



IBP1292_06

COMPETÊNCIA MUNICIPAL E REGULAÇÃO EM MATÉRIA DE ENERGIA: A RELEVÂNCIA DO INTERESSE LOCAL

Yanko Marcus de A. Xavier¹, Patrícia Borba Vilar Guimarães²

Copyright 2006, Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás - IBP

Este Trabalho Técnico foi preparado para apresentação na *Rio Oil & Gas Expo and Conference 2006*, realizada no período de 11 a 14 de setembro de 2006, no Rio de Janeiro. Este Trabalho Técnico foi selecionado para apresentação pelo Comitê Técnico do evento, seguindo as informações contidas na sinopse submetida pelo(s) autor(es). O conteúdo do Trabalho Técnico, como apresentado, não foi revisado pelo IBP. Os organizadores não irão traduzir ou corrigir os textos recebidos. O material conforme, apresentado, não necessariamente reflete as opiniões do Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás, seus Associados e Representantes. É de conhecimento e aprovação do(s) autor(es) que este Trabalho Técnico seja publicado nos Anais da *Rio Oil & Gas Expo and Conference 2006*.

Resumo

Os Municípios, na sua grande maioria, sofrem gravíssimos problemas estruturais tanto nas áreas urbanas quanto nas rurais. Possuem competência para legislar supletivamente em termos de normas ambientais, bem como o dever legal de proteger o meio ambiente. Órgãos ambientais, setores do Judiciário e mesmo da sociedade organizada discutem se a postura adotada em termos de aplicação do princípio da precaução está em consonância com a idéia de desenvolvimento econômico. O problema do licenciamento ambiental como prática de concretização do princípio da precaução causa conflitos especialmente no setor de energia, pois o município, no contexto federativo nacional, necessita tanto de aumento da oferta de energia quanto de geração, transporte e distribuição da mesma. Contudo, quando a prática de licença entra em choque com as políticas energéticas, vários questionamentos surgem sobre a vinculação entre o princípio ambiental da precaução e o desenvolvimento econômico no licenciamento de obras de infra-estrutura, principalmente nos aspectos relativos ao desenvolvimento sustentável. A estruturação de políticas municipais de meio ambiente, com respectiva regulação, é útil para que os governos locais encontrem, em conjunto com a comunidade, caminhos saudáveis para seu crescimento e seja encontrado um equilíbrio que favoreça ações e investimentos no setor.

Abstract

The Cities, in its great majority, in such a way suffer most serious structural problems in the urban areas how much in the agricultural ones. They possess ability to legislate supplementary in terms of ambient norms, as well as the legal duty to protect the environment. Ambient agencies, sectors of judiciary and the same one of the organized society argue if the position adopted in terms of application of the principle of the precaution is in accord with the idea of economic development. The problem of the ambient licensing as practical of concretion of the principle of the precaution cause conflicts especially in the energy sector, therefore the city, in the national federative context, needs increase in such a way of offers of energy how much from generation, it has carried and distribution of the same one. However, when the practical one of license enters in shock with the energy politics, some questionings appear on the entailing enter the ambient principle of the precaution and the economic development in the licensing of infrastructure workmanships, mainly in the relative aspects to the sustainable development. The adoption of municipal politics of environment, with respective regulation, is useful so that the local governments find, in set with the community, healthful ways for its growth.

1.Introdução

Os Municípios brasileiros, indistintamente, sofrem problemas estruturais que desafiam as administrações locais. Em se tratando de situações nas quais a necessidade de obtenção de licenças ambientais precede os investimentos estruturais, é comum a ocorrência de conflitos de interesses que poderiam, em princípio, ser solucionados mediante a interpretação das normas relativas à determinação de competência.

¹ Doutor, Professor, Universidade Federal do Rio Grande do Norte

² Mestre em Ciências da Sociedade, Aluna do Mestrado em Direito, UFRN

O principal critério de atribuição de competência, em nível normativo, é o interesse. Temos, portanto, critérios de distribuição legal que privilegiam, no âmbito do sistema federativo, ora o interesse da União, ora o do Estado e ainda, o do Município. Como parte da tradição e lógica do regime federativo, a distribuição de competência é estabelecida de acordo com o interesse de seus entes, segundo esta mesma ordem decrescente de importância: da União para o Município.

Com a valorização de aspectos do *interesse local* como variável de estudo o advento da *Agenda 21*¹ impôs o tratamento localizado dos problemas ambientais e trouxe a necessidade de criação das Agendas 21 locais.

Este trabalho procura trazer elementos de discussão sobre um redimensionamento da distribuição de competência, a partir da valorização da administração municipal como centro das discussões do interesse nas questões ambientais, uma vez que o município é o local privilegiado para a discussão e tratamento de problemas que o afetam. A forma de enfrentamento, no âmbito local, definirá diretamente a qualidade de vida no território municipal.

Sob o aspecto da regulação do setor, o município tem melhores condições de lidar administrativamente com as demandas ambientais, face à proximidade com os fatos e os espaços geográficos envolvidos. Esta proximidade aponta para uma tendência na agilização dos processos de licenciamento ambiental, que hoje desfavorecem e dificultam sobremaneira os investimentos no setor de energia. A *municipalização* da gestão ambiental seria implementada a partir da definição das competências legais, o que seria o primeiro passo neste sentido.

2. Aspectos da distribuição de competências em matéria ambiental

O federalismo no Brasil possui, historicamente, relações com movimentos de transformação da economia e da sociedade. Diferentemente de outros países que se tornaram federativos a partir de unidades menores - estados, cidades - o Brasil faz o caminho inverso, já que a descentralização - ou o poder local - vem se consolidando gradativamente. A Constituição Federal de 1988 representa, sob esse ponto de vista, um marco importante, por incluir fortes princípios descentralizadores na política ambiental.

A Constituição Federal de modo original, abordou o tema meio ambiente, dedicando a este um capítulo, que contempla não somente seu conceito normativo, ligado ao meio ambiente natural, como também reconhece suas espécies, como o meio ambiente artificial, o meio ambiente do trabalho, o meio ambiente cultural, entre outros, igualmente tratados de modo disperso ao longo do texto constitucional.

O Art. 225 exerce na Constituição o papel de principal norteador da questão ambiental, impondo a obrigação do Estado e da Sociedade na garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, uma vez que caracterizado como um bem de uso comum do povo que deve ser preservado e mantido para as presentes e futuras gerações.

Assim, União, Estados, Municípios e Distrito Federal possuem ampla competência para legislar sobre matéria ambiental, apesar de não raro surgirem os conflitos de competência, principalmente junto às Administrações Públicas.

Todos os entes federativos, portanto, possuem algum grau de competência para legislar e atuar administrativamente em termos de normas ambientais, bem como o dever legal de proteger o meio ambiente. O texto constitucional brasileiro descreve a competência da União nos seguintes termos: “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: IV- águas, energia, informática, telecomunicações e radiofusão; XII- jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia; XXVI- atividades nucleares de qualquer natureza; Parágrafo Único: Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas a este artigo.”

O Art. 23 da Constituição concede à União, Estados, Municípios e o Distrito Federal competência comum, pela qual os entes integrantes da federação atuam em cooperação administrativa recíproca, visando alcançar os objetivos descritos pela própria Constituição. Neste caso, prevalecem as regras gerais estabelecidas pela União, salvo quando houver lacunas, as quais poderão ser supridas, por exemplo, pelos Estados, no uso de sua competência supletiva ou suplementar. A noção de competência privativa certamente é encarada com restrições interpretativas, dada a natureza e abrangência ampla do direito ambiental, inserido na categoria de direitos difusos.

A competência concorrente, atribuída a mais de um ente simultaneamente, implica no estabelecimento de moldes pela União a serem observados pelos Estados e Distrito Federal. O artigo 24 da Constituição descreve estas situações, ressaltando-se que “§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais”. E ainda, “§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.”

¹ A Agenda 21, adotada por 178 países, destaca-se como o mais importante protocolo da Rio 92, constituído por 40 capítulos estruturados em quatro seções, referentes a temas diversos em meio-ambiente, dentre eles os *Aspectos Econômicos e Sociais* do desenvolvimento e suas relações com os problemas ambientais.

No mesmo sentido, o § 3º adverte para o caso de que quando não houver lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão competência legislativa plena, para atender suas peculiaridades e adverte para o fato de que a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

No tocante à competência municipal, a Constituição estabelece que mediante a observação da legislação federal e estadual, os Municípios podem editar normas que atendam à realidade local ou até mesmo preencham lacunas das legislações federal e estadual, o que caracteriza a Competência Municipal suplementar.

3. O Princípio da Precaução com fator de crise na discussão da competência em matéria ambiental

A Constituição Federal de 1988, juntamente com tratados e declarações posteriores, passaram a consagrar uma estrutura principiológica que desse estrutura ao direito ambiental nacional. Nos debates sobre os princípios determinantes do direito ambiental, o “princípio da precaução” alcança grande destaque, uma vez que se tornou fundamental na compreensão e condução das políticas públicas sobre o meio ambiente.

Porém após a Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento ocorrida no Rio de Janeiro, em 1992, a RIO-92, a conscientização da problemática ambiental tomou foro mundial, mas em alguns países como no Brasil a questão ambiental já se apresentava importante, o que se prova pela existência em nossa Constituição Federal, que é de 1988, de dispositivos relativos à matéria (art.225), bem como já possuíamos algumas leis neste sentido como a Lei 6.938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente e a Lei 7.347/85 que disciplina a ação civil pública e agora a recente Lei 9.605, de 13.2.98, conhecida como a Lei dos Crimes Ambientais.

Toda esta pressão crescente sobre os recursos naturais, a conscientização da problemática ambiental e a legislação existente refletem diretamente na gestão dos espaços urbanos e rurais, afetando a política dos municípios. Entretanto, em termos desta esfera de competência legislativa, ainda existe muito espaço para aprofundamentos e discussões teóricas sobre a temática do licenciamento ambiental.

Da idéia de precaução adveio a implementação do instrumento de licença ambiental como forma administrativa pela qual o Poder Público exige da sociedade o respeito e a tomada de medidas antecipatórias sobre possíveis danos ao meio ambiente, pautando assim a política ambiental de instrumentos de caráter preventivo e não meramente repressivos em vista do dano ocorrido, compreendendo várias fases do desenvolvimento da atividade humana.

A prática da aplicação da licença ambiental sob as razões do princípio da precaução, contudo, tem causado bastante controvérsias, que tornaram-se comuns principalmente no campo da economia, uma vez que, por diversos fatores, o atraso ou mesmo a não concessão das licenças ambientais têm sido questões levantadas como obstáculos e causas de atraso nos investimentos.

De maneira geral o princípio da precaução é entendido a partir de uma idéia de prevenção geral antecipada de futuros danos ao meio ambiente, diminuindo as chances de danos ambientais - entendidos como de caráter irreparável - de forma a preservar os recursos naturais, a paisagem e outros elementos dentro da definição de ambiental para as gerações futuras. A precaução é entendida de modo abrangente, tanto para riscos conhecidos quanto para riscos não conhecidos. Segundo Campos Júnior (2004), tal entendimento é implícito na Constituição (Art. 225, § 1º: “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 preservá-lo para as presentes e futuras gerações. § 1o – Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: (...) IV – Exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio do impacto ambiental). Ainda o considera consagrado na Declaração do Rio (ECO/92) sob o número 15: “De modo a proteger o meio-ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental”.

O ponto de entrelaçamento desta ponderação - princípio da precaução e desenvolvimento econômico – está no entendimento da promoção de políticas públicas sob o conceito de desenvolvimento sustentável. A concretização e a ponderação destas duas pautas constitucionais resultam na adoção de posturas diferentes da Administração Pública e dos vários atores sociais na prática e dos fins do licenciamento ambiental na área de energia, nos conflitos aqui destacados.

É um debate ao qual se necessita dar novos rumos dentro da doutrina tradicional, uma vez que a perspectiva das gerações futuras, embutida no princípio da precaução, e o longo prazo de maturação de investimentos em setores de infra-estrutura fazem os dois temas encontrarem-se e estrangularem-se inevitavelmente, demandando respostas mais aprofundadas na busca de parâmetros para a concretização e aplicabilidade do princípio da precaução no setor energético. Por outro lado, órgãos ambientais, em razão das atuais normas de distribuição da competência que não

privilegiam a esfera municipal, estão limitados na sua atuação, excluindo as populações locais, que estão diretamente envolvidas com as necessidades impostas pelo problema.

A implementação do princípio da precaução não tem por finalidade imobilizar as atividades humanas. A precaução deve ser considerada não só em relação às gerações presentes, como em relação ao direito ao meio ambiente das gerações futuras. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

4. Licenciamento ambiental em matéria de energia: a relevância da discussão do tema

O Brasil como país em desenvolvimento, carente de infra-estruturas de energia para sustentar sua base de atuação econômica e social, necessita tanto de aumento da oferta de energia quanto de geração, transporte e distribuição da mesma, devendo-se destacar também sua vocação para exportador de energia. Sendo chave para o desenvolvimento econômico, a energia consagra um papel revolucionário de modificação da condição de subdesenvolvimento e fornece sustentação ao atendimento das demandas locais cada vez mais crescentes.

Contudo, quando a prática de licença entra em choque com as políticas energéticas, vários questionamentos surgem sobre a vinculação entre o Princípio Ambiental da Precaução e o desenvolvimento econômico no licenciamento de obras de infra-estrutura, principalmente nos aspectos relativos ao desenvolvimento sustentável. Faz-se necessário repensar a prática da concretização do Princípio da Precaução no licenciamento das obras de infra-estrutura de energia frente ao desenvolvimento econômico enquanto orientadores das políticas públicas no setor de energia, haja vista que ambos – princípio da precaução e desenvolvimento (Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: (...) II - garantir o desenvolvimento nacional;) – são pautas da atual Lei Maior.

4.1. A Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA (Lei 6.938/81)

No caso do direito ambiental brasileiro, os princípios da PNMA são extraídos da Constituição Federal, da Lei 6.938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), das Constituições dos Estados e, entende-se, igualmente das Declarações de Princípios adotadas por Organizações Internacionais, notadamente as Declarações de Estocolmo de 1972 sobre o Meio Ambiente Humano e do Rio de 1992 sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, elaboradas pela Organização das Nações Unidas.

A Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, no Brasil (Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981) inseriu como objetivos dessa política pública compatibilizar o desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico e a preservação dos recursos ambientais, com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente (art. 4º, I e VI). Entre os instrumentos da política nacional do meio ambiente colocou-se a avaliação dos impactos ambientais (art. 9º, III). Incontestável passou a ser a obrigação de prevenir ou evitar o dano ambiental, quando o mesmo pudesse ser detectado antecipadamente.

4.2. Licenciamento ambiental no Brasil: dificuldades conceituais na atividade interpretativa

O Decreto 88.351/83, que regulamentou a Lei 6.938/81, vinculou a utilização da avaliação de impacto ambiental aos sistemas de licenciamento dos órgãos estaduais de controle ambiental, para atividades poluidoras ou modificadoras do meio ambiente.

O sistema de licenciamento ambiental depende de autorizações que serão concedidas pelo poder público.

A Constituição Federal é genérica ao determinar quais os critérios básicos a serem observados na preservação do meio ambiente, cabendo aos estados definirem o órgão estadual que será competente para proferir a autorização. A Lei Federal obriga os estados a seguirem os procedimentos de licenciamento sem estar, dessa forma, invadindo a sua competência. Segundo esse decreto, são três as licenças a serem requeridas pelos responsáveis pelo empreendimento: a **Licença Prévia (LP)** na fase preliminar de planejamento da atividade, contendo os requisitos básicos a serem atendidos nas fases de localização, instalação e operação, e observados os planos municipais, estaduais ou federais de uso do solo; a **Licença de Instalação (LI)** autorizando o início da implantação, de acordo com as especificações constantes do Projeto Executivo aprovado; e a **Licença de Operação (LO)** autorizando, após as verificações necessárias, o início da atividade licenciada e o funcionamento de seus equipamentos de controle de poluição, de acordo com o previsto nas licenças prévias e de instalação.

Porém, até o presente momento, para a validade das licenças vige o Decreto nº 14.250/81, quando determina que a autorização será concedida por meio de: I- Licença Ambiental Prévia (LAP), com validade de 2 anos; II- Licença Ambiental de Instalação (LAI), com validade de 3 anos; III- Licença Ambiental de Operação (LAO), com validade de 8 anos.

Conforme o parágrafo 2º do Decreto nº. 14.250/81, os empreendimentos sem risco comprovado ficam dispensados da exigência de LAI. Este dispositivo legal demanda cuidados por isentar da obrigatoriedade de licenciamento as atividades empresariais que não se encontram na lista entre as atividades potencialmente poluidoras.

Conforme a Resolução nº. 237/97 do CONAMA, licenciamento ambiental é um ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras dos 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. Deste conceito é possível deduzir que o licenciamento é constituído de uma série de atos administrativos tendentes a um resultado conclusivo, que é a licença ambiental.

Machado (1999), afirma que é consenso entre a maioria dos jus-ambientalistas que a administração deveria expedir autorizações ambientais e não licenças, pois as licenças se presumem definitivas e como são atos vinculados, gerariam um direito subjetivo ao interessado, não restando comportamento à administração pública senão concedê-la.

Já a autorização tem caráter precário, onde o poder público, com discricionariedade, avalia e decide, sobre a conveniência ou não, licenciar ou cessar o ato que fora autorizado. Conclui-se que a complexidade da questão ecológica demanda respostas rápidas aos problemas ambientais resultantes da evolução da ciência e da tecnologia, vindo a reforçar a idéia de que a administração deverá gozar de poder discricionário para analisar cada caso e escolher a melhor alternativa, garantindo que seja realizado o interesse público superior, que é a preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo. O termo autorização seria mais adequado por denotar precariedade. A distinção entre atos de vinculação e discricionariedade administrativa evidenciada pela doutrina, no sentido de que as licenças são uma espécie de ato vinculado e as autorizações são um tipo de ato discricionário.

Para Meirelles (1998) a licença é um ato administrativo vinculado e definitivo pelo qual o poder público, verificando que o interessado atendeu a todas exigências legais, faculta-lhe o desempenho de atividades ou a realização de fatos materiais antes vedados ao particular, como o exercício de uma profissão ou a construção de um edifício em terreno próprio.

As divergências doutrinárias dentro da profusão de normas, nas três esferas administrativas de governo geram falta de padronização dos procedimentos, o que favorece as divergências interpretativas acerca dos diversos institutos com os quais o direito ambiental opera.

4.3.Licenciamento ambiental: as dificuldades estruturais

A tradição histórica brasileira, desde os primórdios da operacionalização dos órgãos de proteção, mostra-se contraditória, carecendo os setores da administração pública responsáveis pela fiscalização do setor, de condições estruturais efetivas de funcionamento.

Segundo pesquisa desenvolvida no âmbito do Estado de Pernambuco, Silva (2004) identificou a carência estrutural do setor de fiscalização ambiental, que pela realidade observada, não difere das condições de outros estados brasileiros, descrevendo em detalhes a questão, do ponto de vista histórico:

“Quando a Organização das Nações Unidas realizou, em 1972, a Conferência sobre Meio Ambiente Humano, os países capitalistas centrais defrontavam-se com crise do padrão fordista-keynesiano de desenvolvimento. A partir da década de setenta assiste-se a institucionalização da questão ambiental concomitante ao processo de reestruturação produtiva, que dentre outros fatores, implicou na transferência de unidades produtivas dos países do então Terceiro Mundo. A América Latina foi o principal destino das indústrias poluentes vindas da Europa e da América do Norte, sendo o Brasil o principal país receptor. A preocupação ambiental não perpassava as decisões políticas quanto à qualidade do desenvolvimento, ao contrário, aquela era tida como obstáculo para a consecução de um patamar econômico e social que se desejava atingir. Tanto era assim que apesar do governo brasileiro ter criado, em 1973, uma instituição federal responsável pelas questões ambientais, sua existência assumia um caráter meramente simbólico, tendo em vista sua falta de estrutura e de capacidade interventiva.”

Não havia, segundo a autora, interesse manifesto pela questão, inclusive argumentando pela não-intencionalidade – por omissão – na fiscalização, pois “O Estado, que se encontrava sob o regime militar, não tinha a intenção de garantir a efetividade do controle ambiental, porque fazê-lo seria contrapor-se ao próprio esforço que ele empreendia para a expansão do parque industrial brasileiro.”

O processo pós-ditadura militar caracterizou-se pela necessidade de expansão dos investimentos, conflitando com a proteção ambiental, até o final dos anos 80, quando avançou a regulação ambiental, sem entretanto, de acordo com aquela autora, “ampliação da capacidade operativa dos órgãos ambientais dos três níveis de governo. Falta

investimento público para a proteção do meio ambiente.”.

4.4. Os obstáculos aos setores investidores

A gestão de serviços de energia tem se revelado um desafio no contexto do Brasil contemporâneo, haja vista a profusão de normas do setor e a dificuldade característica de compatibilizar as necessidades de desenvolvimento e proteção ao meio-ambiente.

Segundo o editorial publicado na revista eletrônica Power², quando se celebrou recentemente dia nacional do Meio Ambiente, houve em todo o país, diversas comemorações também por conta dos 25 anos da lei 6.938, que fixou normas de defesa do meio ambiente. Empresários reunidos no XVII Congresso Nacional de Executivos de Finanças, realizado no Sofitel-Rio, criticaram “asperamente as normas do setor, a lentidão na aprovação e a capacidade técnica das entidades que cuidam dessa área. O primeiro a se pronunciar foi o presidente do Instituto Brasileiro do Petróleo (IBP) e da Repsol Brasil, João Carlos de Lucca, que considerou a questão como um grande problema - e ainda frisou que os técnicos do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (Ibama) no momento se encontram em greve.”, fato que revela a precariedade do tratamento de questões que movem elevadas somas de investimento.

É indiscutível que o emprego de grandes somas de capital demanda planejamentos estreitos que revelem o maior grau de eficiência possível. As dificuldades impostas pelo rigor legislativo e fragilidade na administração burocratizada representam hoje um entrave ao desenvolvimento dos setores de energia.

5. Pela municipalização da gestão regulatória em matéria ambiental

Os ajustes na regulação da competência em matéria ambiental e a estruturação de políticas municipais de meio ambiente, podem ser úteis para que os governos locais encontrem, em conjunto com a comunidade, caminhos saudáveis para seu crescimento. No campo da gestão ambiental, eventualmente ocorrem sobreposições de competências e indefinições legais que levam à superposição de decisões diferentes sobre um mesmo tema, tomadas nos diversos níveis do poder público.

Para buscar uma solução possível para os conflitos desta natureza, os órgãos das esferas superiores da administração e do poder político só deveriam intervir numa questão de menor amplitude, quando houvessem se esgotado todas as possibilidades de solução pela administração local, ou quando houvesse manifesta omissão ou imperícia dos órgãos da unidade federativa em que tenha ocorrido. De modo inverso, os governos locais têm todo o direito de atuarem com mais rigor que os Estados no controle das atividades que se instalam em seu território; por sua vez, os Estados podem ser mais rigorosos que a União, em relação a empreendimentos ou atividades que afetem as populações locais, sempre que isso for de seu interesse.

Nas disputas de competências e atribuições legais entre entidades hierarquicamente diferentes, compete ao Poder Judiciário o julgamento entre decisões administrativas distintas, definindo com clareza as atribuições em decisões referentes ao licenciamento ambiental.

Toda a problemática que envolve o licenciamento ambiental, enquanto prática de concretização do Princípio da Precaução, causa conflitos especialmente no setor de energia.

Em situações limite nas quais o Princípio da Precaução é considerado, valeria a pena tentar buscar o conhecimento das populações locais, em nível municipal, para que o julgador possa emitir um juízo de valor o mais próximo possível da realidade observada. O município, pela proximidade dos fatos sob análise, está em melhores condições de avaliar o interesse dos envolvidos.

6. Referências

- BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- CAMPOS JÚNIOR, Raimundo Alves. *O conflito entre o direito de propriedade e o meio ambiente e a questão da indenização das áreas de preservação ambiental*. Curitiba: Juruá, 2004. p. 124.
- GUERRA, Sérgio. A competência dos entes federados em matéria ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 6, ano 2, abr-jun 1997, p. 120-127.
- HORTA, Raul Machado. *Estudos de Direito Constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

² Obtido em www.power.inf.br, em 19/05/06, às 15:20h.

- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 17 ed. São Paulo: Malheiros, 1999.
- MORAES, Luís Carlos de. *Curso de Direito Ambiental*. São Paulo: Editora Atlas, 2004.
- NETO, Antônio José de Mattos. Competência Legislativa Municipal sobre Meio Ambiente. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, vol 14, ano 4, abril-jun 1999, p. 120-133.
- SILVA, Carolina Gomes da. *A Ação do Estado no (des)Controle Ambiental - O Conflito entre as Condições do Meio Ambiente de Pernambuco (A Trajetória da CPRH)*. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-graduação em Ciência Política. UFPE, 2004.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 23 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- _____. *Direito Ambiental Constitucional*. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2003
- XAVIER, Yanko Marcius de Alencar (org.). *Direito Ambiental Aplicado à Indústria do Petróleo e Gás Natural*. Fortaleza: FKA, 2004.