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 19.ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- MEIRELES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 9.ed. São Paulo: Malheiros, 1997.
- _____. *Direito Administrativo Brasileiro*. 34.ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- _____. *Direito Administrativo Brasileiro*. 33.ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
- MENDES, Gilmar. *Curso de Direito Constitucional*. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- MILARÉ, Édís. *Direito do Ambiente*. 7.ed. São Paulo: RT, 2011.
- _____. *Direito do Ambiente*. 8.ed. São Paulo: RT, 2013.
- MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 11.ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Constituição Federal Comentada e Legislação Constitucional*. 2.ed. São Paulo: RT, 2009.
- SAES, Marcos André Bruxel; DANTAS, Marcelo Buzaglo. Autorização para o Licenciamento Ambiental de Empreendimentos e Atividades que Afetem Unidades de Conservação. In: AHMED, Flávio; COUTINHO, Ronaldo (Coords.). *Tutela Jurídica das Áreas Protegidas (Lei nº 9.985/2000)*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.
- SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: RT, 2012.

Recebido: 30/11/2014
Aceito: 25/03/2015