

---

# COMPETÊNCIA LEGISLATIVA AMBIENTAL E APLICAÇÃO DA NORMA MAIS RESTRITIVA COMO FORMA DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS: UMA ANÁLISE CRÍTICA

**Fabiana da Silva Figueiró**

Graduada em Ciências Jurídicas e Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (2004). Especialista em Direito Ambiental pela PUC-RS (2008) e especialista em Direito Penal e Processual Penal pelo IDC (2010). Cursa Mestrado em Direito na Universidade de Caxias do Sul. É membro do Comitê de Bacia Hidrográfica do Lago Guaíba, das Câmaras Técnicas de Assuntos Jurídicos do Conselho Estadual do Meio Ambiente e do Conselho Estadual de Recursos Hídricos, além da Câmara Técnica de Águas Transfronteiriças do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, bem como do Conselho de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre. Advogada do Departamento de Direito Ambiental e Sustentabilidade de Souto Correa Advogados.  
fabiana.figueiro@soutocorrea.com.br

**Suzane Girondi Colau**

Possui graduação em Comunicação Social - Produção Editorial pela Universidade Anhembis Morumbi (2005) São Paulo/SP. Pós-Graduada em Comunicação com o Mercado pela ESPM de São Paulo/SP. Cursando o último semestre de Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.  
suzane.colau@gmail.com

## RESUMO

O artigo discorre acerca das competências legislativas ambientais com vistas a discutir a relevância do critério que aponta a aplicação da legislação mais restritiva ao meio ambiente em caso de conflito normativo. Para tanto, elucida sobre a evolução da atenção jurídica ao tema ambiental, abordando a sua inserção na Constituição Federal de 1988. Discorre, em seguida, não só sobre o modelo federativo adotado pela Carta Constitucional, mas também sobre o sistema de repartição de competências entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal. A partir disso, analisa os ditames constitucionais que conferem a tais entes a competência legislativa para proteger o meio ambiente e discute, com base na doutrina, os conceitos constitucionais que envolvem o tema. Feita tal avaliação, apresenta os argumentos de doutrinadores que entendem pela prevalência da norma mais protetiva. Após tal discussão, destaca entendimentos doutrinários e

jurisprudenciais que afastam tal critério, tomando por base conceitos de competência formal e material.

**Palavras-chave:** Meio Ambiente. Constitucional. Competência. Conflito. Restritiva.

*LEGISLATIVE COMPETENCE TO THE ENVIRONMENT  
AND THE APPLICATION OF MORE RESTRICTIVE  
STANDARDS AS A METHOD OF CONFLICT RESOLUTION:  
A CRITICAL ANALYSIS*

**ABSTRACT**

The article discusses about the environmental legislative competences in order to deliberate the relevance of the criterion which states the application of the more restrictive environmental legislation in the case of normative conflict. For this purpose, elucidates the evolution of legal attention to environmental issues, addressing its inclusion in the Constitution of 1988. Discourses not only on the federal model adopted by the Constitution of 1988, but also on the system of division of competences between federal entities. From this, analyzes the constitutional dictates that give such entities legislative power to protect the environment and discusses, based on the doctrine, the constitutional concepts involving the subject. Made such an evaluation, presents the arguments of scholars who understand the prevalence of the more protective law. After this discussion, highlights doctrinal and jurisprudential understandings.

**Keywords:** Environment. Constitutional. Competence. Conflict. Restrictive.

## 1 INTRODUÇÃO

Dentre os grandes desafios dos agentes públicos nas atividades de proteção ao meio ambiente está o adequado exercício da competência legislativa. Da mesma forma, constitui tarefa importante e

desafiadora aos particulares identificar quais são as normas a serem seguidas e a legitimidade das obrigações e proibições que impõem, tendo em vista a fértil produção legislativa disciplinando condutas relacionadas ao meio ambiente.

As dificuldades de agentes públicos e particulares na criação, interpretação e aplicação das normas ambientais são compreensíveis, na medida em que a temática ambiental ganhou contornos de destaque do ponto de vista jurídico e recebeu atenção especial e pioneira a partir, notadamente, da Constituição Federal de 1988, que reservou um capítulo exclusivo ao tema. Além disso, a Constituição tratou de disciplinar a atuação da União, Estados, Municípios e Distrito Federal na defesa ambiental, impondo-lhes o dever de tutela aos bens ambientais. Nesse sentido, a partir de um modelo federativo, descentralizou as atribuições e repartiu os poderes de execução de tais entes, indicando os temas ambientais acerca dos quais poderiam legislar.

Não obstante o cuidado do legislador constitucional, não só o crescimento da preocupação com a temática ambiental bem como as diversas peculiaridades que envolvem o meio ambiente, somados aos reflexos sociais, culturais e econômicos oriundos do assunto demonstram que, na prática, a delimitação da competência legislativa e a adequada produção de normas constituem tarefa árdua.

Nesse contexto, surgem conflitos e dúvidas acerca da norma a ser seguida, especialmente quando mandamentos contrários emanam de entes federativos diversos. No intuito de solver essa problemática, muitos estudiosos apontam que a regra de ouro consiste em lançar mão da norma que mais protege o meio ambiente (norma mais protetiva ou restritiva). Esse entendimento tem sido largamente difundido nos meios jurídico e acadêmico.

Diante disso, o presente estudo se propõe a investigar a existência de previsão legal expressa apontando para a prevalência da norma mais restritiva em matéria ambiental. Além disso, propõe uma análise sistemática dos ditames constitucionais que versam sobre competência legislativa, percorrendo a doutrina especializada e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, com vistas a confirmar o cabimento de tal entendimento e apontar alternativas fundamentadas para a solução do imbróglio, a fim de contribuir no exercício legítimo da tutela ao meio ambiente.

## 2 O MEIO AMBIENTE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Discorrer sobre as competências em matéria ambiental e eventuais conflitos advindos da legislação emanada das esferas de poder que formam nosso país requer que, em um primeiro momento, seja analisada a evolução da temática ambiental e sua relevância sob o prisma constitucional.

Nessa linha, importa destacar que o contexto da crise ecológica oriunda de um modelo econômico assentado na apropriação descontrolada dos recursos naturais e os efeitos negativos concretizados pelos desastres ambientais de repercussão internacional, ocorridos especialmente a partir da década de 1960, podem ser considerados os principais responsáveis pelo despertar ecológico.

Diante da constatação de que os compromissos internacionais sobre o tema passaram a ser firmados a partir da década de 1970, pode-se inferir que a proteção do meio ambiente é uma realidade relativamente recente e ainda em construção, fruto de uma nova consciência ecológica<sup>1</sup>. Do ponto de vista jurídico, em um primeiro estágio, o Direito Internacional Público reproduziu em tratados as novas angústias sociais frente às grandes catástrofes. Em um segundo momento, contudo, “foi a vez do cidadão comum e do Estado se conscientizarem da necessidade de preservação dos bens ambientais, a bem de cada um e de todos, mesmo para além das imponentes fronteiras”<sup>2</sup>.

Como reação à preocupação com os problemas de ordem ambiental, a Declaração de Estocolmo, em 1972, proclamou a proteção do meio ambiente como tema fundamental que reflete no bem-estar de todas as nações e, assim, repercutiu nas regras atinentes ao desenvolvimento econômico mundial e às relações entre homem e natureza.

O Brasil, que já vinha disciplinando a matéria ambiental de forma esparsa especialmente desde a década de 1970, acertadamente

<sup>1</sup> PADILHA, Norma Sueli. *Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 35.

<sup>2</sup> GOMES, Carla Amado. *Direito Ambiental: o ambiente como objeto e os objetos do Direito do Ambiente*. Curitiba: Juruá, 2010, p. 14.

optou por reconhecer a relevância das questões relativas ao meio ambiente e por promover a incorporação do tema ao texto constitucional de forma sem precedentes nas constituições anteriores. Assim, o país reservou espaço de destaque ao assunto na Constituição de 1988<sup>3</sup>, guardando um capítulo específico para a questão<sup>4</sup>. Além disso, realizou outras referências esparsas sobre meio ambiente ao longo do seu texto. Pode-se inferir que andou bem o constituinte, visto que as preocupações ambientais cresciam e a nova ordem social não poderia deixar de enfrentá-las.

Dessa maneira, pode-se dizer que a Constituição Federal de 1988 foi a primeira das cartas constitucionais brasileiras a sistematizar a questão do meio ambiente<sup>5</sup>, tornando-se um documento com fortes valores ambientais<sup>6</sup>, cujos preceitos explícitos e implícitos permeiam toda a sua estrutura<sup>7</sup>. Tratando-se o meio ambiente de assunto com normatização relativamente recente em âmbito mundial e enfrentado de forma pioneira, no Brasil, sob o prisma constitucional, a partir de 1988, é natural que haja, ainda, muito que se avançar na consolidação das concepções jurídicas que envolvem a matéria. Por tais motivos, é no sentido de discussão dos temas ainda não consolidados que se propõe o presente estudo.

Posto isso, tem-se que a sistematização das questões ambientais na Constituição caracterizou importante passo rumo ao respeito e ao atendimento às necessidades ecológicas de um país com tamanha diversidade e quantidade de recursos naturais como o Brasil. Outra medida de relevância diz respeito à repartição dos poderes atinentes a cada esfera de poder para atuação na esfera ambiental. Ocorre que, no que concerne às questões ambientais, é importante delinear quais os limites e as possibilidades de atuação de cada ente, com vistas a se almejar a adequada tutela e gerenciamento dos assuntos dessa ordem. Contudo, conforme veremos a seguir, tal tarefa nem sempre é fácil.

<sup>3</sup> HORTA, Raul Machado. *Estudos de Direito Constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995, p. 167.

<sup>4</sup> Capítulo VI do Título “Ordem Econômica e Social” da Constituição Federal. “Art. 225 - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações [...]”.

<sup>5</sup> GOMES, Luis Roberto. *Princípios Constitucionais de Proteção ao Meio Ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, p. 167.

<sup>6</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal Anotada*. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 1.226.

<sup>7</sup> SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 833.

### 3 SISTEMA FEDERATIVO E COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL

O estudo sobre conflito de competência legislativa em matéria ambiental deve partir da análise do modelo de repartição dos poderes políticos no âmbito do território nacional e, a partir disso, avançar na seara da produção legislativa em temas ambientais.

Nesse viés, cabe trazer à baila que, nos termos do art. 1º da Constituição Federal, o Brasil constitui uma República Federativa, formada pela união indissolúvel de Estados, Municípios e do Distrito Federal. Consoante Silva<sup>8</sup>, a repartição de poderes autônomos constitui conceito nuclear da teoria do federalismo. Assim, a Federação trata-se de um grande sistema de repartição de competências, que dá sustentação à descentralização do poder em unidades autônomas<sup>9</sup>.

As citadas competências, objeto de repartição entre os entes internos, traduzem-se no poder de ação e de atuação atribuído aos órgãos e agentes públicos para o fim de prosseguirem com as tarefas para as quais foram constitucionalmente incumbidos<sup>10</sup>. Em outras palavras, as competências tratam-se da “faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões”<sup>11</sup>, conduta essa sempre respaldada por norma constitucional<sup>12</sup>.

Na medida em que o art. 225 da Constituição impõe ao Poder Público, além da coletividade, o dever de defender e preservar o meio ambiente, sob a perspectiva de um Estado Federativo, surge a necessidade de delinear quais as competências em tal seara são atinentes a cada entidade autônoma que forma o Poder Público.

No que tange ao tema, Farias<sup>13</sup> destaca que o modelo federativo vai ao encontro da ideia de proteção ambiental, encaixando-se

<sup>8</sup> SILVA, op. cit. p. 260.

<sup>9</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. *Competências na Constituição de 1988*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 29.

<sup>10</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 4. ed. Coimbra: Editora Almedina, 2001, p. 529.

<sup>11</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p.477.

<sup>12</sup> VITTA, Heraldo Garcia. Da divisão de competências das pessoas políticas e o meio ambiente. *Revista de Direito Ambiental*, n. 10, p. 94.

<sup>13</sup> FARIAS, Paulo José Leite. *Competência Federativa e Proteção Ambiental*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1999, p. 370.

como uma luva, pois tal modelo garante que a proteção do meio ambiente possa ocorrer de acordo com as peculiaridades de cada entidade federativa, bem como possibilita que existam normas de proteção gerais dirigidas ao sistema como um todo.

Quanto ao desenho jurídico, as competências para defesa do meio ambiente restaram distribuídas pela Constituição à União, aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal, tanto no plano material (atribuição para fazer ou executar), quanto no plano formal (poder de legislar). Na medida em que todos os entes federativos receberam competências legislativas e executivas em assuntos atinentes ao meio ambiente, pode-se visualizar a importância reconhecida pelo legislador ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado<sup>14</sup>.

No presente estudo, entretanto, abordaremos apenas a problemática que envolve a competência legislativa, notadamente no que diz respeito a conflitos normativos decorrentes da existência de multiplicidade de normas regulamentando o mesmo assunto, emanada de diferentes entes.

Antes de adentrar no âmago de tal discussão, contudo, vale tratar acerca das competências legislativas reservadas a cada ente federativo em matéria de meio ambiente.

#### **4 REPARTIÇÃO DAS COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS EM MATÉRIA AMBIENTAL**

Descrever as competências legislativas distribuídas pela Constituição Federal constitui tarefa primordial para que possamos, a partir disso, interpretar os conceitos atinentes ao tema e os reflexos práticos no desempenho da função legislativa pelos entes federativos, com vistas à discussão sobre o cabimento de se utilizar o critério da norma mais protetiva ao meio ambiente na resolução de conflitos.

De maneira geral, a repartição de competência legislativa em matéria ambiental segue a mesma lógica atinente às demais matérias constitucionais: enumeram-se os poderes da União e dos

<sup>14</sup> BRATZ, Jussara. Competência do município para legislar em matéria ambiental à luz do princípio da subsidiariedade. *Revista Interesse Público*. Minas Gerais: 2011, n. 67, pp. 251-275.

Municípios, restando aos Estados-Membros os poderes remanescentes que não lhes tenham sido negados<sup>15-16</sup>.

Esse entendimento é importante visto que é na competência para legislar que se expressa o poder político, cerne da autonomia das unidades federativas, qual seja, a capacidade de estabelecer leis sem subordinação hierárquica e intromissão das demais esferas de poder<sup>17</sup>.

Nesse viés, à União foram reservadas competências exclusivas (art. 21<sup>18</sup>) e privativas (art. 22<sup>19</sup>), sendo que, na competência privativa, há possibilidade de delegação aos Estados, mediante Lei Complementar.

Tendo em vista tais poderes, a doutrina posiciona-se no sentido de que tal modelo “confere certa primazia da União em relação às demais entidades federativas quanto à realização do direito fundamental ao ambiente, notadamente por que se lhe atribui a incumbência de traçar o próprio perfil da política geral para o ambiente”<sup>20</sup>. Logo, a doutrina aponta que foi conferido à União certo exercício em plenitude, visto que poderá editar leis sobre todos os aspectos (gerais e específicos) das matérias ambientais, levando, assim, a circunscrever a competência que remanesce para os Estados (e indiretamente para os Municípios)”<sup>21</sup>.

Temos, ainda, a partir do texto constitucional, uma fatia de competência legislativa ambiental que é concorrente entre União, Estados e Distrito Federal, contemplada no art. 24<sup>22</sup>. No

<sup>15</sup> FARIAS, Paulo José Leite. *Competência Federativa e Proteção Ambiental*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2000, p. 332.

<sup>16</sup> MATTOS NETO, José Antônio de. Competência Legislativa Municipal sobre o Meio Ambiente. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v.214, 1998.

<sup>17</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*: Atlas, 2000, p 97.

<sup>18</sup> “Art. 21. Compete à União: [...] IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; [...] XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso; XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos [...]” (grifos nossos).

<sup>19</sup> “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; II – desapropriação; [...] IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão; [...] 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 neste artigo”.

<sup>20</sup> GAVIÃO FILHO, Anizio Pires. *Direito Fundamental ao Ambiente*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 81.

<sup>21</sup> FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 164.

<sup>22</sup> “Artigo 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...] I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; [...] V- -produção e consumo; VI - floresta, caça, pesca,



âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais e, inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena para atender às suas peculiaridades. Contudo, nas matérias de competência concorrente, a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual no que lhe for contrária.

Assim, os Estados poderão exercer competência legislativa suplementar para atender às suas peculiaridades, mas tal possibilidade sofre as limitações temporais e qualitativas, haja vista que não poderá ser extrapolado o interesse atinente ao Estado e deverá haver adequação ao que for disposto pela União. Ainda, fica vedado ao Estado intervir naquilo que constitui interesse local do Município<sup>23</sup>, por força do disposto no art. 30, conforme veremos a seguir.

Aos Municípios, por sua vez, compete legislar sobre assuntos de interesse local e complementar a legislação federal e estadual no que couber, nos termos do art. 30, incisos I e II, da Constituição. Destaca-se que há entendimento no sentido de que, ainda que não constem expressamente no art. 24, os entes municipais restaram incumbidos de “legislar genericamente sobre assuntos de interesse local, inclusive meio ambiente, além de suplementar a legislação estadual e federal no que couber”<sup>24</sup>.

Logo, pode-se depreender que, embora todos os entes federativos disponham de competência legislativa em matéria ambiental, Estados e Municípios, em grande parte, estarão adstritos às normas gerais editadas pela União, atuando no sentido de preenchê-las ou detalhá-las, cabendo suplementar ou complementar a norma federal, conforme o caso.

fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; VII - proteção do patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; [...]. § 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer *normas gerais*. § 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. § 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender às suas peculiaridades. § 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário”.

<sup>23</sup> MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito ambiental Brasileiro*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 85.

<sup>24</sup> MAFRA, Marcelo Azevedo. *Conflitos normativos em matéria ambiental*; a prevalência da proteção. Disponível em: <[www.esmp.sp.gov.br/revista\\_esmp/index.php/RJESMPSP/.../20/](http://www.esmp.sp.gov.br/revista_esmp/index.php/RJESMPSP/.../20/)> . Acesso em: 01 dez. 2012.

## 5 APONTAMENTOS SOBRE CONCEITOS E PRINCÍPIOS QUE ENVOLVEM A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS AMBIENTAIS

Em que pese o texto pontual da Constituição Federal acerca das competências ambientais, no mais das vezes não é tarefa fácil interpretar o mandamento constitucional e suas repercussões em termos de meio ambiente. Afinal, tratando-se de modelo de repartição vertical de competências, poderá haver, para um mesmo território e uma mesma matéria, duas ordens jurídicas sobrepostas: a legislação oriunda da União e a legislação advinda do Estado ou do Município. Somam-se a isso a existência de alguns conceitos abertos no texto legal e o fato de o meio ambiente constituir-se em interesse que abarca um número indeterminado de pessoas, indiferente a fronteiras e de forte repercussão social e econômica.

Assim, antes de se comentar especificamente quanto à opção pela regra mais protetiva para resolução dos conflitos de competência ambiental, vale discorrer sobre alguns conceitos importantes para o melhor entendimento das competências legislativas.

### 5.1 Competência concorrente e normas gerais

No que tange à competência da União para exarar normas gerais, prevista no parágrafo 1º do art. 24, CF/88, a doutrina entende como tais aquelas que informam um patamar mínimo de proteção do meio ambiente<sup>25</sup>, não podendo esgotar a matéria e devendo permitir que reste espaço para complementação ou suplementação, sob pena de se comportar como uma norma de competência exclusiva ou privativa<sup>26</sup>. Vale destacar, entretanto, que há inúmeros artigos doutrinários tendentes a definir no que consistem as “normas gerais”, de competência da União<sup>27</sup>. A diversidade de entendimentos permite

<sup>25</sup> FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito ambiental brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 78.

<sup>26</sup> MACHADO, Paulo Afonso Leme. Federalismo, amianto e meio ambiente: julgado sobre competência. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes, LEITE, José Rubens Morato (Org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007. pp. 218-230 (*apud* ARAÚJO, Lisbete Gomes. *Constitucionalidade das Leis Ambientais Estaduais*; um comentário sobre a jurisprudência do STF. *Revista Internacional de Direito e Cidadania*. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/33275-42378-1-PB.pdf>>. Acesso em: 01 dez. 2012.

<sup>27</sup> Nesse sentido, sugere-se a leitura de ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

concluir que, “na prática, não há como evitar certa dose de subjetivismo na identificação das normas gerais, o que sempre acabará suscitando conflitos de competências”<sup>28</sup>. Nesse cenário, será importante a tarefa do Supremo Tribunal Federal no delineamento de tal competência.

## 5.2 Competência concorrente e normas complementares e suplementares

A competência complementar dos Estados, prevista no parágrafo 2º do artigo 24, CF/88<sup>29</sup>, já teria seus contornos atuais razoavelmente definidos pela doutrina e jurisprudência, consistindo na possibilidade de “pormenorizar as normas gerais e estabelecer condições de sua aplicação”<sup>30</sup>.

Já a competência suplementar, constante no parágrafo 3º do artigo 24<sup>31</sup>, trata-se do poder atribuídos aos Estados para legislar no sentido de atender a suas peculiaridades, suprimindo a falta de norma geral advinda da União.

Conforme Farias<sup>32</sup>, a competência complementar pressupõe a existência de norma geral a ser complementada. Já a competência suplementar requer a inexistência das normas gerais e tem o fim, portanto, de suprir tal ausência sem limites de pressupostos, podendo disciplinar toda a matéria. Interessante destacar que, no entendimento de tal autor, a “legislação de caráter suplementar concorrente pode ser diminuída na prática em função de intensa atividade legislativa da União, o que diminui a atividade legislativa supletiva dos entes descentralizados”. Entretanto, refere que “o campo da legislação específica, fruto da complementaridade das normas gerais, não pode ser diminuído sob pena de afronta à Lei Maior”.

<sup>28</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. op. cit. p. 151.

<sup>29</sup> “Art. 24 [...] § 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados”.

<sup>30</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. op. cit. p.152.

<sup>31</sup> “Art. 24 [...] § 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender às suas peculiaridades”.

<sup>32</sup> FARIAS, Paulo José Leite. *Competência Federativa e Proteção Ambiental*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1999, pp.310-311.

### 5.3 Do interesse local

O poder público municipal está autorizado pela Constituição a legislar sobre assuntos de interesse local. Todavia, o texto constitucional não conceitua tal interesse.

Assim, importa citar a doutrina de Meirelles<sup>33</sup>, no sentido de que “o que define e caracteriza o ‘interesse local’, inscrito como dogma constitucional, é a *predominância* do interesse do Município sobre o do Estado ou da União”. Assim, para o autor, o interesse local não necessita ser exclusivo ou privativo de determinada localidade, inclusive porque não há interesse municipal que não seja reflexamente interesse da União e do Estado.

Em outras palavras, o interesse local é “aquele que direta e imediatamente atinge a comunidade que vive o problema a solucionar [...] não podendo delegar a nenhum outro ente político o poder de legislar sobre o interesse que lhe é próprio e particular”<sup>34</sup>. Em idêntica compreensão, Sampaio aponta que “o que diferencia é a predominância, e não a exclusividade”<sup>35</sup>. A sistemática criada faz com que “o interesse local – inserido no Município – não poderá ser anulado pelos interesses que o envolvem em escala maior, mas levado em conta no balanceamento dos interesses”<sup>36</sup>.

Referido conceito é critério basilar da competência do Município para legislar sobre meio ambiente. Assim, quanto à ausência de tal conceito na Constituição Federal, bem como quanto ao fato de não terem sido elencados os casos em que poderá o Município emitir normativas, pode-se inferir que andou bem o legislador, na medida em que, ao não elencar as matérias atinentes ao interesse local, permite que sejam considerados os diversos aspectos culturais, sociais, geográficos e econômicos que envolvem os Municípios inseridos no vasto território nacional. Por outro lado, a evolução tecnológica constante pode permitir que um assunto considerado

<sup>33</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1993, p.98.

<sup>34</sup> MATTOS NETO, Antônio José de. Competência Legislativa Municipal sobre o Meio Ambiente. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v.214, 1998, p. 139.

<sup>35</sup> SAMPAIO, Doria. “Autonomia dos Municípios”. *Revista da Faculdade de Direito de São Paulo*, XXIX/419 (apud MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 99).

<sup>36</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. O Município e o direito ambiental. *Revista Forense*, v.317, p. 190.

de interesse local atualmente possa não o ser amanhã<sup>37</sup>, fazendo surgir conflitos de competência.

#### **5.4 Do federalismo cooperativo e da predominância do interesse**

Finalmente, com vistas à melhor interpretação no que tange às competências legislativas e a fim de contribuir na resolução de eventuais conflitos em tal matéria, é importante ter presente dois conceitos basilares atinentes ao modelo federativo brasileiro, quais sejam, o federalismo cooperativo e a concepção de predominância do interesse.

O federalismo cooperativo consiste em, por meio de uma repartição vertical de competências, “dividir a mesma ‘matéria’, em diferentes níveis, entre diversos entes federativos”<sup>38</sup>. Já a predominância do interesse decorre do fato de que “as matérias pertinentes ao interesse nacional serão atribuídas ao ente federal, ao passo que aos entes estaduais e municipais serão deixadas as matérias relacionadas aos interesses estaduais e locais”<sup>39</sup>.

É importante levar em conta tais conceitos com vistas à definição da norma a ser considerada, havendo eventual conflito. Aliás, imbuídos dos conceitos acima expostos bem como do delineamento das competências ambientais na Constituição Federal, passaremos a tratar sobre a possibilidade de se utilizar a norma mais restritiva (ou protetiva), na resolução de tais conflitos.

### **6 COMPETÊNCIA AMBIENTAL E O (DES)CABIMENTO DO CRITÉRIO DA NORMA MAIS PROTETIVA AO MEIO AMBIENTE COMO FORMA DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS**

Diversos são os conflitos que têm surgido entre a legislação que trata sobre meio ambiente emanada das três esferas legislativas.

<sup>37</sup> SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 309.

<sup>38</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 151.

<sup>39</sup> FARIAS, Talden. Competência legislativa em matéria ambiental. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental*, Belo Horizonte, v. 06, n. 32, pp. 58-67, mar./abr. 2007.

Tal situação decorre não apenas das características multifacetadas que envolvem as questões ambientais e seus aspectos fáticos. Sob o ponto de vista formal, contribui para a dificuldade de delimitação de atribuições e respectivo exercício da competência legislativa, a previsão constitucional de que tanto União e Estados quanto Municípios podem legislar sobre proteção ao meio ambiente em temas ambientais comuns, conforme estudado anteriormente. Contudo, temos que a repartição de poderes é importante para a melhor defesa ambiental, segundo abordamos em momento anterior.

Outro ponto que enseja problemas, consoante também se discorreu em capítulo acima, decorre do fato de a Constituição Federal apresentar inúmeros conceitos referentes ao exercício da competência legislativa ambiental desacompanhados da respectiva definição jurídica.

A seguir, serão elucidados alguns exemplos relacionados a conflitos normativos e sobreposições de poderes durante o exercício das atribuições legislativas dos entes federativos bem como apontados os entendimentos doutrinários quanto à possibilidade, ou não, de se lançar mão da norma mais restritiva como forma de solução de tais imbróglis. Vale citar alguns exemplos de casos discutidos no âmbito do Supremo Tribunal Federal, os quais serão comentados após análise das opiniões da doutrina sobre o tema.

Por exemplo, há notícias de caso em que determinado Estado editou lei proibindo que produto potencialmente perigoso pudesse ser transportado em seu território, criando norma mais restritiva que a legislação da União sobre o assunto<sup>40</sup>. Em situação distinta, certo Estado criou norma mais flexível no que toca ao desenvolvimento de determinada atividade econômica, dispensando o estudo de impacto ambiental sob o argumento de que estaria disciplinado, de forma específica, sobre proteção ambiental<sup>41</sup>.

Em sentido contrário, um ente federativo definiu pela necessidade de autorização prévia da Assembleia Legislativa para o licenciamento de atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetivas e potencialmente poluidoras, regrando o licenciamento

<sup>40</sup> STF Medida cautelar em sede da ADPF 234/MC. Relator (a): Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgamento em 28/09/2011, DJ 06/02/2012.

<sup>41</sup> STF. ADI 1.086/SC, voto do Rel. Min. Ilmar Galvão, julgamento em 7-6-2001, Plenário, DJ de 10-8-2001.

ambiental de forma mais rígida que as normas gerais<sup>42</sup>. Sabe-se, também, na linha dos exemplos anteriores, que um ente estatal promulgou uma lei autorizando a prática de atividade que implica maus tratos à fauna<sup>43</sup>, situação que extrapolaria sua competência, visto que violaria mandamento constitucional.

Diante de conflitos como os citados, muitos doutrinadores brasileiros apontam que, em se tratando de matéria ambiental, deverá prevalecer a legislação mais restritiva, ou seja, aquela norma que mais proteja o meio ambiente.

Nessa linha argumentativa, no que diz respeito à competência legislativa concorrente, Cappeli<sup>44</sup> infere que, “havendo conflitos entre legislações, deve predominar aquela mais restritiva (desde que cada uma se atenha ao campo próprio de seus interesses predominantes), já que, no caso, visa-se à satisfação do interesse público”.

Dessa maneira, boa parte da doutrina entende que, tomando por base os parágrafos 1º e 4º do art. 24 e o art. 225 da Constituição, no caso de conflitos em que a noção de “norma geral” e “norma especial” não seja suficiente, a resolução deve considerar a “prevalência da norma que melhor defenda o direito fundamental tutelado, por tratar-se de preceito constitucional (lei nacional) que se impõe à ordem jurídica central ou regional (*in dubio pro natura*)”<sup>45</sup>.

Sob tal alegação, Farias aduz que o *in dubio pro natura* constituirá princípio inspirador da interpretação. Como consequência, “nos casos em que não for possível uma interpretação unívoca, a escolha deve recair sobre a interpretação mais favorável à proteção ambiental”<sup>46</sup>.

No que concerne ao argumento utilizado por Farias, acima resumido, vale trazer à baila pertinente reflexão de Gavião Filho<sup>47</sup>, contrapondo que tal construção esbarra em objeções insuperáveis, já que desprezaria a diferenciação entre inconstitucionalidade formal e

<sup>42</sup> STF. ADI 3.252-MC/RO, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 6-4-2005, Plenário, DJ de 24-10-2008.

<sup>43</sup> STF. ADI 1.856-6/RJ, Relator Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 26/05/2011, DJ 14/10/2011.

<sup>44</sup> MARCHESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise; CAPPELI, Sílvia. *Direito Ambiental*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2011, p. 80.

<sup>45</sup> FARIAS, Paulo José Leite. *Competência Federativa e Proteção Ambiental*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1999, p. 356.

<sup>46</sup> FARIAS, Paulo José Leite. op.cit. p. 356.

<sup>47</sup> GAVIÃO FILHO, Anizio Pires. *Direito Fundamental ao Ambiente*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, pp. 84-85.

material, pois “o critério da prevalência pela norma mais favorável orientado pelo princípio *in dubio pro natura*, tem fundamentação material e nada tem a ver com a discussão de delimitação de competência entre a União e os Estados”.

Assim, a conclusão de Gavião Filho refere que “o critério da prevalência da norma mais favorável se presta para resolver problemas de inconstitucionalidade material, mas não é muito útil quando se pretende resolver um problema da delimitação da competência legislativa”<sup>48</sup>. Nesse íterim, vale grifar que a inconstitucionalidade material (ou substancial) é a desconformidade em relação à matéria e diz respeito à produção de atos normativos ou legislativos que desrespeitem o próprio conteúdo das normas constitucionais. Em outras palavras, “a inconstitucionalidade material é verificada quando o conteúdo de uma espécie normativa afronta totalmente ou parcialmente outro dispositivo constitucional com mesmo tema”<sup>49</sup>. A inconstitucionalidade material “tem a ver com o conteúdo da lei, ou melhor, com a não conformação do ato do legislador, em sua substância”<sup>50</sup>.

Ora, para uma lei ser considerada constitucional, sua produção exige que sejam observados determinados pressupostos. Logo, “faltas quanto à competência ou quanto ao cumprimento das formalidades procedimentais viciam o processo de formação da lei, tornando-a formalmente inconstitucional”<sup>51</sup>. Esses casos, salvo melhor juízo, devem ser extirpados do mundo jurídico, independentemente do fim a que se propõem.

Contrariamente ao argumento de que sempre deve prevalecer a norma da esfera de poder que mais proteja o meio ambiente, cita-se Krell, segundo o qual, no que tange à intenção do legislador “na Constituinte, foram rejeitadas várias propostas que tiveram por objetivo fazer vigorar sempre o dispositivo legal ‘que mais proteja o meio ambiente’, não importando se ele fosse federal, estadual ou municipal”<sup>52</sup>.

<sup>48</sup> GAVIÃO FILHO, Anizio Pires. op.cit. pp. 84-85.

<sup>49</sup> CARVALHO, Elton Brito de Carvalho. *O que difere a inconstitucionalidade material da inconstitucionalidade formal?* Disponível em: <[www.lfg.com.br/public\\_html/article.php?story...mode=prin](http://www.lfg.com.br/public_html/article.php?story...mode=prin)>. Acesso em: 10 jan. 2013.

<sup>50</sup> MARINONI, Luis Guilherme. O sistema constitucional brasileiro. In: SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luis Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 783.

<sup>51</sup> MARINONI, Luis Guilherme. Op. cit. pp. 776-777.

<sup>52</sup> KRELL, Andreas Joachim. Subsídios para uma interpretação moderna da autonomia municipal na área da proteção ambiental. *Revista Interesse Público*, nº 10. Disponível em: <<http://www.amdjus.com.br/doutrina/administrativo/232.htm>>. Acesso em: 04 dez. 2012.



Para citado autor, figura como problemático se lançar mão de um “sistema jurídico-ambiental de proteção máxima” entre os entes federativos. Isso porque não teríamos, ainda, suficiente discussão sobre o assunto. Ademais, faltariam experiências práticas. Para Krell, se houver conflito entre normas municipais, estaduais e federais sobre o mesmo assunto ligado à proteção ambiental, “cada caso deve ser resolvido na base do sistema constitucional de competências”<sup>53</sup>, pois não existe um “princípio” universal da prevalência da norma mais restritiva (mais protetora).

Rechaçando o entendimento de que a norma mais restritiva deva ser considerada quando houver conflitos, Bessa Antunes também aduz que não há base legal ou constitucional para tal afirmação, sendo que “a ordem jurídica, como se sabe, organiza-se em uma escala hierárquica encimada Constituição Federal, que, dentre outras coisas, dispõe sobre a competência dos diversos organismos políticos e administrativos”<sup>54</sup>.

Nesse viés, segue o citado jurista, a questão central a ser enfrentada seria a da competência legal do órgão que criou tal norma, assim, “pouco importa que uma lei seja mais restritiva e, apenas para argumentar, seja mais benéfica para o meio ambiente, se o ente político que a produziu não é dotado de competência para produzi-la”<sup>55</sup>. De forma contundente, conclui que “a idéia da aplicação da lei mais restritiva é mais um dos diversos mitos que povoam o nosso direito ambiental”<sup>56</sup>.

## 7 APONTAMENTOS SOBRE CONFLITOS DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA AMBIENTAL A PARTIR DE JULGADOS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

A análise do Supremo Tribunal Federal (STF) nos exemplos elencados acima corrobora o entendimento de que a opção pela norma

<sup>53</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. *Vale o mais restrito?* Disponível em: <[http://www.oeco.com.br/paulo-bessa/16877-oeco\\_13503](http://www.oeco.com.br/paulo-bessa/16877-oeco_13503)>. Acesso em: 10 jan. 2013.

<sup>54</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. *Vale o mais restrito?* Disponível em: <[http://www.oeco.com.br/paulo-bessa/16877-oeco\\_13503](http://www.oeco.com.br/paulo-bessa/16877-oeco_13503)>. Acesso em: 10 jan. 2013.

<sup>55</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 9. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 88.

<sup>56</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. *Vale o mais restrito?* Disponível em: <[http://www.oeco.com.br/paulo-bessa/16877-oeco\\_13503](http://www.oeco.com.br/paulo-bessa/16877-oeco_13503)>. Acesso em: 10 jan. 2013.

mais restritiva não representa a melhor técnica com vistas à resolução de conflitos normativos em sede ambiental. Conforme esmiuçado a seguir, em tais casos o STF considerou aspectos vinculados à competência formal do ente que exarou a norma ou relacionados à inconstitucionalidade material do texto legal atacado, senão vejamos.

Na Medida Cautelar julgada em sede de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 234MC/ADI 2656/SP, foram arguidas, entre outras, a violação ao princípio federativo e à reserva de competência da União prevista no art. 22, incisos IX, X e XII da Constituição. Isso porque o Estado de São Paulo editou lei proibindo o uso, em seu território, de produtos, materiais e artefatos que contenham amianto ou asbesto, situação que levou à proibição do transporte de tais produtos, ainda que destinados à exportação ou a outros Estados. No entendimento do Relator, “a lógica da distribuição de competências precede o julgamento quanto à benignidade, ou não, do resultado da norma. Isso porque, em Direito, os meios justificam os fins, e não o contrário”. Ademais, comenta que a comercialização do produto é admitida em âmbito nacional, conforme autorização contida em lei federal. Aduz, também, que cabe à União legislar privativamente sobre transporte, no qual se encontra inserido o transporte de cargas perigosas, como o amianto, sendo que “os entes federativos [...] podem ocupar precisamente o mesmo espaço, mas isso não autoriza os Estados a usurparem a atuação dos demais entes ou a adotar condutas no sentido de inviabilizar o exercício de competências atribuídas pela Carta de 1988 à União”. Restou, assim, deferida a medida cautelar pleiteada, por maioria<sup>57</sup>.

Na Ação Direita de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.086-7/SC, foi analisada a cominação da Constituição Estadual de Santa Catarina, a qual dispensava estudo prévio de impacto ambiental para áreas florestadas ou objeto de reflorestamento para fins empresariais. Em tais casos, a Constituição Estadual apontava a necessidade de normas disciplinando a exploração em plano de manejo sustentado, visando à qualidade ambiental. No entendimento do Ministro Relator, a norma estadual criou uma exceção ao inciso IV do parágrafo

<sup>57</sup> Vale destacar que a proibição do amianto encontra-se sob análise pelo STF em duas outras ações diretas de inconstitucionalidade, tendo ocorrido audiências públicas para o fim de subsidiar tais julgamentos. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=>>. Acesso em: 10 jan. 2013.

1º do artigo 225 da Carta Federal, que prevê a exigência de prévio estudo de impacto ambiental. Ademais, segundo ele, “pela lógica sistemática da distribuição de competência legislativa, apenas a lei federal seria apta a excluir hipóteses à incidência do aludido preceito legal”. Afinal, o tema estaria inserido no campo de abrangência das normas gerais sobre conservação da natureza e proteção ambiental. No caso, segue o Relator, não se está tratando de normas complementares, atribuição constitucional, essa, sim, dos Estados.

Sobre a ADI nº 1.086-7/SC, comenta Gavião Filho<sup>58</sup> que o critério do STF para declarar a inconstitucionalidade da lei estadual que dispensava o estudo de impacto ambiental “foi exatamente o critério formal da delimitação de competência da União para editar normas gerais e dos Estados para dar normas específicas à proteção ambiental, entendendo-se ausentes, na hipótese, as peculiaridades locais”, assim, não há que se falar em utilização do critério material da norma mais protetiva (*in dubio pro natura*).

O critério da norma mais restritiva também não foi a fundamentação utilizada no julgamento da Medida Cautelar em ADI nº 3.252-6, por meio da qual se questionou a Lei do Estado de Rondônia pela qual o licenciamento de atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras deve ocorrer após autorização prévia da Assembleia Legislativa do Estado. O argumento trazido em sede da ADI nº 3.252-6 refere, dentre outros, haver infringência às normas constitucionais ambientais presentes no art. 24, inciso IV, pelos quais compete à União estabelecer normas gerais, consistindo a mesma na Lei Federal nº 6.938/81. Lançando mão de tal entendimento e citando precedentes, o STF posicionou-se pela concessão da liminar.

Por sua vez, na ADI nº 1.856/RJ, o Procurador-Geral da República levantou a inconstitucionalidade da lei fluminense que autorizou a realização de exposições e competições entre aves de raças combatentes, sob o argumento de que se estaria institucionalizando a prática de crueldade contra animais. Em apertada síntese, o Ministro Relator entendeu haver transgressão à regra constante no

<sup>58</sup> GAVIÃO FILHO, Anízio Pires. *Direito Fundamental ao Ambiente*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, pp. 84-85.

inciso VII do parágrafo 1º do art. 225 da Constituição, que veda práticas que submetam animais à crueldade. Assim, a Lei Fluminense, conforme o julgado, “está em situação de conflito ostensivo com a norma inscrita no art. 225, § 1º, VII, da Constituição da República, que, insista-se, veda a prática de crueldade contra animais”. Assim, julgou-se procedente, à unanimidade, a ADI em voga.

Ao analisar caso análogo ao acima, referente à “festa da farra do boi”, cuja decisão do STF aduziu, também, inobservância direta ao art. 225, § 1º, VII, *in fine*, da Constituição, Steinmetz refere que o texto constitucional possui mandamento definitivo quanto a práticas cruéis envolvendo animais, assim, tal manifestação cultural afronta o mandamento da proibição de práticas cruéis contra animais, contudo essa interpretação não é restritiva do “âmbito de proteção da norma atributiva de um direito fundamental à liberdade de ação ou manifestação cultural”<sup>59</sup>. Esse é, também, o entendimento de Gavião Filho<sup>60</sup>.

Por todo o exposto, ainda que boa parte da doutrina invoque a regra da utilização da norma mais restritiva em casos de conflitos envolvendo competência legislativa ambiental, a análise cuidadosa do texto constitucional que trata sobre repartição de competências bem como da doutrina e da jurisprudência, notadamente do STF nos permite concluir que a citada técnica da norma mais protetiva não é a mais aconselhável. Em casos conflituosos, o ideal é que, em um primeiro momento, seja analisada de qual ente federativo seria a competência formal para tratar sobre o tema. Se o ente que disciplinou o assunto não tiver poderes conferidos pela Constituição para tanto ou estiver extrapolando seu espectro de atuação em face dos demais, a norma deve ser rechaçada, independentemente de seu propósito. Além disso, em um segundo momento, é importante considerar se, em verdade, a norma em referência não possui vício material de competência, visto que a Constituição Federal apresenta diversas cominações concernentes à defesa do meio ambiente.

<sup>59</sup> STEINMETZ, Wilson. O caso da “farra do boi”, uma análise a partir da teoria dos princípios. In: STEINMETZ, Wilson; AUGUSTIN, Sérgio (Org.). *Direito Constitucional do Ambiente*. Caxias d Sul: EDUCS, 2011, pp. 71-86.

<sup>60</sup> GAVIÃO FILHO, Anizio Pires. *Direito Fundamental ao Ambiente*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, pp. 84-85.

A técnica supra referida, salvo melhor juízo, é importante para que se evitem sombreamentos de poderes bem como o acréscimo de insegurança jurídica oriunda da grande produção legislativa em matéria ambiental advinda dos mais diversos níveis de poder, os quais, muitas vezes, não estão capacitados para conduzir determinadas questões.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do estudo realizado, foi possível confirmar que a ordem jurídica nacional optou por reconhecer a relevância das questões relativas ao meio ambiente e a promover sua incorporação ao texto constitucional de modo sem precedentes. Assim, reservou espaço de destaque ao assunto na Constituição de 1988, guardando um capítulo específico para o tema. Entretanto, na medida em que o art. 225 da Constituição impõe ao Poder Público, além da coletividade, o dever de defender e preservar o meio ambiente, sob a perspectiva de um Estado Federativo, surge a necessidade de delinear quais competências em tal seara são atinentes a cada entidade autônoma que forma o Poder Público.

Na distribuição de poderes de defesa ambiental, é imperioso que se observe o sistema de repartição de competências, que dá sustentação à descentralização do poder em unidades autônomas, tendo em vista a opção política nacional pelo modelo federativo. Em tal modelo, é indispensável que ocorra a repartição de competências entre os entes internos, ou seja, é necessário atribuir às entidades governamentais o poder de emitir decisões. É imperioso também que o formato de repartição seja respeitado, a fim de se evitar o caos. Não restam dúvidas, a partir da pesquisa realizada, que esse formato descentralizado é interessante para a proteção ambiental, pois garante que a mesma possa ocorrer de acordo com as peculiaridades de cada ente federativo, bem como possibilita que existam normas de proteção gerais, dirigidas ao sistema como um todo.

A análise do assunto permite concluir que as competências para defesa do meio ambiente restaram distribuídas pela Constituição à União, Estados, Municípios e Distrito Federal, tanto no plano material (atribuição para fazer ou executar), quanto no plano formal

(poder de legislar). Quanto à seara da competência legislativa, em apertada síntese a Constituição tratou de enumerar os poderes da União e dos Municípios, restando aos Estados-Membros os poderes remanescentes. Temos, assim, competências exclusivas e privativas da União, notadamente para legislar sobre temas de interesse geral. Tem-se, ainda, competência concorrente entre União, Estados e Municípios, bem como a possibilidade de Municípios legislarem sobre assuntos de interesse local.

Embora todos os entes federativos disponham de competência legislativa em matéria ambiental, Estados e Municípios, em grande parte, estarão adstritos às normas gerais editadas pela União, atuando no sentido de preenchê-las ou detalhá-las, cabendo suplementar ou complementar a norma federal, conforme o caso. Contudo, a existência de alguns conceitos abertos no texto constitucional e a constatação de que o meio ambiente constitui interesse que abarca um número indeterminado de indivíduos, indiferente a fronteiras e de forte repercussão social e econômica, somado ao fato de os entes legislarem em relação a territórios comuns têm gerado um vasto número de conflitos e dúvidas envolvendo as normas de defesa ambiental e o gerenciamento dos recursos naturais.

Com base na pesquisa desenvolvida, foi possível concluir que, de fato, são diversos os conflitos entre normas que tratam de questões ambientais, criadas por entes federativos diversos. Tais situações, além de ensejarem discussões em âmbito judicial, são objeto de análise pela doutrina que se dedica à temática ambiental e constitucional. A partir dos aspectos levantados, verificou-se que renomados juristas apontam que, havendo conflitos entre legislações, deve predominar aquela mais restritiva e que, nos casos onde não for possível uma interpretação unívoca, a escolha deve recair sobre a interpretação mais favorável à proteção ambiental (*in dubio pro natura*).

Com respeito aos doutrinadores que defendem tal critério, optamos por nos filiar àqueles que rechaçam tal entendimento. Dessa forma, tendo como fundamento as informações avaliadas, não se identificou dispositivo expresso que aponte para a prevalência da norma mais protetiva. Além disso, os casos conflituosos devem ser solucionados com base no sistema constitucional de re-

partição de competências. Assim, em uma primeira análise, não interessa o objetivo da norma se o ente que a criou era incompetente para tanto.

Importa destacar, ainda, que os julgados do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria vão ao encontro do critério formal das competências no sentido de que a lógica da distribuição de competências precede o julgamento quanto à benignidade, ou não, do resultado da norma. Além disso, restou demonstrado que muitas decisões que afastaram a norma menos rígida consideraram critérios de inconstitucionalidade material, ou seja, de normas que estariam em situação de conflito ostensivo com o conteúdo material do texto constitucional, e não apenas o objetivo protetivo da norma.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. *Competências na Constituição de 1988*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 9. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Vale o mais restrito?* Disponível em: <[http://www.oeco.com.br/paulo-bessa/16877-oeco\\_13503](http://www.oeco.com.br/paulo-bessa/16877-oeco_13503)>. Acesso em: 10 jan. 2013.

ARAÚJO, Lisbete Gomes. Constitucionalidade das Leis Ambientais Estaduais; um comentário sobre a jurisprudência do STF. *Revista Internacional de Direito e Cidadania*. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/>>. Acesso em: 01 dez. 2012.

BRATZ, Jussara. Competência do município para legislar em matéria ambiental à luz do princípio da subsidiariedade. *Revista Interesse Público*. Belo Horizonte, 2011, nº 67.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal Anotada*. 2. ed. São Paulo, Saraiva, 2001.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 4. ed. Coimbra: Editora Almedina, 2001.

CARVALHO, Elton Brito de Carvalho. *O que difere a inconstitucionalidade material da inconstitucionalidade formal?* Disponível em: <[www.lfg.com.br/public\\_html/article.php?story...mode=prin](http://www.lfg.com.br/public_html/article.php?story...mode=prin)>. Acesso em: 10 jan. 2013

FARIAS, Paulo José Leite. *Competência Federativa e Proteção Ambiental*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1999.

FARIAS, Talden. Competência legislativa em matéria ambiental. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental*, Belo Horizonte, v. 6, n. 32, p. 58-67, mar./abr. 2007.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito ambiental brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

GOMES, Carla Amado. *Direito Ambiental: o ambiente como objeto e os objetos do Direito do Ambiente*. Curitiba: Juruá, 2010.

GOMES, Luis Roberto. *Princípios Constitucionais de Proteção ao Meio Ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

HORTA, Raul Machado. *Estudos de Direito Constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

KRELL, Andreas Joachim. Subsídios para uma interpretação moderna da autonomia municipal na área da proteção ambiental. *Revista Interesse Público*, nº 10. Disponível em: <<http://www.amdjus.com.br/doutrina/administrativo/232.htm>>. Acesso em: 04 dez. 2012.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental Brasileiro*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.



MACHADO, Paulo Affonso Leme. O Município e o direito ambiental. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v.317.

MAFRA, Marcelo Azevedo. *Conflitos normativos em matéria ambiental*; a prevalência da proteção. Disponível em: <[www.esmp.sp.gov.br/revista\\_esmp/index.php/](http://www.esmp.sp.gov.br/revista_esmp/index.php/)>. Acesso em: 01 dez. 2012.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise; CAPPELI, Sílvia. *Direito Ambiental*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2011.

MARINONI, Luis Guilherme. O sistema constitucional brasileiro. In: SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luis Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MATTOS NETO, José Antônio de. Competência Legislativa Municipal sobre o Meio Ambiente. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, v.214, 1998.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 6. ed. São Paulo, Malheiros, 1993.

PADILHA, Norma Sueli. Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2006.

STEINMETZ, Wilson. O caso da “farra do boi”, uma análise a partir da teoria dos princípios. In: STEINMETZ, Wilson; AUGUSTIN, Sérgio (Orgs.). *Direito Constitucional do Ambiente*. Caxias do Sul: EDUCS, 2011.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Medida cautelar em sede da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 234/MC. Relator Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgamento em 28/09/2011, DJ 06/02/2012.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 1.086/SC. Relator Min. Ilmar Galvão, Plenário, julgamento em 7/6/2001, DJ de 10/8/2001.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 3.252-MC/RO. Relator Min. Gilmar Mendes, Plenário, julgamento em 6/4/2005, DJ de 24/10/2008.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 1.856-6/RJ, Relator Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 26/05/2011, DJ de 14/10/2011.

VITTA. Heraldo Garcia. Da divisão de competências das pessoas políticas e o meio ambiente. *Revista de Direito Ambiental*, n. 10.

Recebido: 12/11/2013

Aceito: 02/04/2014