

SOLUÇÃO DE CONFLITOS NORMATIVOS EM MATERIA AMBIENTAL

RESOLUTION OF NORMATIVE CONFLICTS IN ENVIRONMENT MATTERS

Ronaldo Alencar dos Santos¹

RESUMO

Este trabalho tem o intuito de discutir os conflitos de competência em matéria ambiental, assim como os critérios hermenêuticos utilizados como solução para tais. Parte do pressuposto da ordem jurídica enquanto conjunto deontológico para-consistente, composto por enunciados normativos em relação intersistêmica. Este sistema jurídico admite contradições em seu interior, não obstante predique a necessidade de critérios principiológicos para a minoração dos seus efeitos. Aborda-se a questão das competências ambientais assim como suas peculiaridades, apontando para a necessidade de um olhar diferenciado por parte do jurista, tendo em vista o caráter ubíquo que reveste a proteção ambiental. O princípio federativo remete a ideia de uma cooperação entre os entes, em matéria legislativa, com o intuito de melhor efetivar o art. 225 da Constituição Federal, sendo assim, é necessário que o exercício da competência concorrente seja efetuado em consonância com a Ordem Ambiental. Trata-se de uma pesquisa de cunho exploratório com base bibliográfica e documental, tendo como aporte metodológico a análise estrutural que parte dos estudos da linguagem enquanto sistema simbólico de análise da realidade concreta.

Palavras-chave: Meio Ambiente. Sistema Jurídico. Conflitos de Competência.

ABSTRACT

This paper aims to discuss the conflicts of jurisdiction in environmental matters, as well as the hermeneutical criteria used as a solution to such. It assumes the premise of the legal system as a paraconsistent deontological system, composed of normative statements in intersystemic

¹ Aluno regular do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFRN, em nível de doutoramento. Mestre em Direito Constitucional pela UFRN. Especialista em Direito Civil e Processo Civil. Especialista em Teoria Psicanalítica Freud-Lacaniana. Professor de Direito da UNI-RN; ronaldo_alencar@hotmail.com.

relations. This legal system admits contradictions within it, despite the need to predicate principiological forms for the mitigation of its effects. Addresses the issue of environmental expertise as well as their peculiarities, pointing to the need for a different look by the jurist, in view of the pervasiveness of the protection of the environment. The federal principle refers to the idea of cooperation between the entities, in legislation, in order to best accomplish the art. 225 of the Federal Constitution, so it is necessary for the exercise of concurrent jurisdiction is made in accordance with the Environmental Order. This is an exploratory research based on literature and documents, with the methodological approach to the structural analysis of the studies of language as a symbolic system of analysis of reality.

Keywords: Environment. Legal System. Conflicts of Jurisdiction.

1 INTRODUÇÃO

De longa data, sabe-se na doutrina jurídica, que nenhuma norma deve ser interpretada de forma isolada, mas sempre de forma integrada com outras, de modo a retirar-lhe uma concepção concernente com o todo orgânico que é o ordenamento jurídico (BOBBIO,1999). A ideia deste ordenamento enquanto ‘sistema’ donde se pode encontrar presente uma ‘estrutura’ composta por elementos racionais e uma lógica que determina o seu funcionamento, donde se supõe uma ordenação interior e unidade de sentido (GRAU, 2008), constitui num importante elemento agregado ao estudo da hermenêutica e aplicação do direito. Quando a questão é a própria interpretação da Lei maior deste sistema, tal tarefa implica em questionar suas bases estruturantes, o que torna evidente a importância e o cuidado para que o avanço seja sempre respaldado pela cientificidade e o rigor metodológico que lhe é correlato.

Segundo o Princípio da Unidade das Normas Constitucionais, deve-se buscar a interpretação sistemática dos dispositivos constitucionais, colocando-os em relação de mútua influência de significado. As normas são como uma cadeia de significantes em relações constantes entre si, permutando significados diferentes, conforme ocupam espaços em destaque de acordo com a necessidade do intérprete. Exatamente por esta necessidade de intercâmbio de significados, estes ‘deslizamentos semânticos’, que nenhum significante traduzido por uma norma constitucional pode ter existência autônoma, visto que retira seu significado dos outros significantes com o qual se relaciona. Isso implica dizer que a correta

compreensão de um princípio constitucional, somente pode ser retirada em sua relação com outro, numa ‘interpretação relacional’, ou sistemática (FREITAS, 2010).

Em matéria ambiental, tal característica mostra-se em sua forma mais “explícita”. Devido à própria natureza ubíqua que reveste o meio ambiente, não raras vezes a sua dimensão extrapola os limites territoriais dos entes federativos, gerando duas espécies de problemas, a saber: conflitos normativos, fenômeno conhecido como da sobreposição de ordens jurídicas; impossibilidade de um abarcamento legal centrado no bem ambiental, a despeito dos interesses dos entes federativos envolvidos. A permanência destes conflitos normativos no tempo “enfraquece” a força normativa da constituição assim como obstaculariza a proteção ambiental, tendo em vista que a própria atuação administrativa não estará amparada numa atividade sistematizada.

Este trabalho tem como intuito comprovar que para ambos os problemas existe uma solução hermenêutica centrada na utilização dos princípios constitucionais estruturantes da forma de Estado, princípio Federativo, e da Proteção Ambiental. Para o correto abarcamento do tema, limita-se a ter por objeto o estudo da sistemática de repartição de competências ambientais trazida pela constituição brasileira de 1988, abordada a partir de uma leitura principiológica, com o principal intuito de propor uma solução hermenêutica para os conflitos normativos frequentemente recorrentes na aplicação das leis ambientais.

Inicialmente devemos perguntar: de onde surgem os conflitos normativos em matéria ambiental? Quais os limites formais e materiais de criação legal por parte dos entes federativos, no que concerne ao trato do meio ambiente? A autonomia dos entes em legislar sob seus respectivos territórios e interesses, poderia, tendo em vista a natureza ubíqua do meio ambiente, prejudicar o caráter global da proteção ambiental trazido pela Constituição Federal? A alegação ao respeito do Princípio Federativo é um argumento válido para a escolha na aplicação de uma determinada norma, mesmo que o meio ambiente possa vir a ser prejudicado por esta escolha? Haveria outro critério hermenêutico que resolvesse tal conflito?

A proposta de solução para tais questões seria a utilização do Princípio da Proteção Ambiental, conforme disposto no art. 225 da Carta Magna, como parâmetro de interpretação principiológica do regime de repartição de competências ambientais. Através de tal leitura, objetiva-se alcançar uma nova elucidação sobre o problema dos conflitos normativos, assim como traçar as bases para que a proteção ambiental seja efetivada a partir de uma atuação uniforme e cooperativa, tendo por base normativa princípios estruturados de forma harmoniosa.

2 COMPETÊNCIA AMBIENTAL E SUAS ESPECIFICIDADES

Parte-se da premissa que os problemas que tangem a esfera ambiental, em sua maioria, são problemas que envolvem a demarcação tradicional de competências, posto que não ficam circunscritos à linha divisora dos entes federativos, antes disso, fogem a qualquer tipo de delimitação geográfica exigindo um tratamento conjunto, cooperativo (FARBER, 1988)². A não coincidência da repartição espacial do poder, com as “demarcações ambientais”, é um problema que se origina do plano fático, gerando inicialmente a indeterminação de competências, e consequentemente os conflitos normativos.

Percebe-se que o Constituinte originário tentou promover de forma efetiva a proteção ambiental, tanto que dedicou um capítulo próprio para as questões relativas ao meio ambiente a partir do art. 225. Contudo, seu trabalho fica obstacularizado sem um plano de trabalho em conjunto de todos os encarregados desta importante missão, que ao final, findarão por atuar aleatoriamente, sem comunicação entre si, uns fazendo os trabalhos dos outros ou mesmo, desfazendo este.

Agregado a isto, o bem ambiental é um bem difuso, ou seja, é indivisível e ninguém pode reivindicar sua titularidade. Sendo assim, um desmatamento ou uma queimada, por exemplo, não surtirão efeitos apenas no território de quem o causou, mas também do vizinho, portanto, se todos são afetados pelos malefícios causados ao meio ambiente, não existem motivos para que seja diferente com relação ao seu cuidado.

Em seu art. 225, a Constituição da República não predica privilégios a ninguém em matéria de proteção ao meio ambiente, deixando claro que esta incumbência cabe igualmente ao “poder público e a coletividade”. O motivo pelo qual declarou tal obrigação é justamente a natureza de bem difuso que reveste o meio ambiente. Segundo SILVA,

Poder público é expressão genérica que se refere a todas as entidades territoriais públicas, pois uma das características do Estado Federal, como o nosso, consiste precisamente em distribuir o Poder Público por todas as entidades autônomas que o compõem, para que cada qual exerça nos limites das competências que lhe foram outorgadas pela Constituição. (2008, p. 75)

A Constituição alertou para uma situação jurídica peculiar que reveste as competências ambientais, a saber: deve-se adaptar a tradicional repartição de competências

² Os autores FARBER e FINDLEY, afirmam que os problemas ambientais não estão limitados as linhas demarcatórias dos entes federados e que, não raras vezes o problema ambiental que atinge a uma província é oriunda de uma não atuação por parte de outra.

com o *modus operandi* que reveste a proteção ambiental em nosso país, onde não existe assunto que envolva o meio ambiente o qual seja do interesse de um ente federativo, e não seja dos demais. A diferença corrente entre os entes no trato ambiental é de ordem formal, não de ordem substancial.

Deve-se salientar a princípio que de nada adiantará uma ação isolada por parte de cada ente federativo, tendo em vista que o meio ambiente é um bem indivisível, e a carência do cuidado por parte de um ente, levará, irremediavelmente, a falência de toda a estrutura de preservação. Isso implica a necessidade de uma cooperação entre os entes federativos, de modo que suas atuações devam estar sempre integradas e postas de forma sistêmica, de modo a se evitar perdas irreparáveis e o emprego de tempo e recursos financeiros do Poder Público em atuações ineficazes.

Sendo assim, os artigos concernentes a repartição de competências em matéria ambiental, diferenciam-se das outras matérias, posto que devem ser interpretados sempre a luz do art. 225 e os princípios do Direito Ambiental, em especial o da Ubiquidade e o da Participação Comunitária.

O reconhecimento da ubiquidade ambiental é um grande dilema para os juristas modernos. Este problema encontra sua origem na própria incapacidade de fugir de uma visão compartimentalizada, influência do modelo científico-cartesiano, para uma visão complexa e interrelacional, que possa observar o meio ambiente em sua totalidade. Essa visão compartimentalizada é característica do direito, que em muitas vezes investe sem moderações na construção de uma teoria estática, distante da realidade e que possui uma vinculação meramente abstrata³.

A visão corrente que se tem do termo Ubiquidade é enquanto “condição de estar em todo lugar ao mesmo tempo”; termo inicialmente utilizado para designar uma das características divinas. Juridicamente falando, ele aponta para a característica de bem indivisível que recobre o meio ambiente, difuso, cujos limites não podem ser traçados na realidade. Ninguém possui a capacidade de determinar quando começa o meio ambiente de um Estado e quando termina o do outro, tendo em vista que ele é contínuo, de modo que a única forma de protegê-lo é condicionando a atuação jurídica à sua característica de unicidade.

³ Sobre este tema nos informa SIMIONI, “No direito ambiental, além de os impactos ecológicos não se limitarem a uma consequência local, sequer esse impacto ambiental (que na dogmática pode ser chamado de dano, excluído pois todos os outros impactos cujos danos só apareçam a daqui a vinte anos) pode ser avaliado pelo jurista sem o auxílio de peritos que trabalhem com os códigos de outros sistemas (biologia, química, geologia, por exemplo). (2006, p.126)

Se o meio ambiente é Uno, seu tratamento também deve ser. Modernamente tem-se apontado para o tratamento sistêmico transversal, onde todas as partes se comunicam entre si, descentralizando as tomadas de decisão e aumentando a eficiência do todo. Desse modo, o único meio para enfrentar o problema é através do trato igualmente sistêmico, descentralizado e globalmente interativo, onde todos os agentes sociais assumem suas respectivas responsabilidades, tendo em vista que todos de alguma forma interferem com suas ações para a modificação do meio ambiente

Além de ser um bem ubíquo, o meio ambiente é de uso coletivo e democrático, sendo toda a sociedade encarregada de seu cuidado. Para que isto se observe, é necessária a abertura política para a participação popular direta nos meios decisórios. O Princípio da Participação Comunitária teve sua origem na Declaração do Rio 1992, que em seu Princípio nº 10 afirma: “A melhor forma de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, do nível apropriado, de todos os cidadãos interessados”.

Esta previsão internacional possui vinculação normativa com o “Princípio Democrático”, no qual a Gestão exercida pelo Estado deve estar o mais próxima possível da participação do povo, principal interessado na boa consecução de seus objetivos (SOUZA, 2007). Dentro desta seara, no que tange a resolução dos problemas do ambiente, deve ser dada especial ênfase à cooperação entre ambos os entes, no sentido viabilizar: a) a criação de meios jurídicos de participação dos diferentes grupos na formulação e execução da política ambiental; b) a criação de uma consciência de participação na gestão de recursos naturais; c) realização de audiências públicas nos processos de licenciamento ambiental que demandem estudos prévios de impacto, dentre tantos outros institutos instrumentalizadores da proteção ambiental.

3 PRESSUPOSTOS DE UMA ATUAÇÃO COOPERATIVA

Seja no âmbito da produção de leis, enfoque deste trabalho, ou seja, sob a competência político-material, não é possível, taxativamente, eleger bens privativos a um ente federado. Isso se deve ao fato que resta envolvido interesses difusos, particularmente, que envolve a tutela ambiental. Significa dizer que as questões relativas ao meio ambiente não ficam restritas a limites territoriais ou administrativos, mas na maioria das vezes, são de abrangência indeterminada. Dessa forma, para que se promova a proteção, faz-se necessária a transgressão dos limites jurídico-abstratos, em prol de um que melhor efetive tal tutela. Para

que isso ocorra, é necessária uma estrutura especificamente traçada, atendendo às inúmeras vicissitudes do exercício de tal função⁴.

Todas as entidades federativas que estão envolvidas na política ambiental, cada uma dentro de sua competência, mesmo não havendo qualquer relação de subordinação, frequentemente incorrem no inconveniente da superposição de órgãos desempenhando a mesma atividade, onerando cada vez mais o contribuinte, com resultados insatisfatórios. Tendo em vista a existência da Política Nacional do Meio Ambiente, assim como de legislação que unifica o exercício da gestão ambiental em todos os níveis, não existe motivo para uma atuação isolada. Trata-se de um vício federativo histórico que precisa ser apagado da memória brasileira.

Outro ponto de fundamental importância é a necessidade de uma mitigação do conceito de competência privativa e exclusiva. Sendo a matéria ambiental do interesse de todos, como um bem difuso, também não é de ninguém em particular. Não se pode particularizar a proteção ambiental e encarregar um só ente, dotado de competência exclusiva sobre ela. Em verdade, não interessa quem efetiva proteção, conquanto ela seja feita com eficiência⁵.

Tal postura leva inevitavelmente a repartição das competências tendo em vista outro referencial. A princípio poder-se-ia pensar na “desobstrução” normativa, a partir da criação de normas mais coerentes com a realidade, contudo, talvez não exista necessidade disso. A justificativa se dá pelo fato de que não se pode promover uma interpretação gramatical, ou mesmo, o modelo conceitual topológico que nos é apresentado pelo legislador; a interpretação das normas ambientais precisa ser efetuada de forma diferente.

4 REGIME CONSTITUCIONAL ORGANIZATÓRIO DE COMPETÊNCIAS AMBIENTAIS

O Primeiro ponto de enfoque na compreensão do regime ambiental de competências é a elucidação da disposição constitucional sobre a titularidade dos bens ambientais. O arrolamento de bens determinados como privativos na Constituição Federal, não implica em

⁴ Conforme SILVEIRA, “observe-se também, que o imenso rol de bens ambientais está adstrito não raro a mais de um órgão ou departamento do Poder Público que não guardam sintonia (...) Põem-nos diante da seguinte perspectiva: “Quem pode legalmente fazer?” e “Quem faria melhor?”(2006, p. 135)

⁵ Segundo a autora: “a via que nos parece mais adequada é a da flexibilização e não a da rígida separação prévia. Na realidade, e matéria ambiental esse tipo de divisão não funciona: a proteção do meio ambiente pertence a todos os entes da federação.”(SILVEIRA, 2006, p. 136)

afirmar que a sua titularidade não pode ser interpretada como se somente aquele ente federativo coubesse o poder de legislar ou mesmo administrá-lo. A titularidade não é critério de determinação da competência normativa ou político-material, mesmo que em algumas situações de conflitos de normas, ele possa ser utilizado como parâmetro de interpretação. A competência constitucional é determinada pela análise da matéria e não do domínio do bem.

A titularidade de um bem ambiental é sempre fictícia, tendo em vista ser um bem difuso, e não exclui a atuação de outros entes da federação em nível administrativo, ou mesmo o exercício do poder de legislar, servindo apenas como critério para determinar quem será encarregado de dispor sobre o bem no caso de sua utilização por particulares.

O segundo ponto importante é a divisão de competências entre os entes federativos, matéria de ordem constitucional organizatória (CANOTILHO, 2004). Nesse quesito, percebe-se que em matéria ambiental, a União foi privilegiada pelo Constituinte, com um rol amplo de competências privativas, sobrepondo os outros entes de forma nítida. Segundo SILVA, “À União resta uma posição de supremacia no que tange a proteção ambiental. A ela incumbe a política geral do meio ambiente” (2008. p.76).

A União enquanto órgão representativo do Poder Central recebeu um *quantum* favorecido de poder político para criar as diretrizes gerais que irão direcionar a prática da preservação ambiental. Contudo, este poder não pode ser interpretado conforme uma sobreposição de funções, pelo contrário, justamente por ter tamanha incumbência, que a União dependerá de forma mais acentuada, da ajuda dos demais entes federativos. A ela cabe legislar criando normas gerais de modo a dar oportunidade aos Estados para que criem normas complementares e específicas.

Os arts. 21 e 22 da Constituição Federal⁶ versam sobre as competências privativas da União, em termos político-materiais (art.21) e legislativos (art.22). Apesar do art. 21 não utilizar, expressamente o termo “privativo”, as matérias por ele reguladas são privativas

⁶ Art. 21, inc. IX – Elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; Inc. XVIII – planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e inundações; Inc. XIX – instituir o sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de uso; Inc. XX – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive a habitação, saneamento básico e transportes urbanos; Art. 22, inc. IV – legislar sobre águas, energia. Inc. XII – legislar sobre jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia; Inc. XXVI – legislar sobre as atividades nucleares de qualquer natureza;

materialmente, visto que guardam estreita relação com a segurança nacional e a proteção ambiental em termos generalíssimos.⁷

Nota-se que o art. 21 faz referências tácitas, implícitas ao meio ambiente, no momento em que discorre sobre atividades que estão diretamente relacionadas com ele, ou então, que nele tem repercussão. Dessa forma, o artigo determina como se dará o exercício do “federalismo ambiental”, visto que dá competência à União para elaborar e executar planos nacionais e regionais de ocupação e ordenação do território, incluído aí o direito urbanístico (inciso IX).

Percebe-se que o mesmo trato não foi dado aos Estados federados. As competências político-materiais e legislativas referentes aos Estados, estão contidas no artigo 25 §§ 1º a 3º, de característica exclusivista e privativa, contudo, de caráter residual segundo a própria tradição norte-americana⁸. Devemos apontar para o fato de que o legislador constituinte não fez nenhuma referência expressa, em tal dispositivo, à questões de matéria ambiental. Obviamente que isso não significa a inexistência de tal competência, contudo, devido à própria capacidade que os mesmos têm de regerem-se e organizarem-se pelas suas próprias constituições e leis Estaduais, a competência ambiental é implícita e será exercida plenamente, desde que, respeitando os princípios da Constituição Federal, assim como as regras gerais estabelecidas pela União.

A competência dos Estados é reforçada pelo disposto no § 1º, do artigo 25, que diz: “são reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição”, ou seja, os Estados estão autorizados a fazerem não só o que a Constituição lhes obriga/permite, como também, tudo aquilo que ela não proibir expressamente. Esta previsão soa um tanto estranha a tradição política brasileira, no sentido que geralmente esta prerrogativa é conferida para pessoas jurídicas do direito privado, enquanto que as pessoas regidas pelo direito público, são obrigadas a seguir a estrita legalidade, fazendo unicamente aquilo que a lei determina.

⁷ Segundo MACHADO, “constitui monopólio da União legislar sobre águas, energia, jazidas, minas, outros recursos minerais, atividades nucleares de qualquer natureza (art. 22 CF/88), em relação a estes setores não poderão os Estados e Municípios legislar de forma suplementar, nem adaptar estas normas às peculiaridades regionais e locais.” (1994, p.312)

⁸ **Art. 25.** Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. § 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição. § 2º Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão a empresa estatal, com exclusividade de distribuição, os serviços locais de gás canalizado. § 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Além destas competências, por força do art. 26, §3º da Constituição Federal, depreende-se que os Estados “poderão mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”. Percebemos ao final do parágrafo, a forte incidência da prevalência dos Estados sobre os Municípios no que tange a delimitação da política urbana. Contudo, não se deve esquecer que, conforme nos diz SILVA, “os Estados não tem competência exclusiva em matéria de meio ambiente. Tem competência comum com a União e os Municípios” (2008, p.78)

5 MUNICIPALISMO AMBIENTAL

O Município teve sua gênese antes mesmo do Estado, e é bem possível que os primeiros traços do constitucionalismo tenham surgido, inicialmente, a nível municipal (GUIMARÃES, 2009). Pela proximidade que tem para com o cidadão, o município é considerado a esfera estatal mais apta a atender com eficácia as demandas ambientais por estar ligado diretamente ao problema. Exatamente por isso, é uma tendência internacional moderna, o aumento de suas competências, de modo que esteja com suficiente capacidade política para tomar as decisões que lhe couber.

A Carta da Europa, que entrou em vigor em Setembro de 1988, reconhecia a importância da descentralização administrativa para a operacionalização dos direitos previstos na Constituição; para tal desidrato, faz-se necessário o reconhecimento do princípio da autonomia municipal. A ideia principal do Tratado qual se parte, é tentar aproximar ao máximo o poder político dos cidadãos, através das autoridades administrativas com competências suficientes para tal instrumentalização.

Um princípio importante, relacionado com a questão da autonomia municipal, é o da subsidiaridade. Segundo tal princípio, regra maior do federalismo, “nada deveria ser exercido por um poder de nível superior, desde que pudesse ser cumprido pelo inferior”. Isso implicaria dizer que, em matéria de repartição de competências, deve-se dar prioridade aos entes menores em satisfação aos interesses locais.

Os municípios estão submetidos à regra de observar os preceitos constitucionais e as normas gerais da União, quanto ao exercício de suas competências legislativas deverão ater-se as leis estaduais, de forma a evitar o fenômeno da superposição de ordenamentos, naquilo que

for da competência privativa da União ou dos Estados. Compete aos Municípios, nos termos do artigo 30, inciso I e subsequentes: legislar sobre assuntos de interesse local e promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

No inciso primeiro do referido artigo, a Constituição refere-se ao termo interesse local, terminologia inovadora quanto ao antigo “peculiar interesse” que tinha existência desde 1891. A terminologia já tem fama de causar problemas de interpretação com relação à matéria que não envolve o meio ambiente, quanto a este, a subjetividade que o recobre torna muito mais problemática a sua aplicação.⁹

A respeito da competência legislativa dos Municípios, o problema maior reside na falta de unicidade com relação ao conceito e abrangência da expressão "assuntos de interesse local", cuja indefinição é a maior precursora de situações de dúvida interpretação e a consequente indefinição das competências entre os entes relacionados, no sentido que se misturam seus interesses. Se já é difícil definir o que é um interesse meramente local, em se tratando de matéria ambiental essa delimitação se torna praticamente impossível, visto que uma das principais características do dano ambiental é a sua não restrição a um determinado espaço ou território.

Quando se trata, por exemplo, das questões relativas à área de abrangência de uma atividade licenciada, leva-se em consideração como critério a área de incidência do dano ambiental, diz-se, dano direto. Contudo, não raras vezes percebe-se que um impacto direto tem repercussões indiretas sobre territórios longínquos. Ao pensar conforme esta linha, toda preservação ambiental seria de competência da União, visto que estas acabam por ser do interesse não apenas de um ente, mas de toda a nação. De qualquer forma, é desarrazoado pensar que existe a possibilidade de que o interesse local de um Município entre em choque com o interesse de toda uma coletividade, visto que 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.¹⁰

⁹ Conforme nos diz FREITAS, “Pois bem: qual o assunto ambiental de interesse federal ou estadual que não interessa à comunidade? Então, raciocinando em sentido contrário, tudo é do interesse local e, portanto, da competência municipal? O subjetivismo da expressão origina as mais atrozés dúvidas. E, apesar dos anos passados da promulgação da nova Constituição, ainda não se definiram a doutrina e a jurisprudência.” (2001, p.57)

¹⁰ Segundo isto, nos diz MEIRELLES, “Muitas, entretanto, são as atividades que, embora tuteladas ou combatidas pela União e pelos Estados membros deixam remanescer aspectos da competência local, e sobre os quais o Município não só pode como deve intervir, atento a que a ação do Poder Público é sempre um poder-dever. Se o Município tem o poder de agir em determinado setor, para amparar, regulamentar ou impedir uma

Em termos legislativos, o Município possui capacidade para editar atos normativos com base na ideia do “interesse local”. Em matéria ambiental, partindo-se da ideia de que o meio ambiente é um bem sob o qual se estabelece a vida humana e a produção material da existência, o que chamamos em termos teóricos de “interesse local”, pode converter-se em certas ocasiões, em uma verdadeira “necessidade local essencial”, que se não for prontamente atendida, acarretará prejuízos irreparáveis ao Município. Nesses casos, o termo referido, funcionará como uma forma de se invocar poderes municipais implícitos, contrapondo, inclusive, os Estados nos casos de conflitos de competência. Conjugando-se a este, o princípio da subsidiaridade confere ao Município a capacidade para requerer no Judiciário as competências cabíveis para a proteção de seus interesses, quando estes estiverem em jogo frente a outro ente federativo.

Tal “necessidade” tem-se mostrado cada vez mais existente frente ao natural processo de urbanização qual reveste os Municípios brasileiros nos tempos atuais. O aumento populacional, assim como a proliferação de empreendimentos e construções imobiliárias, tem desafiado os governos locais que, na maioria das vezes, não contam com os instrumentos adequados para realizar o desenvolvimento sustentável, respeitando o correto zoneamento ambiental e o plano diretor. Por isso mesmo, tem-se aumentado a demanda municipal por uma implementação da estrutura administrativa, tendo em vista o aprofundamento das relações sociais e conseqüentemente, o surgimento de novas funções a serem desempenhadas pelo Poder Público Municipal (SILVEIRA, 2006).

6 COMPETÊNCIAS COMUNS E CONCORRENTES

Abordando o tema pelo âmbito ambiental, a competência concorrente¹¹, o poder de legislar dos entes federativos, possui limites na própria atuação de outros entes. Apesar da atuação cooperativa predicada pela Constituição Federal, o poder suplementar por parte dos Estados e Municípios somente será possível quando houver real necessidade de adaptar a

atividade útil ou nociva à coletividade, tem, corretamente, o dever de agir, como pessoa administrativa que é, armada de autoridade pública e de poderes próprios para a realização de seus fins Assim, tanto União, quanto Estados e Municípios são titulares do exercício do poder de polícia, já que todos possuem competência para atuar na sua respectiva área. Sob um critério abstrato e difuso, a competência para a imposição de uma sanção administrativa (exercício do poder de polícia) é da própria Administração.”(2008, p.137)

¹¹ Segundo FARIAS, “entende-se por competência concorrente, conforme já visto, a faculdade, atribuída por lei, para realizar ação comum. Distingue-se, embora sutilmente, da competência comum, que é a faculdade que a lei concede a um ou vários funcionários, juiz ou tribunal, para apreciar e julgar certos pleitos ou questões. Tanto a comum quanto a concorrente tratam de ações conjuntas, mas a primeira ocorre na atividade propriamente administrativa do Estado e na judicante, e a segunda dá-se em relação a atividade legiferante, ou normativa, no mais amplo sentido.” (1999, p.326)

regra geral às situações de fato, para que o bem jurídico em questão possa ser efetivamente protegido. O que a primeira vista poder parecer uma restrição excedente, está claramente equacionando a preservação ambiental entre os entes, visto que a adaptação da norma ambiental é uma necessidade muito comum, e que cada Estado e cada Município, para não nos referirmos a cada ecossistema, possuem uma realidade diferente da outra, apresentando seus traços peculiares que necessitam de um tratamento diferenciado.

A atuação legislativa sobre o meio ambiente, também deve respeitar a individualidade dos processos biológicos. Sabe-se que nenhuma forma de vida é idêntica a outra, possuindo cada um, suas peculiaridades, mesmo pertencendo ao mesmo grupo biológico. É justamente por isso que inexiste a possibilidade de se fixar um parâmetro único abstrato ambiental, tendo em vista que cada corpo receptor dos poluentes possui um modo diferenciado de responder às agressões que recebe. Exatamente por isso, a aplicação da norma ambiental pode ocorrer de forma diferenciada a depender da região ou do lugar em questão, posto que um determinado Estado ou Município poderia sentir a necessidade de não apenas suplementar, neste caso o termo mais preciso seria “individualizar”, uma norma geral ambiental, de acordo com as peculiaridades que lhe for necessário tutelar.

Em todo Estado e Município existem áreas que demandam uma atenção especial por parte da administração, não lhe sendo possível, conferir o mesmo tratamento dado a outra área. Para que não se caísse no casuísmo de querer legislar sobre todas as possíveis peculiaridades, melhor é dar poder de adaptação a norma ambiental para que a administração de determinado ente federativo, possa efetivar as adequações que julgar necessária. Talvez este seja o fundamento da discricionariedade técnica a qual detém a administração ao exercer a proteção ambiental.

7 A NORMA GERAL COMO EFETIVAÇÃO DO ART. 225, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A norma geral, conforme nos aponta a doutrina especializada¹² fora introduzida no Constitucionalismo brasileiro em 1946, indicando uma característica a qual, necessariamente, deverá estar relacionada com a norma oriunda da União. Tem a função de ser uma limitação ao poder legiferante do ente federal, de modo que este não acabe interferindo nas questões dos

¹² Paulo Afonso Leme Machado, José Afonso da Silva e Vladimir Passos de Freitas.

outros entes federados. Dessa forma, a União não poderá criar normas específicas, devendo se limitar a criar parâmetros gerais.

A norma geral é, comumente, associada àquela que possui aplicabilidade em todo o território nacional. Contudo, trata-se de uma visão equivocada, ou pelo menos incompleta, principalmente quando se trata de meio ambiente. O que predomina nesse caso é a prevalência do interesse, e este se encontra intimamente ligado à matéria em questão. Sendo assim, uma norma geral ambiental, poderá versar sobre um determinado ecossistema, uma bacia hidrográfica ou mesmo, uma espécie animal ou vegetal.

Frequentemente critica-se o exercício do poder de legislar da União em matéria ambiental, alegando que esta deveria ater-se apenas à criação de regras generalíssimas e de conteúdo aberto, de modo a permitir aos Estados e Municípios a específica regulação do tema. Em linhas teóricas, esta seria função da União dentro da competência concorrente (KRELL, 2008). Sobre isso não se coloca nenhuma oposição. Contudo, deve-se lembrar certas especificidades que revestem a questão ambiental em particular.

O art. 225 incumbe ao poder público a preservação ambiental, assim como da sociedade. Tendo isto como parâmetro, não se pode pensar num outro propósito a legislação ambiental que não o de assegurar a defesa do meio ambiente. Sendo assim, deve-se buscar ao máximo a sua efetividade prática, visto que a sua existência unicamente abstrato-normativa acarretaria completa invalidade de seu propósito de existência.

A partir disso, permite-se, em matéria ambiental, que a União legisle pormenorizadamente sobre determinado assunto através do seu poder de emitir normas gerais, visto que, na maioria das vezes, está buscando resguardar o interesse nacional. Esse é um meio de se evitar a ação corrompedora da norma ambiental por parte dos Estados e Municípios, facilitando a devastação do meio ambiente, legislando de uma forma mais branda. Tal postura, para o exercício do poder normativo, encontra fundamentação no princípio da prevenção e da precaução, nas quais o poder público deve antever todo e qualquer risco ambiental, existente ou possível de existir. Entende-se que criando normas em demasia abstratas, a União estaria conferindo um “cheque em branco” para os demais entes, risco que comprometeria todo o interesse público nacional.

Por mais críticas que possam existir contra esta ideia, a única interpretação possível para a norma de direito ambiental, é aquela que melhor resguarda a preservação do meio ambiente, ou seja, aquela que mais restringe a atuação do ente privado sobre os recursos naturais. A consequência disso pode ser maléfica para a ordem econômica, não se nega tal

possibilidade, contudo, devemos lembrar que é a atividade econômica quem deve se adaptar aos recursos naturais donde extrai sua matéria prima, e não o contrário. Em casos como este, o interesse público, transposto na norma constitucional (art. 225) que serve de parâmetro axiológico-hermenêutico para qualquer intervenção na regulação ambiental, independe do grau de especificidade de uma norma, e em mais este momento, a especificidade do bem a ser tutelado pela norma, requer um tratamento diferenciado. Portanto, a União em matéria ambiental possui competência para gerar normas específicas, sem com isso, atingir a área de competência dos outros entes federativos¹³.

8 A NATUREZA LÓGICO-SISTÊMICA DOS CONFLITOS NORMATIVOS ENTRE ENTES FEDERATIVOS

A pluralidade de normas jurídicas de conteúdos divergentes formando o ordenamento jurídico, se postas de forma conjunta sem critérios de estabelecimento de “convivência”, em pouco tempo irão quebrar a unidade do ordenamento e consequentemente gerar um problema ao alcance da finalidade normativa do regramento da conduta humana. A quebra da consistência do sistema de normas é, de certo modo, tolerável até um determinado ponto. A existência de antinomias no ordenamento jurídico é um fato explícito, o que não implica de forma alguma a sua ineficácia.¹⁴ Contudo, para que se melhor realize a função de normatizar as condutas é necessário criar formas de gerar a coesão dentro do ordenamento jurídico, possibilitando a melhor aplicabilidade das normas.

¹³ Sobre este ponto, inclusive, já existe jurisprudência oriunda do Tribunal de Justiça do Paraná, em Acórdão nº 15.278 – 3, Terceira Câmara Cível, em questão sobre a aplicabilidade dos limites traçados pelo Código florestal em delineamento preciso da disposição de áreas de preservação permanente, em perímetros urbanos e rurais. Em seu texto, a jurisprudência diz: “Assim, estão dirimidas quaisquer dúvidas sobre a aplicação do Código Florestal nas áreas urbanas, posto 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 de estarem localizados 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 aquelas estabelecidas por leis federais ou estaduais, sob a alegação de que estariam legislando sobre assuntos de interesse local** – artigo 30, I, da Constituição Federal. 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.” (grifo nosso)

¹⁴ Conforme as palavras de VILANOVA, “As proposições normativas integrantes do sistema jurídico tem o mais variado conteúdo. São formas que se saturam com referências a fatos do mundo. A unidade do sistema jurídico é formal. Não provem da homogeneidade de uma região de objetos. (...) o que interliga proposições normativas tão variadas em conteúdo é o fundamento de validade que cada um tem no todo.” (2005, p.156)

A dualidade que reveste o sistema jurídico, na qual temos de um lado a norma e do outro o suporte fático da mesma¹⁵ que atua como um dado empírico permite-nos propor a visão “institucional” de interpretação do ordenamento. Segundo BOBBIO (1999), onde existe uma instituição social existiria também um ordenamento jurídico. O Regime Jurídico seria uma forma sistemática de melhor tutelar um determinado bem jurídico, levando em conta as especificidades que o revestem.

Apesar das inúmeras críticas a utilização da teoria sistêmica para engendrar a compreensão do fenômeno normativo, a própria compreensão da noção do sistema é deixada de lado por seus críticos. Em sua maioria, os críticos apontam 3 aspectos negativos que destruiriam qualquer noção sistêmica do direito, a saber: lacunas e antinomias (VIGO, 2011). Em geral as críticas referem-se unicamente ao suposto caráter formal da teoria sistêmica, que deixaria de lado questões de ordem fática e axiológicas.

A existência de contradições no sistema não invalida as suas premissas e sua ordem lógica, pelo contrário, contudo a coloca num sistema lógico de outra ordenação (no caso a lógica paraconsistente). A previsão de antinomias, apenas apresenta a possibilidade de duas normas igualmente válidas para abarcar a mesma situação, constituindo dever de ‘aplicação’ do direito, a tarefa de adequá-las da melhor forma a realidade social. As lacunas são solucionadas pelas técnicas integrativas, que partem da premissa de inacabamento da ordem normativa, ou seja, seu caráter evolutivo, tendo em vista que se trata de um sistema aberto. Em nenhum dos dois casos a lógica intersistêmica é desprezada, tampouco a ideia de que o sistema possui relações com os dados materiais (fatos sociais).

Conforme verificado, os conceitos de norma geral e especial podem receber contornos práticos diferentes daqueles qual comumente se atribui como sendo de sua função peculiar. Não raras vezes, existem choques entre enunciados normativos, obrigando o jurista a buscar critérios mais objetivos e seguros, para que possam orientar, tanto na esfera administrativa quanto judicial, a solução de tais conflitos (FARIAS, 1999).

A questão do conflito de competência surge pela constatação que a ordem normativa que rege um Estado é formada por subconjuntos de normas oriundas de diferentes esferas, todas com poder legítimo para criá-las. Trata-se de uma decorrência natural referente à

¹⁵ Segundo CARVALHO, “Quando menciono o direito posto, na condição de sistema, é para encará-lo não como um sistema lógico, dotado de consistência, isento de contradições, tal qual o modelo do sistema de ciências, mas como um conjunto de proposições linguísticas que se dirigem a certa e determinada região material – a região material da conduta. O discurso de que falo, conquanto abrigue proposições contraditórias e lacunas, mesmo assim vem carregado de uma porção de racionalidade, que entendemos suficiente para outorgar-lhe foros de sistema, não lógico, mas empírico, precisamente pelo comprometimento que mantém com o tecido social, por ele ordenado de maneira prescritiva.” (1988, p.32)

questão da existência de pluralidade de entes dotados de poder normativo, e em consequência disto, a existência de vários ordenamentos dentro de uma mesma jurisdição e circunscrição política.

Um grande problema, contudo, oriundo da possibilidade de existência de mais de um ordenamento jurídico dentro do território de um Estado, tendo em vista o entrelaçamento que estes podem vir a ter é a possibilidade da sobreposição de ordenamento dentro de uma mesma circunscrição jurídica, ocasionando conflitos normativos entre os entes que o compõem.

De antemão, devemos focar o fato de que o conflito de competência, colocando em termos acertados é um conflito entre duas normas igualmente válidas dentro do interior de um sistema jurídico. Sempre que houver um conflito de normas, levando-se em consideração a análise da consistência desse sistema, haverá insegurança em saber qual delas deverá ser aplicada e qual não será, assim como as suas circunstâncias.

Se considerarmos o ordenamento jurídico como um sistema de enunciados linguísticos de caráter deontico, teremos elementos que são proposições com outros subconjuntos de proposições, todas convivendo no seio do mesmo sistema. Este sistema é aberto, no sentido que é incompleto, não fechado, evoluindo e se modificando em acordo com as situações fáticas com que se relaciona (GRAU, 2008). É Necessário pensar e interpretá-lo em seu contexto sistêmico, ou seja, sistematicamente.

Tenta-se ao máximo buscar a unidade e coesão dentre estes enunciados linguísticos, de modo a criar o que se denominou como Constituição Total num Estado Federal (VILANOVA, 2005), como materialização de um complexo normativo cujos membros são subconjuntos de normas federais e normas estaduais.

É do conhecimento de todos que os sistemas jurídicos abrigam normas incompatíveis, formalmente contraditórias, normas contrariando normas, isto é, antinomias. A gênese sociológica que embasa a criação de normas diferentes dentro dos sistemas jurídicos não perturba, porém, sua função ulterior de conferir certeza nas relações inter-humanas que ela visa regular. Nesse sentido, afirma-se que a lógica que fundamenta a ordem jurídica é a paraconsistente.

O termo “paraconsistente”, que literalmente significa “ao lado da consistência”, foi cunhado pelo filósofo peruano Francisco Miró Quesada em 1976, fazendo alusão a um tipo de modalidade lógica. De modo geral, uma lógica é paraconsistente quando se pode fundamentar a partir dela sistemas dedutivos inconsistentes (ou seja, que admitem teses contraditórias). Em

um sistema dedutivo baseado em uma lógica paraconsistente, pode haver dois teoremas contraditórios, sem que com isso toda a fórmula da linguagem seja derivada de incertezas.

A lógica deôntica paraconsistente pode ser utilizada para tentar formalizar, sem tornar inconsistente, a antinomia gerada pelas normas de caráter absoluto, como no caso da transfusão de sangue para os seguidores de testemunha de Jeová. O impasse dá-se quando temos de um lado a obrigatoriedade em preservar e salvar a vida e de outro o direito à liberdade religiosa.

Existem contradições de normas jurídicas nos dois planos e ante o fato de que a lógica não é suficiente para eliminar contradição entre normas, os normativistas seguem o caminho voluntarista, a saber: os sistemas parciais e o sistema total devem encontrar parâmetros de convivência, e com isso queremos dizer aplicabilidade, na resolução de contradição normativa. Isso significa dizer que o sistema de direito positivo parcial (estadual e municipal) e o total (federal) podem conter proposições normativas contraditórias, simultaneamente válidas, ainda que não simultaneamente aplicáveis.

Tais afirmações não abalam a estrutura sistêmica ou negam a sua validade, pelo contrário, afirmam a própria possibilidade do ordenamento jurídico se adaptar a novas situações fáticas e de se ‘reorientar’ em busca de novos critérios de decisão judicial, no sentido que o aplicador se depara com múltiplas possibilidades. Esta conclusão encontra fundamento nas palavras de HASSEMER, quando diz:

Com esta reestruturação do sistema jurídico através da positivação do direito, o fundamento de validade do direito ‘correcto’ já não é a preexistência de regras, mas a sua fixação. Deste modo, o sistema jurídico ajusta-se a mudança social e presta-se a ser ‘instrumento de transformações na sociedade’. Um direito variante e constantemente em mudança nas codificações deixa de estar fixado nos princípios de uma ordem estática e ganha uma ‘seletividade mais intensa’. Regras anteriormente constantes, preestabelecidas à decisão jurídica (e legitimadoras desta) tornam-se disponíveis, tornam-se objeto de legislação e decisão. Desta forma, torna-se claro que as regras valem como alternativas escolhidas e são substituíveis quando surgem novas exigências. (2009, p. 289)

9 NORMAS GERAIS, ESPECIAIS E O PRINCÍPIO DO *IN DUBIO PRO NATURA*

Segundo a nomenclatura qual se emprega neste trabalho, pode-se afirmar que na solução de conflitos de normas dentro do ordenamento jurídico, deve-se obedecer ao critério eleito pelo ordenamento para esta função, a saber: o critério da hierarquia silogística, na qual se pressupõe a existência de normas centrais que fundamentam as marginais.

Sobre este critério adotado, prevalece a supremacia das normas constitucionais dentre as demais, informando o ordenamento jurídico dos parâmetros qual deve se valer para efetivar suas diretrizes da forma correta. Sobre isso nos diz HORTA

A revelação das normas centrais na Constituição Federal, fazendo desta última a Constituição total do Estado Federal, intensificou-se à medida que a organização do sistema federal de governo foi-se afastando do modelo norte-americano, para inspirar-se no modelo europeu da Áustria e da Alemanha, com repercussão no federalismo latino-americano (...) Para preservar a diversidade dentro da homogeneidade, a autonomia do Estado-membro passa a receber normas centrais crescentes no texto da Constituição Federal. As normas dos direitos e garantias fundamentais, as normas de repartição de competências, as normas de direitos políticos...(1997, p.178)

O meio ambiente enquadra-se justamente no âmbito das normas centrais, como um direito fundamental, que na concepção do supracitado autor possuem caráter de imediatidade. Isso significa dizer que elas independem de sua transposição normativa para o âmbito dos entes federativos, não requerendo atuação legislativa do constituinte estadual para ganharem eficácia.

Sendo assim, nas vezes 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, deve-se eleger um princípio que funcionará como matriz hermenêutica e que servirá como meio de interpretação do ordenamento em caso de antinomias.

Devido à importância que tem a Constituição Federal, dentro do ordenamento jurídico, como fonte valorativa e fundamento de validade das normas, se esta diretriz deve emanar de algum 'local', deve ser dela. Conforme os dizeres de FARIAS, sobre o conflito de normas "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 a ordem jurídica central ou regional" (1999, p.357).

Sob esta ótica, pouco interesse terá a origem da norma, ou a sua natureza, especial ou geral, 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.

Emerge, deste contexto, o princípio *in dubio pro natura* que possui a razão de ser num parâmetro hermenêutico moderno de solução de antinomias. Em verdade, ele veio preencher uma lacuna jurídica existente no ordenamento, contudo, não poderíamos dizer que ele não estava implícito nos princípios ambientais, principalmente o da *Irreparabilidade do Dano Ambiental e do Poluidor Pagador*. 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.

Com a incidência deste importante princípio, fica resolvida a questão de integração do ordenamento jurídico, a partir da coadunação das normas sob uma mesma lógica de não contradição. Abre-se também, espaço para que a norma federal possa ser, inclusive, mais restritiva que a especial, tendo em vista que em matéria ambiental independe sua abrangência, contanto que ela esteja em acordo com a preservação do bem ambiental.

Percebe-se que o referido princípio não só atuará no âmbito teleológico, mas também fundamenta o próprio caráter cooperativo que a gestão ambiental requer. Somente se conduz esta cooperação de forma eficaz com a eleição de parâmetros finais a serem alcançados. Na ausência deste critério, um ente federativo findaria, em algum momento, por destruir a atuação do outro, destruindo conseqüentemente a unidade da gestão, em prol da brecha a qual lhe confere as normas referentes à competência. Exatamente por isso, que o princípio do *in dubio pro natura* configura-se como um princípio basilar de todo o exercício da competência político administrativo do meio ambiente. Por mais distintas que as normas possam ser, e preservando a autonomia dos entes federativos, a preservação ambiental acrescenta a teoria do direito, um novo modo de pensar a repartição de competências e a relação entre normas gerais e especiais.

CONCLUSÃO

Este trabalho teve como principal intuito, integrar ao corpo teórico da ciência jurídica, aprofundamentos acerca divisão de competências constitucionais e a sua relação com a proteção ao meio ambiente, como forma de obter uma solução aos conflitos normativos existentes na área. Sobre tal questão buscou-se dar preferência a um duplo parâmetro, a saber: o plano jurídico-abstrato - a descrição normativa-constitucional e a interação entre os entes federativos-; e outro lógico-científico, abordando a partir da análise sistêmica as regras de coexistências das normas no ordenamento jurídico.

Conclui-se que no que concerne ao plano jurídico-abstrato, quanto à sistemática de divisão de competências ambientais: a) não é possível, taxativamente, eleger bens privativos a um ente federado. Isso se deve ao fato que resta envolvido interesses difusos, particularmente, que envolvem a tutela ambiental; b) as questões relativas ao meio ambiente não ficam restritas

a limites territoriais ou administrativos, mas na maioria das vezes, são de abrangência indeterminada tendo em vista o seu caráter ubíquo. Dessa forma, para que se promova a proteção, faz-se necessária a transgressão dos limites jurídico-abstratos, em prol de um que melhor efetive tal tutela; c) o constituinte originário relegou a proteção ambiental a uma baixa operacionalidade prática; d) o regime de competências ambientais deve ser analisado a luz do art. 225 da Constituição Federal, qual a norma geral da União possui uma importante função de concretização; e) o Princípio federativo não pode ser interpretado conforme tradicionalmente se faz, tendo em vista que não se pode delimitar o âmbito de “interesse local”, diferenciando-o dos demais interesses “nacional” e “regional”, tendo em vista o caráter transcendente das questões ambientais.

Quanto à análise lógico-hermenêutica do conflito de normas, conclui-se que: a) o conjunto de normas enquanto um sistema dentológico para-consistente admite contradições normativas em seu interior, a partir da coexistência de normas igualmente válidas; b) a supressão das antinomias, no que diz respeito às normas oriundas de diferentes entes federativos, deve ser resolvida pela utilização dos princípios jurídicos; c) Não é possível aplicar o Princípio Federativo como parâmetro de seleção de normas no conflito aparente, tendo em vista não ser o que melhor se adéqua às questões ambientais; d) Elege-se o Princípio do *In Dúbio Pro Natura* como parâmetro de solução de conflitos normativos no exercício da competência ambiental concorrente entre os 3 entes federativos.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. 10. Ed. Brasília: UNB, 1999.

CANOTILHO, J.J.G. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7.ed. Coimbra: Almedina, 2004.

CARVALHO, Paulo de Barros. O direito positivo como um sistema homogêneo de enunciados deônticos. **In Revista de Direito Tributário**. São Paulo: Revista dos tribunais, 12 (45)jul/set 1988.

FARBER, D.A.; FINDLEY, R.W. **Environmental Law in a Nutshell**. 2. Ed. Minnesota: West Publisching, 1988.

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

FREITAS, Juarez. **A Interpretação Sistemática do Direito**. São Paulo: Malheiros, 2010.

FREITAS, Odair José; MENDES, Paulo Sergio Abreu; OLIVEIRA, Raul José de Galaad. Princípio da ubiquidade, meio ambiente e políticas públicas. *In* Biblioteca Virtual da UNIFAP, disponível em: www.unifap.br/ppgdapp/biblioteca/Ubiquidade.doc. Acessado em 02 de março. 2012

FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a Efetividade das Normas Ambientais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001

GRAU, Eros Roberto. **O Direito Posto e o Direito Pressuposto**. São Paulo: Malheiros, 2008.

GUIMARÃES, Juliana Pita. Competência Constitucional dos Municípios em Matéria Ambiental. *In* COUTINHO, Ronaldo; ROCCO, Rogério. **O Direito Ambiental das Cidades**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009

HORTA, Raul Machado. “**Normas Centrais da Constituição Federal**”. *In* Revista de Informação Legislativa, nº 135, jul/set, Brasília: Senado Federal, 1997.

KAUFMANN, Arthur, HASSEMER, Winfried. **Introdução à Filosofia do Direito e à Teoria do Direito Contemporâneas**. Trad. Marcos Keel e Manuel Seca de Oliveira. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2009.

KRELL, Andreas J. **Leis de normas gerais, regulamentação do Poder Executivo e cooperação intergovernamental em tempos de Reforma Federativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Estudos de Direito Ambiental Brasileiro**. 5.ed. São Paulo: Malheiros, 1994

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA, José Afonso. **Direito Ambiental Constitucional**. 6. Ed. São Paulo; Malheiros. 2008.

SILVEIRA, Patrícia Azevedo. **Competência Ambiental**. Curitiba: Juruá, 2006.

SIMIONI, Rafael Lazzarotto. **Direito Ambiental e Sustentabilidade: o problema e as possibilidades de Comunicação Intersistêmica e seus impactos jurídicos**. Curitiba: Juruá, 2006.

SOUZA, Paulo Roberto Pereira de. O Direito Ambiental e a Construção da Sociedade Sustentável. *In* PAULA, Jônatas Luiz Moreira de. **Direito Ambiental e Cidadania**. Mizuno: São Paulo, 2007.

VIGO, Rodolfo Luis. **Interpretação Jurídica: Do modelo juspositivista-legalista do século XIX às nossas perspectivas**. Trad. Susana Elena Dalle Mura. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

VILANOVA, Lourival. **Estruturas Lógicas e Sistema de Direito Positivo**. 3. ed. São Paulo: Noeses, 2005.