ISSN Impresso 1809-3280 | ISSN Eletrônico 2177-1758
www.esmarn.tjrn.jus.br/revistas

DIREITO E LIBERDADE

COMPETÊNCIA LEGISLATIVA EM MATÉRIA AMBIENTAL

LEGISLATIVE POWERS IN ENVIRONMENTAL MATTERS

Talden Queiroz Farias*

RESUMO: Este trabalho se propõe a estudar a repartição da competência legislativa ambiental, procurando contribuir para o estabelecimento de critérios resolutivos no caso de impasses. Os principais problemas nessa temática são: há vários tipos de competência legislativa ambiental, e a competência legislativa pode ter influência sobre a competência administrativa e a necessidade de fazer uma leitura diferenciada do assunto. A competência legislativa se subdivide em remanescente, exclusiva, privativa, concorrente, suplementar e reservada. Na competência concorrente, cabe à União editar normas gerais, e aos Estados e ao Distrito Federal suplementá-las, devendo ser compreendidas como as que dizem respeito a interesses gerais independentemente da especificidade a que cheguem. Quanto à competência legislativa dos Municípios, inexiste consenso sobre o conceito de "interesse local". Nesse diapasão, é preciso destacar que, caso duas normas ambientais estejam em conflito, prevalecerá a que for mais benéfica em relação à natureza, pois no Direito Ambiental vigora o princípio *in dubio pro nature*.
Palavras-chave: Competência Legislativa. Direito Ambiental. Normas Gerais. Interesse Local. Hermenêutica Jurídico-Ambiental.

ABSTRACT: This work aims to study the environmental distribution of legislative powers, seeking to contribute to the establishment of criteria to solve cases of impasses. The main problems with this theme are: there are several types of environmental legislative power, and this competence can influence the administrative powers and the need to make a differentiated reading of the subject. The legislative competence is divided into remaining, exclusive, private, competitive, supplementary and reserved. In competitive competence, it is the Union that has to edit general norms and the states and the Federal District need to supplement them. Regarding the legislative competence of the municipalities, there is no consensus on the concept of "local interest". In this vein, it should be noted that if two environmental norms are in conflict, whichever may be the most beneficial in relation to nature must prevail, since in Environmental Law reigns the principle of *in dubio pro nature*.
Keywords: Legislative Authority. Environmental Law. General Norms. Local Interest. Legal and Environmental Hermeneutics.

* Mestre em Direito pela Universidade Federal da Paraíba –UFPB. Especialista em Direito Processual Civil pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE e em Gestão e Controle Ambiental pela Universidade Estadual de Pernambuco – UPE. Professor da Escola da Magistratura do Rio Grande do Norte – ESMARN, da Universidade Estadual da Paraíba – UEPB, e da Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas da Paraíba – FACISA. Campina Grande – Paraíba – Brasil.

1 INTRODUÇÃO

Um dos temas mais conflituosos em matéria ambiental é a repartição de competências. Tanto sob o aspecto administrativo material quando sob o aspecto legislativo o impasse existe, quanto visto que, com a diferenciação entre a competência legislativa e a competência administrativa, estabelecida pela Constituição Federal de 1988, pela primeira vez na história constitucional brasileira este tipo de competência deixou de ser uma conseqüência daquele.

No que diz respeito especificamente à competência administrativa ambiental, a questão deverá ser regulamentada por lei complementar, conforme determina o parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal. Enquanto isso, prevalece a competência comum entre os entes federativos, o que certamente contribui para aumentar o número de conflitos.

Já a repartição da competência legislativa ambiental se acha devidamente disciplinada pela Carta Magna, prescindindo, a princípio, de uma regulamentação normativa. No entanto, os conflitos permanecem por diversos motivos: primeiro, porque são vários os tipos de competência legislativa em matéria ambiental, como a exclusiva (art. 25 §§ 1º e 2º), privativa (art. 22), concorrente (art. 24) e suplementar (art. 24, § 2º) [1]. E, depois, porque, sob muitos enfoques, a competência legislativa incide sobre a competência administrativa, reforçando os atritos entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Além do mais, existem conceitos jurídicos indeterminados, como o de normas gerais ou o de interesse local, que devem ser interpretados à luz de uma hermenêutica própria do Direito Ambiental. O próprio princípio da predominância do interesse assume uma acepção específica, na medida em que a todos os entes federativos interessa o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Sendo assim, o presente trabalho se propõe a estudar a repartição da competência legislativa em matéria ambiental, procurando contribuir para o estabelecimento de critérios resolutivos no caso de impasses legislativos. Isso deverá ser feito de acordo com o sistema de valores estabelecido pela

1 TRENNEPOHL, Terence Dornelles. **Fundamentos de Direito Ambiental**. 2.ed. Salvador: JusPodivm, 2007. p. 62.

Constituição Federal, mas, evidentemente, respeitando as especificidades que o direito material ao meio ambiente impõe.

Primeiro, será feita uma análise da competência em geral para, depois, passar à questão específica da competência legislativa em matéria ambiental. A doutrina nacional será a principal fonte de pesquisa deste estudo, embora a jurisprudência tenha também um papel relevante. É uma temática que, a cada dia, tem sido mais questionada pelos entes federativos e órgãos públicos e pela sociedade civil, tanto na esfera administrativa quanto na esfera judicial, o que impõe a necessidade de um estudo mais aprofundado.

2 REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS E ESTADO FEDERATIVO

Luís Pinto Ferreira[2] define competência como a capacidade jurídica de agir em uma esfera determinada. No entendimento de Celso Ribeiro Bastos[3], competência são os poderes que a lei confere para que cada órgão público possa desempenhar suas atribuições específicas.

Toshio Mukai[4] escreve que competência é a medida de poder que a Constituição ou a lei atribui ao agente público para a prática de determinados atos. Para José Afonso da Silva[5], competência são as modalidades de poder de que se revestem os órgãos ou entidades paraestatais para o desempenho de suas funções, ou a atribuição facultada a um órgão, entidade ou agente do Poder Público, para tomar decisões.

Do que se conclui que, competência é a atribuição que os entes e órgãos públicos possuem junto à coletividade e junto aos outros entes e órgãos públicos, inclusive na esfera internacional. A organização administrativa do Estado brasileiro está diretamente relacionada à distribuição dessas competências. O Brasil adotou o federalismo, que é a forma de Estado que atribui a cada ente federativo uma determinada autonomia política.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho[6] afirma que a autonomia adminis-

2 FERREIRA, Luís Pinto. **Comentários à Constituição brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1989. v.1. p. 491.
3 BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed. São Paulo: 2001. p. 107.
4 MUKAI, Toshio. **Direito Administrativo sistematizado**. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 210.
5 SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1992. p. 419.
6 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 25.ed. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 51.

trativa dos entes federativos pressupõe a divisão de competências entre o poder central e os poderes regionais e locais. Para Alexandre de Moraes[7], a adoção do Estado Federal pressupõe a decisão do legislador constituinte por meio da edição de uma Constituição que cria a Federação e a União, porém com cada ente mantendo relativamente a sua autonomia e as suas competências administrativas, legislativas e tributárias.

Na opinião de Lúcia Valle Figueirêdo[8], o federalismo é o modelo constitucional que prevê a descentralização do poder em vários centros autônomos coordenados por um poder central que é o responsável pelo exercício da soberania no plano internacional. Dalmo de Abreu Dallari[9] afirma que os Estados federais são aqueles que, diferentemente dos Estados unitários, abrigam vários centros de poder político autônomos regulamentados pela Constituição Federal.

O federalismo brasileiro tem como peculiaridade a inclusão dos Municípios como membros. O *caput* do art. 1º da Constituição Federal preceitua que "A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito".

O *caput* do art. 18 da Carta Magna determina que "A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição". A forma federativa é tão importante para o Estado brasileiro que, de acordo com o inciso I do § 4º do art. 60 da Constituição Federal, não poderá ser objeto de proposta de emenda tendente a aboli-la.

No âmago do conceito de federalismo está a repartição de competências entre os entes federativos. Não pode existir autonomia administrativa se um dos entes federativos for responsável pelo estabelecimento da competência dos demais, o que deve ser feito necessariamente pela Constituição Federal.

Alexandre de Moraes[10] ressalta que a adoção da repartição de competências administrativas, legislativas e tributárias é pressuposto da autonomia

7 MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 267.

8 FIGUEIRÊDO, Lúcia Valle. Discriminação constitucional das competências ambientais: aspectos pontuais do regime jurídico das licenças ambientais. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, n. 35, p. 43, 2004.

9 DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos deTeoria Geral do Estado**. 25. ed. Saraiva: São Paulo: 2005. p. 257-259.

10 MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 287.

das entidades federativas e, por conseqüência, garantia do Estado Federal. José Afonso da Silva[11] afirma que o cerne do Estado federal brasileiro é a repartição de competências entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Na opinião de Luís Pinto Ferreira[12], a repartição de competências entre o poder federal, os poderes estaduais e, no caso brasileiro, os poderes municipais, de acordo com os limites preestabelecidos na Constituição, é a característica essencial do Estado federal. Dalmo de Abreu Dallari[13] ressalta que no Estado federal as atribuições da União e as das demais unidades federadas são fixadas na Constituição Federal por meio de um regime de distribuição de competências, de maneira que o poder político é compartilhado pela União e pelas demais unidades federadas.

Na opinião de José Afonso da Silva[14], a autonomia federativa está fundamentada na existência de órgãos governamentais próprios e na posse de competência exclusivas que a Constituição Federal reconhece à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Paulo Affonso Leme Machado[15] pondera que somente a Constituição Federal pode estabelecer os direitos e deveres da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, visto que nenhum tipo de competência pode ser atribuído por lei infraconstitucional, a não ser que essa possibilidade tenha sido prevista pela própria Carta Magna.

A repartição de competências entre os entes federativos segue, em regra, o critério da predominância do interesse. 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 ou locais.

No entendimento de Alexandre de Moraes[16], a predominância do interesse é o princípio que direciona a repartição de competência entre os entes federativos. Segundo esse princípio, cabem à União as matérias de

11 SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 71-72.
12 FERREIRA, Luís Pinto. **Comentários à Constituição brasileira**,. São Paulo: Saraiva, 1989. v. 1. p. 491.
13 DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 25 ed. Saraiva: São Paulo: 2005. p. 257-259.
14 SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 71.
15 MACHADO, Paulo Affonso Leme Machado. **Direito Ambiental brasileiro**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 85.
16 MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 287.

interesse predominantemente geral; aos Estados, as matérias de interesse predominantemente regional, e, aos Municípios, as matérias de interesse predominantemente local, cabendo destacar que o Distrito Federal acumula as competências de âmbito estadual e municipal.

3 COMPETÊNCIA EM MATÉRIA AMBIENTAL

A Constituição Federal dispõe basicamente sobre dois tipos de competência: a competência administrativa e a competência legislativa. A primeira cabe ao Poder Executivo e diz respeito à faculdade para atuar com base no poder de polícia, ao passo que a segunda cabe ao Poder Legislativo e diz respeito à faculdade para legislar a respeito dos temas de interesse da coletividade.

José Afonso da Silva[17] ressalta que a distribuição de competências entre os entes federativos em matéria ambiental, segue os mesmos parâmetros adotados pela Constituição Federal em relação à repartição de competências das outras matérias. Nesse sentido, a competência administrativa é a atribuição que o Poder Executivo tem de proteger o meio ambiente, enquanto a competência legislativa é a atribuição que o Poder Legislativo tem para legislar a respeito de temas ligados ao meio ambiente[18].

4 COMPETÊNCIA LEGISLATIVA EM MATÉRIA AMBIENTAL

A competência legislativa se subdivide em remanescente, exclusiva, privativa, concorrente, suplementar e reservada. A competência remanescente diz respeito aos Estados e é aquela que permite a atividade legislativa em relação às matérias não vedadas, implícita ou expressamente, e que está prevista no § 1º do art. 25 da Constituição Federal.

A competência exclusiva diz respeito aos Estados e aos Municípios e é aquela reservada unicamente a uma entidade, sem a possibilidade de delegação, e que está prevista no § 2º do art. 25 e no inciso I do art. 30 da Constituição Federal. A competência privativa diz respeito à União e

17 SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 75.
18 FIORILLO, Celso Antonio Pachêco. **Curso de Direito Ambiental brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 61-63.

é aquela que, embora seja própria de uma entidade, pode ser delegada ou suplementada, desde que respeitados os requisitos legais, sendo prevista no art. 22 da Constituição Federal. É preciso destacar que a competência legislativa privativa da União, prevista no art. 22, e a competência legislativa exclusiva, prevista no art. 25 da Carta Magna, embora tratem, em diversos dispositivos, da questão ambiental, possuem um caráter muito mais de gestão administrativa e econômica do que de proteção ambiental, propriamente falando.

A competência concorrente é aquela reservada à União, aos Estados e ao Distrito Federal, cabendo à União a primazia de legislar sobre normas gerais, e que está prevista no art. 24 da Constituição Federal. A competência suplementar é aquela que atribui aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a faculdade de complementar os princípios e normas gerais ou de suprir a omissão destes, sendo prevista nos §§ 2º e 3º do art. 24 e no inciso II do art. 30 da Constituição Federal.

Tércio Ferraz[19] adverte que a competência suplementar é para a edição de legislação decorrente e não de legislação concorrente, e por ser uma legislação de regulamentação seria inconstitucional qualquer concorrência entre a legislação dos Estados e do Distrito Federal e as normas gerais da União. Trata-se de um tipo de competência que deve ser exercido em concordância com as normas gerais da União, e não na ausência delas.

Finalmente, a competência reservada é aquela que atribui ao Distrito Federal a competência reservada aos Estados e aos Municípios, excetuada a competência para a organização judiciária, sendo prevista no § 1º do art. 32 da Constituição Federal. Na prática, o que predomina em relação à competência legislativa, em matéria ambiental, é a competência concorrente entre a União e os Estados e o Distrito Federal, cabendo à União a competência para legislar sobre normas gerais, e, aos Estados e ao Distrito Federal, a competência para suplementar as normas gerais editadas pela União.

No caso de vácuo legislativo por parte da União, os Estados e o Distrito Federal podem editar as normas gerais. Os Municípios podem legislar sobre os temas ambientais de interesse predominantemente local,

19 FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Normas gerais e competência concorrente. **Revista da Faculdade de Direito da USP**, São Paulo, v. 90, p. 250, 1995, p. 250.

desde que se respeitem as normas gerais que houverem sido editadas pela União ou pelo Estado.

Sendo assim, a competência concorrente entre União e Estados e Distrito Federal merece ser observada com mais atenção, pelo que deve ser discutida, em um primeiro momento, a questão da competência da União para editar normas gerais, e em um segundo momento, a questão da competência suplementar dos Estados e do Distrito Federal. Em tese, as normas gerais são aquelas diretrizes essenciais que deverão ser suplementadas ou especificadas pela legislação estadual ou distrital, e, caso desçam a detalhes, deverão ser consideradas inconstitucionais por invadirem a competência dos Estados e do Distrito Federal[20].

Contudo, a expressão "normas gerais" usada pelo § 1º do art. 24 da Constituição Federal é um conceito jurídico indeterminado, e a doutrina e a jurisprudência têm encontrado certa dificuldade no preenchimento de seu conteúdo. Luís Pinto Ferreira[21] pondera que, em vista da dificuldade na delimitação do conceito de normas gerais, têm ocorrido sérios conflitos entre a legislação federal e a legislação estadual e distrital.

Na verdade, as normas gerais devem ser compreendidas como aquelas que dizem respeito a interesses gerais, independentemente da especificidade a que podem chegar. Poucos interesses podem ser tão gerais quanto ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, tendo em vista o caráter difuso desse direito e a sua indispensabilidade à manutenção da vida e da qualidade de vida.

No entendimento de Álvaro Luiz Valery Mirra[22], norma geral é aquela vinculada ao interesse geral, e cuja regulamentação seja necessária em face de uma determinada região ou em face de todo o território nacional. É o que esse mesmo autor argumenta, tendo em vista a relação de interdependência entre os inúmeros elementos que compõem o meio ambiente, em virtude da qual uma ruptura localizada de um determinado sistema ambiental pode levar à desorganização de outros sistemas ambientais muito

20 FERREIRA, Luís Pinto. **Comentários à Constituição brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1990. v. 2. p. 96.
21 FERREIRA, 1990, p. 96.
22 MIRRA, Álvaro Luíz Valery. **Impacto ambiental**: aspectos da legislação brasileira. 2. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002. p. 61-63.

além dos limites territoriais do Município, Estado ou região onde se verificou a ocorrência inicial.

Por conta disso, é preciso ter um cuidado especial em relação às questões ambientais. O que se observa, com freqüência, é que o interesse geral na proteção do meio ambiente recomenda a previsão de normas específicas, e bastante detalhadas, destinadas a regulamentar certos assuntos em âmbito nacional, de maneira que, nas matérias de interesse coletivo, a expressão normas gerais adquire um sentido diferenciado.

É nesse sentido a opinião de Leonardo Greco:

> Normas gerais não são apenas linhas gerais, princípios ou critérios básicos a serem observados pela legislação suplementar dos Estados. Normas gerais contrapõem-se a normas particulares. A União, nessas matérias, pode legislar com maior ou menor amplitude, conforme queira impor a todo o País uma legislação mais ou menos uniforme. O que a União não pode é legislar sobre assuntos particulares da esfera de interesses ou de peculiaridades dos Estados. Normas gerais são normas uniformes, isonômicas, aplicáveis a todos os cidadãos e a todos os Estados[23].

Paulo Affonso Leme Machado[24] entende não ser necessário que a norma geral abarque todo o território brasileiro, podendo abranger apenas um único ecossistema, uma única bacia hidrográfica ou uma única espécie animal ou vegetal. Esse autor também afirma que a União deve inserir, nas normas gerais, os tratados e convenções internacionais ratificados, como também guardar fidelidade à Constituição.

Vladimir Passos de Freitas[25] defende que a norma geral não precisa dirigir-se a todo o território nacional, e sim apenas a uma parcela significativa dele, embora seja necessário que a norma geral regule, de forma ampla, a matéria. O autor referido cita a hipótese de uma norma de proteção da

23 GRECO, Leonardo. Competências constitucionais em matéria ambiental. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 687, 2003, p. 23-29.

24 MACHADO, Paulo Affonso Leme Machado. **Direito Ambiental brasileiro**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 82.

25 MORAES, Luís Carlos Silva de. **Curso de Direito Ambiental**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 58.

região amazônica, que não poderia ser considerada norma geral porque abarca somente uma determinada parte do país, mas que deverá sê-lo, porque a selva amazônica tem uma importância especial para o povo brasileiro, tanto do ponto de vista cultural e econômico quanto da segurança.

Outro exemplo dado por esse autor é o de uma resolução editada pelo IBAMA sobre a pesca nos Estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul, o qual poderia ser considerado uma norma geral, tendo em vista que a preservação da fauna ictiológica foi objeto de adesão do Brasil à Convenção realizada em Genebra, e que os resultados da pesca, em um Estado, podem fazer-se refletir nos demais, pelo que deve a União legislar a respeito. O próprio § 4º do art. 225 da Constituição Federal corrobora esse entendimento, ao dispor especificamente sobre a proteção de biomas como a Floresta Amazônica Brasileira, a Serra do Mar, a Mata Atlântica, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira.

Tendo em vista a razão de ser da legislação ambiental, que é assegurar a defesa do meio ambiente, permite-se, em matéria ambiental, que a União legisle pormenorizadamente sobre determinado assunto, como se estivesse tratando de uma norma geral, desde que se esteja buscando resguardar o interesse geral[26]. Essa é uma forma direta de se tentar evitar que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios facilitem a devastação, ao legislarem sobre o meio ambiente de uma forma mais branda, o que encontra fundamentação no princípio da prevenção e da precaução.

Dentro de uma interpretação teleológica da Ciência Jurídica, e em especial do Direito Ambiental, o objetivo maior de proteção à vida e à qualidade de vida será melhor resguardado se a legislação ambiental for mais restritiva, tendo em vista que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental. Ao ressaltar o interesse coletivo, independentemente do grau de especificidade de uma norma ambiental, o legislador federal diferencia norma geral de norma genérica, com o objetivo de impedir que a legislação ambiental possa permitir ou legitimar uma degradação.

Álvaro Luíz Valery Mirra[27] afirma que a proteção ao meio ambiente

26 MUSSETTI, Rodrigo Andreotti. **Da hermenêutica jurídico-ambiental**. Disponível em: <http://www.direito.adv.br>. Acesso em: 8 nov. 2002.

27 MIRRA, Álvaro Luíz Valery. **Impacto ambiental:** aspectos da legislação brasileira. 2. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002. p. 62.

recomenda a elaboração de normas específicas e detalhadas, destinadas a regulamentar o assunto em âmbito nacional. Esse foi o entendimento do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, quando se pronunciou sobre a matéria no Acórdão nº 15.278–3 proferido pela Terceira Câmara Cível, que julgou o Agravo de Instrumento de nº 65.302-7 com relação à aplicabilidade do art. 2º da Lei nº 4.771/65, conhecida como Código Florestal, e que delimita, com muito detalhamento e precisão, o estabelecimento de áreas de preservação permanente nos perímetros rurais e urbanos:

> Assim, ficam dirimidas quaisquer dúvidas sobre a aplicação do Código Florestal nas áreas urbanas, visto que a União, nos limites da sua competência, estabeleceu como norma geral a ser indistintamente aplicada por todos os Estados da Federação e seus Municípios, independentemente da localização em áreas rurais ou urbanas, as metragens especificadas nas alíneas do artigo 2º da Lei 4.771/65. Não pode o município de Curitiba editar lei que estabeleça normas menos rígidas que aquela estabelecidas por leis federais ou estaduais, sob a alegação de que estariam legislando sobre assuntos de interesse local – artigo 30, I, da Constituição Federal.

Nas hipóteses em que as noções de norma geral e especial não sejam claras o suficiente para a solução de conflitos envolvendo a aplicação de normas da União e dos Estados, tem-se sustentado deva prevalecer, no caso concreto, a norma que melhor garanta a efetividade do direito fundamental tutelado, dando-se preferência àquela mais restritiva sob a ótica da preservação da qualidade ambiental. Nesse sentido, esclarece Paulo José de Farias Leite:

> Pelos já citados §§ 1º e 4º do art. 24, pelo art. 225 da Constituição, bem como pela indefinição do que seja norma especial, deve-se, *fortiori ratione*, fixar como diretriz exegética que os eventuais conflitos, nos quais a noção de norma geral e especial não seja suficiente, devem ser resolvidos pela 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*).

Assim, o princípio *in dubio pro natura* deve constituir um princípio inspirador da interpretação. Isto significa que, nos casos em que não for possível uma interpretação unívoca, a escolha deve recair sobre a interpretação mais favorável ao meio ambiente.

Fica assim solucionado o conflito em função da maior restritividade da legislação federal ou estadual, caso não se possa distinguir com clareza que se trata de normas específicas ou gerais [...].

> Assim, teleologicamente, assegura-se a possibilidade de norma estadual estabelecer proibições, onde a lei federal permita, bem como que a lei federal estabeleça patamares mínimos de proteção ambiental a serem observados em todo o País, dando-se efetividade à proteção ambiental e ao desenvolvimento auto-sustentável[28].

Dessa forma, unicamente no caso de a Constituição Federal ter sido desrespeitada é que os Estados e o Distrito Federal não deverão obediência à norma geral editada pela União. Com relação à competência legislativa concorrente, em matéria ambiental, é importante dizer que as normas gerais editadas pela União devem ser complementadas pelos Estados e pelo Distrito Federal, restando aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse predominantemente local, em ordem a se adequarem à legislação federal e à legislação estadual.

O resultado disso é que o Estado e o Distrito Federal não podem contrariar as normas gerais editadas pela União, da mesma forma que os Municípios se devem coadunar às normas gerais editadas pela União e pelos Estados, no caso de omissão federal. Toshio Mukai[29] destaca que, em matéria ambiental, a legislação municipal e a estadual não podem ir de encontro à lei federal, visto que a legislação municipal terá que observar as normas gerais válidas da União e dos Estados, e os Estados e o Distrito Federal terão de observar, necessariamente, as normas gerais editadas pela União.

Nesse sentido, o dispositivo da Constituição de Santa Catarina que

28 FARIAS, Paulo José Leite. **Competência federativa e proteção ambiental**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1999. p. 356.

29 MUKAI, Toshio. **Direito Ambiental sistematizado**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002. p. 21.

dispensava o estudo prévio de impacto ambiental, no caso de áreas de florestamento ou reflorestamento para fins empresariais, foi invalidado pelo Pleno do Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.086-SC:

Diante dos amplos termos do inc. IV do § 1º do art. 225 da Carta Federal, revela-se juridicamente relevante a tese de inconstitucionalidade da norma estadual que dispensa o estudo prévio de impacto ambiental, no caso de áreas de florestamento ou reflorestamento para fins empresariais.

Mesmo que se admitisse a possibilidade de tal restrição, a lei que poderia torná-la viável estaria inserida na competência do legislador federal, já que a este cabe disciplinar, através de normas gerais, a conservação da natureza e a proteção do meio ambiente (art.24, inc. VI, da CF), não sendo possível, ademais, cogitar-se da competência legislativa a que se refere o § 3º do art. 24 da Carta Federal, já que esta busca suprir lacunas normativas para atender a peculiaridades locais, ausentes na espécie.

Medida liminar deferida.

Os Estados e o Distrito Federal podem editar normas gerais, em matéria ambiental, se a lei federal for omissa, podendo ocorrer o mesmo com os Municípios, se inexistir norma geral federal ou estadual sobre o mesmo tema, consoante prevêem os incisos I, VI e VII do art. 24 e I e II do art. 30 da Constituição Federal. Como a norma geral, em matéria ambiental, pode ser bastante detalhada e precisa, a exemplo dos arts. 2º e 16ºdo Código Florestal, nesses casos é possível que a edição de normas suplementares seja desnecessária, visto que não tem sentido suplementar uma norma geral que já é específica.

Por isso, Luís Carlos Silva de Moraes[30] pondera que, por ser a generalidade a principal característica da norma jurídica, decorrendo daí a sua aplicabilidade a todos, somente se deverá aceitar a complementação da norma por uma legislação mais específica quando isso for realmente necessário à proteção do bem jurídico em questão. Esse mesmo autor cita o exemplo da Lei nº 8.723/97, que estabelece os limites de emissão de poluição atmosférica:

30 MORAES, Luís Carlos Silva de. **Curso de Direito Ambiental**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 56-57.

> Pela localização geográfica de uma região (ex: Planalto), os gases concentram-se na região, em virtude do que a dispersão é bem vagarosa, por que, mesmo obedecendo às regras gerais de controle, aquela região tem índices acima do esperado. Comprovado que a regra geral não consegue proteger satisfatoriamente o bem jurídico (ar – meio ambiente), em razão da peculiaridade físico-química do local, o ente federativo regional ou local pode estabelecer regras complementadoras àquela geral, com a mesma finalidade, até o estágio suficiente, para a adequação do ar[31].

Em face disso, uma norma somente deve ser suplementada quando houver realmente necessidade de adaptar a regra geral às situações de fato, para que o bem jurídico em questão possa ser efetivamente protegido. No entanto, essa é uma necessidade muito comum em relação à legislação ambiental, visto que cada Estado e cada Município, para não dizer cada bioma e cada ecossistema, possuem uma realidade diferente, e apresentam demandas específicas.

A aplicação de uma mesma norma ambiental pode ocorrer de forma diferenciada, o que depende da região ou do lugar em questão, dado que um determinado Estado ou um certo Município poderá sentir a necessidade de suplementar uma norma geral ambiental, ao passo que outro, não, de acordo com as peculiaridades de cada ente federativo. Na verdade, mesmo dentro de um mesmo Estado, ou mesmo dentro de um Município, a norma geral pode ser aplicada de forma diferenciada, visto que esta poderá ser suplementada apenas em relação a uma determinada região ou localidade que, por já estar excessivamente degradada ou por abrigar sítios de relevante valor ambiental, requer uma proteção especial.

Quanto à competência legislativa dos Municípios, inexiste consenso com relação ao conceito e abrangência da expressão "assuntos de interesse local", de maneira que essa indefinição pode gerar a perplexidade ao promover situações ambíguas nas quais se misturam interesses locais e interesses regionais[32]. Se já é difícil definir o que é um interesse meramente local,

31 MORAES, 2004, p. 56-57.
32 BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 319-320.

em se tratando de matéria ambiental essa delimitação se torna praticamente impossível, visto que uma das principais características do dano ambiental é a não restrição a um determinado espaço ou território.

De qualquer forma, seria realmente um contra-senso que o interesse local de um Município se confrontasse com o interesse de toda uma coletividade, revelado na manutenção da vida e da qualidade de vida decorrentes do equilíbrio dos ecossistemas. Tanto o interesse local quanto o interesse regional e nacional convergem para o mesmo sentido, buscando promover a defesa do meio ambiente, apenas devendo ser respeitadas as peculiaridades de cada âmbito de atuação.

Nessa ordem de idéias, é preciso destacar que, caso duas normas em matéria ambiental estejam em conflito, prevalecerá a que for mais benéfica em relação à natureza, dado que, no Direito Ambiental, vigora o princípio *in dubio pro nature*[33]. Trata-se de uma outra manifestação do princípio da precaução que, por defender que o mais importante é impedir que o dano ambiental aconteça, entende que a legislação ambiental mais restritiva deve ser a acolhida, porque essa se tratar de uma maneira de evitar possíveis degradações.

O princípio da precaução estabelece a vedação de intervenções no meio ambiente, salvo se houver a certeza de que as alterações não causaram reações adversas, já que nem sempre a ciência pode oferecer à sociedade respostas conclusivas sobre a inocuidade de determinados procedimentos. A Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento consagrou, pioneiramente, o princípio da precaução no âmbito internacional, emancipando-o em relação ao princípio da prevenção, ao estabelecer, no Princípio 15, que "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".

A finalidade do Direito, que é a de promover a dignidade da pessoa hu-

33 MIRRA, Álvaro Luíz Valery. **Impacto ambiental:** aspectos da legislação brasileira. 2.ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002. p. 73.

mana e a paz social, no Direito Ambiental é traduzida como a defesa do meio ambiente e, por conseqüência, a proteção à vida e à qualidade de vida da coletividade. Isso justifica a adoção do princípio *in dubio pro nature*, que consiste na mais importante regra de hermenêutica jurídica em matéria ambiental[34].

Em harmonia com de uma interpretação teleológica, a legislação ambiental deve ser aplicada sempre da forma mais capaz de resguardar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, visto que isso guarda mais consonância com a finalidade maior do ordenamento jurídico, que é o respeito ao direito à vida. É evidente que a constitucionalidade das normas deve ser averiguada, tanto sob o aspecto material quanto sob o formal, pois mesmo leis mais protetoras do meio ambiente podem resvalar em inconstitucionalidade.

Na verdade, é possível dizer que o *in dúbio pro nature* consiste no desdobramento do princípio da precaução no campo da hermenêutica jurídica, em matéria ambiental. No entendimento de Aurélio Virgílio Veiga Rios[35], interpretando-se este princípio segundo a sua finalidade, é melhor errar procurando defender o meio ambiente do que correr riscos ambientais em favor de interesses particulares.

5 CONCLUSÃO

Competência é a atribuição que os entes e órgãos públicos possuem junto à coletividade e junto aos outros entes e órgãos públicos, inclusive na esfera internacional. No âmago do conceito de federalismo, está a repartição de competências entre os entes federativos, pois não pode existir autonomia administrativa se um dos entes federativos for responsável pelo estabelecimento da competência dos demais, o que deve ser feito, necessariamente, pela Constituição Federal.

A Constituição Federal dispõe, basicamente, sobre dois tipos de competência: a competência administrativa e a competência legislativa. A

34 MUSSETTI, Rodrigo Andreotti. **Da hermenêutica jurídico-ambiental**. Disponível em: <http://www.direito.adv.br>. Acesso em: 8.nov. 2002.

35 RIOS, Aurélio Virgílio Veiga. O Mercosul, os agrotóxicos e o princípio da precaução. **Revista de Direito Ambiental,** São Paulo, Revista dos Tribunais, ano 7, n. 28, p. 50, out-dez. 2002.

primeira cabe ao Poder Executivo e diz respeito à faculdade para atuar com base no poder de polícia, ao passo que a segunda cabe ao Poder Legislativo e diz respeito à faculdade para legislar a respeito dos temas de interesse da coletividade. Nesse sentido, a competência administrativa é a atribuição que o Poder Executivo tem de proteger o meio ambiente, enquanto a competência legislativa é a atribuição que o Poder Legislativo tem para legislar a respeito de temas ligados ao meio ambiente.

A competência legislativa se subdivide em remanescente, exclusiva, privativa, concorrente, suplementar e reservada. A competência concorrente entre União e Estados e Distrito Federal merece ser observada com mais atenção, cabendo à União editar normas gerais, e, aos Estados e ao Distrito Federal, suplementar tais normas. Em tese, as normas gerais são aquelas diretrizes essenciais que deverão ser suplementadas ou especificadas pela legislação estadual ou distrital, e, caso desçam a detalhes, elas deverão ser consideradas inconstitucionais por invadirem a competência dos Estados e do Distrito Federal.

Mas, na verdade, as normas gerais devem ser compreendidas como aquelas que dizem respeito a interesses gerais, independentemente da especificidade a que podem chegar, visto que poucos interesses podem ser tão gerais quanto o meio ambiente ecologicamente equilibrado, tendo em vista o caráter difuso desse direito e a sua indispensabilidade à manutenção da vida e da qualidade de vida. Nas hipóteses em que as noções de norma geral e especial não sejam claras o suficiente para a solução de conflitos envolvendo a aplicação de normas da União e dos Estados, tem-se sustentado deva prevalecer, no caso concreto, a norma que melhor garanta a efetividade do direito fundamental tutelado, dando-se preferência àquela mais restritiva, sob a ótica da preservação da qualidade ambiental.

Quanto à competência legislativa dos Municípios, inexiste consenso com relação ao conceito e abrangência da expressão "assuntos de interesse local", de maneira que essa indefinição pode gerar a perplexidade, ao promover situações ambíguas nas quais se misturam interesses locais e interesses regionais. Se já é difícil definir o que é um interesse meramente local, em se tratando de matéria ambiental essa delimitação se torna praticamente impos-

sível, visto que uma das principais características do dano ambiental é a não restrição a um determinado espaço ou território. De qualquer forma, seria realmente um contra-senso que o interesse local de um Município se confrontasse com o interesse de toda uma coletividade, revelado na manutenção da vida e da qualidade de vida decorrentes do equilíbrio dos ecossistemas. Tanto o interesse local quanto o interesse regional e nacional convergem para o mesmo sentido, buscando promover a defesa do meio ambiente, apenas devendo ser respeitadas as peculiaridades de cada âmbito de atuação.

Nessa ordem de idéias, é preciso destacar que, caso duas normas em matéria ambiental estejam em conflito, prevalecerá a que for mais benéfica em relação à natureza, dado que, no Direito Ambiental, vigora o princípio *in dubio pro nature*. Na verdade, é possível dizer que o *in dúbio pro nature*, que é a regra mais importante da hermenêutica jurídico-ambiental, consiste no desdobramento do princípio da precaução, no campo da hermenêutica jurídica, em matéria ambiental.

REFERÊNCIAS

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed. São Paulo: 2001.

_____. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 25. ed. Saraiva: São Paulo: 2005.

FARIAS, Paulo José Leite. **Competência federativa e proteção ambiental**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1999.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Normas gerais e competência concorrente**. **Revista da Faculdade de Direito da USP,** São Paulo, v. 90, 1995.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

FERREIRA, Luís Pinto. **Comentários à Constituição brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1989, v.1.

_____. **Comentários à Constituição brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1990. v. 2.

FIGUEIRÊDO, Lúcia Valle. Discriminação constitucional das competências ambientais: aspectos pontuais do regime jurídico das licenças ambientais. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, n. 35, 2004.

FIORILLO, Celso Antonio Pachêco. **Curso de Direito Ambiental brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

GRECO, Leonardo. Competências constitucionais em matéria ambiental. **Revista dos Tribunais,** São Paulo, v. 687, 2003.

MACHADO, Paulo Affonso Leme Machado. **Direito Ambiental brasileiro**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MIRRA, Álvaro Luíz Valery. **Impacto ambiental:** aspectos da legislação brasileira. 2 ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

_____. **Curso de Direito Ambiental**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MUKAI, Toshio. **Direito Administrativo sistematizado**. São Paulo: Saraiva, 1999.

_____. **Direito Ambiental sistematizado**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

MUSSETTI, Rodrigo Andreotti. **Da hermenêutica jurídico-ambiental**. Disponível em: <http://www.direito.adv.br>. Acesso em: 8.nov.2002.

RIOS, Aurélio Virgílio Veiga. O Mercosul, os agrotóxicos e o princípio da precaução. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, ano 7, n. 28, out./dez. 2002.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1992.

TRENNEPOHL, Terence Dornelles. **Fundamentos de Direito Ambiental**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2007.