

ANTINOMIAS FEDERATIVAS AMBIENTAIS: A CONCORRÊNCIA LEGISLATIVA E A PREVALÊNCIA DA PROTEÇÃO

*ENVIRONMENTAL FEDERATIVE ANTINOMIES: CONCURRENT LEGISLATION
AND PREVAILING NORMS*

*Fernando José Armando Ribeiro*¹
Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

*Marcelo Azevedo Maffra*²
Ministério Público de Minas Gerais

Resumo:

O presente trabalho apresenta um estudo sistemático acerca dos limites da competência legislativa ambiental, integrado com a eficácia dos direitos fundamentais, em busca de soluções hermenêuticas para as antinomias entre normas editadas por diferentes entes federativos. O objetivo é responder se os estados e municípios, para proteger o seu patrimônio ambiental, podem editar regras mais restritivas do que aquelas constantes da legislação federal. A partir da análise da evolução do pensamento jurídico, a pesquisa procurou compreender as consequências hermenêuticas decorrentes do reconhecimento do equilíbrio ambiental como direito fundamental. O estudo traz reflexões críticas acerca do federalismo cooperativo brasileiro, especialmente sobre a dificuldade em alcançar o equilíbrio entre a autonomia dos entes periféricos e a unidade nacional do ordenamento jurídico. O trabalho apresenta um exame analítico sobre as regras da competência legislativa concorrente, com ênfase nos limites constitucionais impostos aos entes federativos. Por meio de ampla pesquisa bibliográfica, a pesquisa enfrenta as dificuldades práticas em conciliar a proteção ambiental regional com as normas gerais editadas no plano nacional. Ao final, o trabalho apresenta parâmetros hermenêuticos para auxiliar a solução das antinomias federativas ambientais, de forma a assegurar a máxima efetividade ao direito fundamental.

Palavras-chave:

Direitos Fundamentais. Federalismo. Competência Legislativa. Meio Ambiente.

Abstract:

The work presents a systematic study about the limits of environmental legislative competence, integrated with the effectiveness of fundamental rights, in search of hermeneutic solutions for the antinomies between norms edited by different federative entities. The objective is to answer whether states and municipalities, in order to protect their environmental heritage, can enact more restrictive rules than those contained in federal legislation. Based on the analysis of the evolution of legal thought, the research sought to understand the hermeneutic consequences arising from the recognition of environmental balance as a fundamental right. The study brings critical reflections on Brazilian cooperative federalism, especially on the difficulty in achieving a balance between the autonomy of peripheral entities and the national unity of the legal system. The work presents an analytical examination of the rules of concurrent legislative competence, with emphasis on the constitutional limits imposed on federal entities. Through extensive bibliographical research, the paper faces the practical difficulties in reconciling regional environmental protection with the general norms issued at the national level. In the end, the work presents hermeneutical parameters to help solve the federal environmental antinomies, in order to ensure the maximum effectiveness of the fundamental right.

Keywords:

Fundamental rights. Federalism. Legislative Competence. Environment.

¹ Doutor em Filosofia do Direito. Pós-doutor pelo Univesidade da Califónia em Berkeley, Juiz do Tribunal de Justiça Militar de Minas Gerais.

² Doutorando em História e Bens Culturais pela FGV (2023). Mestre em Direito Público pela PUC/MG (2021). Especialista em Direito Ambiental pela Universidade Gama Filho (2013). Graduado em Direito pela PUC/MG (2003). Promotor de Justiça do MPMG (2005). Atualmente é Coordenador das Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Cultural (2020-atual). Professor de Direito do Patrimônio Cultural. Promotor de Justiça.

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 elevou a proteção do meio ambiente à condição de direito fundamental, dedicando um capítulo específico a preservação ambiental.

Dentro de toda sistemática criada para garantir a efetividade da tutela da sadia qualidade de vida, o texto constitucional atribuiu aos entes federativos o poder-dever de legislar, concorrentemente, sobre a proteção ao meio ambiente. Dessa forma, União, estados, Distrito Federal e municípios podem editar legislação própria sobre o assunto, dentro dos limites estabelecidos pela Constituição Federal.

Todavia, esse consórcio normativo requer um constante esforço hermenêutico para conciliar a autonomia dos entes federativos com a uniformidade do ordenamento jurídico nacional. A regra criada para ampliar ao máximo o espectro normativo de proteção acabou por conceber um complexo emaranhado de leis, que muitas vezes entram em rota de colisão e prejudicam a salvaguarda do bem jurídico ambiental.

Na prática, os entes federativos, não raramente, acabam se atropelando, de forma que tais superposições legislativas ensejam frequentes antinomias e que, nem sempre, são solucionadas pelos critérios hermenêuticos clássicos (cronológico, hierárquico e especialidade).

O cerne da questão é saber até onde vai a autonomia dos estados e municípios para regulamentar a utilização dos recursos naturais no âmbito regional e local. Em outros termos, os entes periféricos podem editar regras mais restritivas do que aquelas constantes da legislação federal?

O presente trabalho apresenta criterioso levantamento normativo e doutrinário envolvendo soluções práticas para as antinomias federativas ambientais. Os resultados indicam entendimentos bastante heterogêneos, especialmente no Supremo Tribunal Federal, que possui decisões diametralmente opostas sobre o tema.

Vê-se que o debate, apesar de não ser recente, permanece extremamente oportuno, pois subsiste a necessidade de aprofundamento nas reflexões para a adequada compreensão dos espaços legislativos reservados a cada um dos entes federativos. Principalmente porque a efetividade na proteção do meio ambiente não pode permanecer fragilizada pela controvérsia.

Até porque existe atualmente uma forte tendência no Brasil de fragilização das regras de proteção ambiental, especialmente no plano normativo federal, motivadas por pressões políticas setoriais que insistem em enxergar a preservação do meio ambiente como entrave

ao desenvolvimento econômico. Essa visão antropocêntrica e individualista tem ensejado um exponencial crescimento dos índices de desmatamento no país, notadamente pela expansão desordenada do agronegócio.

Nesse cenário, a presente discussão assume extrema relevância, já que, em que pese a manifesta desídia do Governo Federal no desenvolvimento de políticas preservacionistas, subsiste a possibilidade dos estados e municípios tutelarem o patrimônio ambiental dentro do seu âmbito territorial.

2. HERMENÊUTICA CONSTITUCIONAL: EM BUSCA DA MÁXIMA EFICÁCIA

2.1 A evolução da hermenêutica jurídica

Na idade média, o pensamento jurídico foi marcado por um forte dualismo entre o Direito Canônico e o Direito Civil. Naquela época, boa parte dos estudiosos do Direito, com destaque para a Escola dos Glosadores, dedicava-se a interpretação gramatical do *Corpus Juris Civilis* de Justiniano.

A partir do século XV, o pensamento jurídico foi marcado pela busca de uma compreensão racional do Direito, baseada em critérios puramente científicos. Na busca da verdade objetiva, os métodos foram se tornando cada vez mais rígidos, com etapas estanques e formais, com o objetivo de purificar a ciência.

Até o início do século XX, a hermenêutica jurídica era calcada no pensamento objetivo e vista como um processo lógico e racional, voltado para a busca do sentido e alcance dos preceitos legais. A interpretação destinava-se a, por meio de métodos dedutivos, extrair a resposta correta da plenitude das regras jurídicas. As leis eram tidas como obras perfeitas e acabadas, que comportavam todas as situações fáticas possíveis, sendo desnecessária a utilização de elementos exteriores ao Direito.

Nesse contexto, Augusto Comte e John Stuart Mill inauguraram a corrente do positivismo jurídico, na qual o Direito resumia-se à lei. Em obediência à separação de poderes, o julgador limitava-se a investigar os fatos, já que a norma jurídica dispensa interpretação. Na lógica formal pura, a aplicação do Direito era o resultado de uma operação silogística perfeita, que se resumiria à sobreposição da premissa maior (lei) à menor (fato) até obter a conclusão (decisão).

O positivismo legalista ganhou força com a Escola da Exegese que, a partir do início da vigência do Código de Napoleão em 1804, passou a admitir a utilização de métodos de

interpretação para buscar a vontade do legislador (método subjetivo), mas apenas nos casos de obscuridade (vontade real) ou lacuna (vontade presumida) da lei.

No início do século XX, surge o positivismo normativista desenvolvido por Hans Kelsen, segundo o qual o Direito deveria afastar quaisquer influências externas, limitando-se às regras expressamente previstas no ordenamento. Na incansável busca pela objetividade científica, pregava-se a completa exclusão de quaisquer referências axiológicas, em uma completa separação do Direito das outras ordens sociais (política, moral, economia, religião, ética).

A partir de meados do século XX, começaram a eclodir diversos questionamentos sobre a validade dos métodos científicos puristas nas ciências sociais. O pensamento totalizador, que sustentava a existência de uma realidade imutável lastreada em certezas absolutas, foi gradativamente substituído pelo racionalismo crítico, onde o conhecimento é sempre provisório, refutável e corrigível.

Com o giro linguístico, a linguagem deixou de ser uma intermediadora entre sujeito e objeto e passou a ter uma função ontológica. Não há conhecimento puro e significados descontextualizados, pois o homem é que dá sentido às coisas e externa sua maneira de ver o mundo por meio da linguagem. Com efeito, a filosofia torna-se essencialmente hermenêutica, que se altera em perspectivas distintas.

A partir da fenomenologia de Martin Heidegger, a comunidade jurídica passa a perceber que a ação interpretativa é indissociável das concepções prévias do intérprete, pois o ser humano faz parte da história e está incluído na realidade que tenta compreender. Não há sujeito isolado no mundo e, por isso, nenhum método interpretativo será capaz de alcançar plenamente a tão sonhada neutralidade.

Outrossim, o caráter genérico e indeterminado, inerente às normas, impossibilitam uma leitura unívoca do comando legal. Apesar de vinculada ao ordenamento jurídico e orientar-se por procedimentos objetivos pré-estabelecidos, a ação interpretativa depende de aspectos construtivos e criativos na materialização das normas abstratas.

Na década de 1960, Hans-Georg Gadamer (2005, p. 261) defendeu que todo sujeito está mergulhado dentro de um contexto histórico do qual é impossível se dissociar totalmente. A compreensão está condicionada às experiências do intérprete, que lhe dá acesso ao mundo e antecipa os sentidos daquilo que se deseja compreender.

Paralelamente, o pós-positivismo surgiu para reaproximar o Direito da moral e da justiça, que passaram a funcionar como catalizadores de todo o ordenamento jurídico. Aos

poucos, ampliou-se o campo da visão jurídica para além da legalidade estrita, sem ignorar o direito posto e, ao mesmo tempo, sem socorrer-se de categorias metafísicas.

Os valores tornam-se parte integrante do ordenamento jurídico, na forma de princípios constitucionais implícitos ou expressos. Abandonou-se a ideia de que os princípios possuíam apenas uma dimensão axiológica, sem eficácia imediata. Constituem-se, doravante, como “mandamentos nucleares do sistema, disposições fundamentais que serviam, ao mesmo tempo, como fonte de unidade do ordenamento e critério para a adequada interpretação das normas jurídicas.” (BARCELLOS, 2018, p. 97).

A reinserção de elementos valorativos na hermenêutica livraram o Direito das amarras do purismo metodológico. Em consequência, o intérprete foi convocado a participar ativamente do processo de construção da solução para o caso concreto, trazendo consigo sua compreensão do mundo. A interpretação estará sempre condicionada por inúmeras variáveis e o sujeito precisa ter consciência da sua imersão na realidade, para trabalhar seus pré-conceitos nocivos dentro do processo hermenêutico.

Apesar de não existir uma única resposta correta, o que se busca, por meio da razão crítica, é o diálogo entre a carga de conhecimento preexistente com os novos argumentos que se apresentam, para, assim, renovar o círculo hermenêutico e alcançar a melhor solução para o caso concreto. O paradigma do Estado Democrático de Direito exige do intérprete um compromisso com a intersubjetividade, de modo que a interpretação deve ser o resultado da análise crítica de todas as leituras possíveis.

2.2 O espírito da Constituição

A interpretação constitucional, além de compreender os elementos da hermenêutica tradicional, exige que o aplicador do Direito conheça as particularidades próprias da norma fundamental. A posição hierárquica da Constituição no ordenamento jurídico, bem como seu conteúdo político e a baixa densidade semântica do texto constitucional demandam cautela e discernimento do intérprete na utilização dos métodos clássicos.

A abertura textual da Constituição decorre da constante utilização de linguagem indeterminada, com expressões vagas e imprecisas, que exigem esforço hermenêutico para sua concretização. O modelo normativo axiológico é necessário para garantir a plasticidade de um texto com caráter permanente, que a todo tempo precisa se ajustar às frequentes mutações da realidade política e social, para preservar sua eficácia.

Para garantir longevidade à Constituição, evita-se o detalhamento do texto, que ensejaria rigidez normativa e dificultaria a adaptação do conteúdo à realidade. A técnica de redação imprecisa exige do intérprete a utilização dos valores constitucionais no processo de concretização dos enunciados normativos. A interpretação plausível da Constituição, entendida como instrumento de governo voltado para o bem da coletividade, deve afastar-se de uma leitura restritiva e literal e mirar na essência da norma fundamental, de forma a aclimatar a Constituição ao contexto fático, que varia de acordo com o tempo e as circunstâncias.

Os princípios que estão na base da comunidade política possuem “ascendência axiológica sobre o texto constitucional em geral, até mesmo para dar unidade e harmonia ao sistema.” (BARCELLOS, 2018, p. 101). Além do caráter deontológico, os princípios também funcionam como “critérios de interpretação e de integração, pois são eles que dão a coerência geral do sistema.” (MIRANDA, 2007, p. 176).

Significa dizer que a interpretação constitucional segue a trilha dos postulados básicos e valores supremos que o constituinte elegeu como fundamentos do Estado Democrático de Direito. É nos princípios fundamentais que reside a fonte primária de concretização do Direito, pois “são o *humus* fecundo de que se alimenta todo o projeto constitucional, aquelas dependem destes como fonte diretiva da missão política do Estado.” (PEIXINHO, 2015, p. 80).

O dinamismo da sociedade reivindica certa elasticidade da Constituição, já que sua rigidez a impede de acompanhar a velocidade das transformações sociais. “Interpretar a Constituição normativa é muito mais do que fazer-lhe claro o sentido: é sobretudo atualizá-la.” (BONAVIDES, 2014, p. 494). É o fenômeno da mutação constitucional, em há alteração do significado ou do alcance da norma constitucional, sem que exista mudança no texto expresso do dispositivo. “Muda o sentido sem mudar o texto” (CANOTILHO, 1993, p. 231).

O raciocínio torna-se ainda mais adequado quando opera para garantir maior efetividade dos direitos fundamentais, como veremos a seguir.

3. DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO

A Constituição de 1988 foi a primeira na história brasileira a conferir tratamento específico à proteção do meio ambiente, dedicando um capítulo inteiro, além de diversas outros dispositivos esparsos, sobre a matéria.

O patamar mínimo de qualidade ambiental está entre as necessidades sociais essenciais e insere-se dentro do âmbito de proteção da incolumidade da vida humana, que é o mais relevante de todos os direitos. Por isso, a salvaguarda de um mínimo existencial socioambiental é verdadeiro pré-requisito para o exercício de todos os demais direitos, já que é preciso estar vivo para usufruí-los.

Ademais, o direito à vida é muito mais abrangente do que a mera sobrevivência biológica, pois traz consigo o predicado constitucional da dignidade. Para o pleno desenvolvimento da personalidade humana a vida deve ser digna e saudável, o que demanda uma tutela mais ampla e qualificada do ambiente. A vida humana digna está na base do sistema jurídico e sua necessidade de proteção contra quaisquer ameaças antecede a de quaisquer outros direitos.

O art. 1º, III, da Constituição inseriu a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, por constituir verdadeira pedra basilar e fonte de validade da ordem estatal. Caracteriza-se como matriz axiológica do ordenamento jurídico, cuja força hermenêutica ilumina todo o catálogo normativo para garantir a concretização dos direitos de personalidade.

Por força do dever de solidariedade, a atual concepção da dignidade ultrapassou a órbita individual de cada ser humano e passou a abranger a coletividade socioambiental na qual estamos inseridos, reconhecendo o valor intrínseco da natureza. É impossível dissociar a espécie humana do ambiente em que ela se desenvolve, de forma que é necessária a inclusão do aspecto coletivo (social) e ecológico na proteção jurídica conferida à dignidade humana.

Vale dizer, o atual estágio da sociedade de risco determinou alteração no anterior paradigma antropocêntrico, que apresentava uma visão meramente instrumental da natureza, para provocar verdadeira mutação na interpretação constitucional do art. 1º, III, ampliando o âmbito de proteção para abarcar não apenas a dignidade individual humana, mas de todos os seres vivos de forma coletiva. Por isso, trata-se de um direito fundamental destinado a interesses superiores do gênero humano.

A contextualização é indispensável para compreender o verdadeiro alcance do art. 225, da Constituição, que reconhece expressamente a higidez ambiental como direito fundamental dos seres vivos, ao dizer que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é “essencial à sadia qualidade de vida”. (BRASIL, 1988).

Ao mesmo tempo que reconhece a jusfundamentalidade do direito ao equilíbrio ecológico, o texto constitucional traz uma cláusula geral de responsabilidade para com os

recursos naturais. A dupla funcionalidade do dispositivo revela um verdadeiro direito-dever, já que os titulares do direito são também detentores de deveres fundamentais de proteção.

Os deveres fundamentais carregam consigo funções de defesa, correspondentes as obrigações de não atentar contra o equilíbrio ecológico, e prestacionais, relacionadas à adoção de medidas para a proteção ambiental. Isto é, a tarefa não se limita à não causar danos, abrange também a missão de agir para prevenir e reparar quaisquer lesões.

O dever geral de proteção já seria um consectário lógico da dimensão objetiva³ do direito fundamental, que, por si só, obrigaria o Estado a garantir efetividade ao comando constitucional. No entanto, o constituinte houve por bem deixar expresso o compromisso estatal com a melhoria da qualidade ambiental, aumentando, assim, o grau de responsabilidade para com os recursos naturais.

Não há dúvidas de que a expressão genérica “poder público”, contida no art. 225, §1º, da Constituição Federal, abrange os três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e todos os entes federativos (União, Estados, Municípios e Distrito Federal).

O princípio da intervenção estatal compulsória inclui o adequado exercício da capacidade legislativa atribuída aos entes federativos, que têm a missão impostergável de disciplinar a proteção ambiental dentro das suas competências normativas. Para além de permitir que todos os entes federativos legislassem concorrentemente sobre a proteção dos bens ambientais, a Constituição exigiu a adoção de medidas capazes de assegurar a tutela efetiva do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

É o que consta no Princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento: “Os Estados deverão promulgar leis eficazes sobre o meio ambiente.” (ONU, 1992).

Competência não é faculdade, e sim poder-dever. No que toca aos direitos fundamentais, a discricionariedade legislativa reside apenas na maneira de garantir a eficácia social. A insuficiência de proteção, ou seja, quando a norma não é capaz de assegurar o amparo eficaz do núcleo mínimo, justifica inclusive a intervenção do Judiciário, para suprir a atuação deficiente do Legislativo.

³ “A ideia de proporcionalidade como proibição da proteção deficiente (Untermassverbot) desenvolveu-se no direito constitucional germânico a partir da concepção de que os direitos fundamentais não são meros direitos subjetivos negativos, mas possuem também uma dimensão objetiva, na medida em que tutelam certos bens jurídicos e valores que devem ser promovidos e protegidos diante de riscos e ameaças originários de terceiros. Reconheceu-se, portanto, um dever de proteção estatal dos direitos fundamentais - mesmo os de matriz liberal -, que se estende ao Legislativo, à Administração Pública e ao Poder Judiciário. Este dever de proteção é também chamado de imperativo de tutela. Daí decorre que o princípio da proporcionalidade também pode ser manejado para controlar a observância pelo Estado deste dever de proteção, de forma a coibir a sua inação ou atuação deficiente”. (SOUZA NETO; SARMENTO, 2013. p. 481).

3.2 Consequências hermenêuticas

Consideram-se fundamentais os direitos evidenciadores da dignidade humana e que mereceram reconhecimento pela Constituição. Não basta a essencialidade do direito, é imprescindível sua positivação no texto constitucional para ser considerado fundamental. É o que se denomina “essencialidade juridificada.” (COSTA NETO, 2003, p. 12).

Mas também é preciso conferir-lhes eficácia social, sob pena do texto constitucional tornar-se um repertório de promessas inalcançáveis ou um conjunto de súplicas à legislação infraconstitucional. Efetividade traduz a densificação do dever-ser, a realização do Direito no plano dos fatos, no mundo real. Significa tirar os direitos do papel e utilizá-los como instrumentos de transformação da realidade (art. 5º, §2º, CF).

Todo o sistema jurídico é substancialmente vinculado aos direitos fundamentais, que tem força normativa suficiente para “excluir alguns conteúdos como constitucionalmente impossíveis e exigir alguns conteúdos como constitucionalmente necessários.” (ALEXY, 2015, p. 543). A relevância desses valores essenciais à sociedade determina que sua força normativa irradie por todo ordenamento jurídico, impondo aos três poderes a obrigação permanente de assegurar níveis eficientes de proteção, seja em razão do dever de progressividade, seja por aplicação do princípio da proporcionalidade.

Justamente por isso, os direitos fundamentais funcionam como “parâmetros hermenêuticos e valores superiores de toda a ordem constitucional e jurídica” e “fornecem impulsos e diretrizes para a aplicação e interpretação do direito infraconstitucional”. É o que se denomina de “interpretação conforme os direitos fundamentais.” (SARLET, 2015, p. 77).

No mesmo sentido, ao dissertar acerca da eficácia irradiante dos direitos fundamentais, Daniel Sarmiento (2004, p. 155) afirma que “os valores que dão suporte a estes direitos penetram por todo o ordenamento jurídico, condicionando a interpretação dos dispositivos legais e atuando como diretrizes para o legislador, administrador e juiz”, especialmente em relação à interpretação dos conceitos jurídicos indeterminados.

A doutrina ressalta o inadiável compromisso do intérprete com a efetividade da Constituição: “entre interpretações alternativas e plausíveis, deverá prestigiar aquela que permita a atuação da vontade constitucional, evitando, no limite do possível, soluções que se refugiem no argumento da não autoaplicabilidade da norma ou na ocorrência de omissão do legislador.” (BARROSO, 2018, p. 94).

A abertura textual da Constituição traz consigo a utilização de conteúdos abertos e expressões indeterminadas, para permitir a constante atualização hermenêutica do texto. Daí a

importância dos princípios fundamentais enquanto definidores do espírito constitucional: eventuais dúvidas na interpretação dos preceitos constitucionais devem sempre militar em favor da efetividade dos direitos fundamentais.

No Direito Ambiental, a tese foi denominada de princípio do *in dubio pro natura*, segundo o qual o meio ambiente equilibrado deve funcionar como parâmetro da atividade interpretativa: quando existir dúvida acerca da melhor leitura jurídica, a escolha deve recair sobre aquela mais benéfica à qualidade ambiental.

O Ministro Antônio Herman Benjamin (2014), do Superior Tribunal de Justiça, explica que “na tarefa de compreensão e aplicação da norma ambiental é inadmissível que o juiz invente algo que não está, expressa ou implicitamente, no dispositivo ou sistema legal; no entanto, havendo pluralidade de sentidos possíveis, deve escolher o que melhor garanta os processos ecológicos essenciais e a biodiversidade.” (BENJAMIN, 2014, p. 172).

A tarefa do intérprete é analisar a norma com as lentes esverdeadas confeccionadas pelo Estado de Direito Ambiental. A luz do equilíbrio ecológico deve clarear o olhar sobre os conteúdos desalumiados da ordem jurídica, pois só assim será possível caminhar com o mínimo de qualidade ecológica até as futuras gerações.

Obviamente, não significa dizer que, do ponto de vista epistemológico, os direitos fundamentais estão em uma posição hierárquica superior aos demais dispositivos constitucionais. Todos os princípios e regras previstas no texto constitucional estão no mesmo plano jurídico-normativo, de forma que a interpretação adequada deve mirar na unidade e harmonia da Carta da República.

O que se defende é a garantia da efetividade da proteção ambiental, dentro do sistema lógico-formal existente. Portando, para enfrentar o problema das antinomias federativas ambientais, o presente trabalho parte da premissa de que as normas jurídicas infraconstitucionais em conflito foram editadas em conformidade com o devido processo legislativo constitucional.

A proposta é que, quando o problema não for resolvido mediante verificação dos limites constitucionais ao exercício da competência legislativa, a solução das antinomias federativas ambientais seja realizada em benefício dos direitos fundamentais.

4. FEDERALISMO E PROTEÇÃO AMBIENTAL

4.1 Federalismo cooperativo e pluralismo jurídico

O federalismo foi concebido como forma de tentar conciliar antagonismos regionais, por meio da integração de populações historicamente independentes, mas que possuíam interesses sociais, econômicos, culturais ou políticos comuns. A fusão de comunidades heterogêneas em uma única nação é, até hoje, o maior desafio do sistema federativo, que visa equacionar interesses regionais com a prevalência da unidade nacional (BARACHO, 1986).

O modelo clássico de federalismo, concebido na Convenção da Filadélfia, em 1787, consagrou a técnica dos poderes enumerados à União e dos poderes reservados aos estados, com uma rígida separação de atribuições entre os entes federativos. A fórmula refletia um sistema extremamente segregacionista, de colaboração mínima entre os membros da federação.

A separação absoluta de competências que marcou o federalismo dualista está diretamente ligada ao modelo de Estado liberal adotado nos Estados Unidos, que não exigia grandes esforços da União na uniformização das questões nacionais.

No século XX, o surgimento do Estado social mudou totalmente a perspectiva da repartição de competências ao exigir unidade de planejamento e direcionamento na implementação de políticas públicas em escala nacional. Com efeito, o federalismo passou a ser compreendido como um princípio fundamental, que tem como finalidade reunir diferentes realidades políticas em um conjunto normativo comum, com atuação colaborativa entre os entes federativos.

O novo desenho veio para tentar equacionar as forças dentro do pacto federativo e incentivar a cooperação na execução dos objetivos comuns. Surge como remédio para combater a centralização de poderes e, ao mesmo tempo para conferir maior eficiência na repartição de funções. Seu grande mérito é permitir resultados uniformes, sem deixar de preservar a diversidade.

No Brasil, a forte inspiração oligárquica, que tanto influenciou as formatações anteriores, cedeu espaço para o aperfeiçoamento das estruturas federais na Constituição de 1988, que foram redesenhadas para a execução políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento regional. O principal destaque foi o profundo aperfeiçoamento da cooperação entre os entes federativos e dos instrumentos voltados à superação das desigualdades regionais (BERCOVICI; SIQUEIRA NETO, 2008, p. 7).

As balizas do federalismo de equilíbrio estão assentadas no artigo 3º, da Constituição, que, ao elencar a redução das desigualdades regionais e a solidariedade como objetivos da República, outorga aos entes federativos a missão de atuar em conjunto na edificação do projeto de desenvolvimento nacional.

O trabalho cooperativo opera-se principalmente no exercício das competências comuns (administrativas) e concorrentes (legislativas), além constituir relevante vetor interpretativo nas relações federativas. Ao ampliar consideravelmente o rol da atuação conjunta, a Constituição contribuiu decisivamente para a transição do federalismo dual para o modelo cooperativo, em que prevalece a atuação sistêmica e integrada, sem comprometer a autonomia de cada um.

O papel central de fortalecer a unidade não pode implicar o esvaziamento da autonomia político-administrativa dos entes federativos e nem prejudicar o relacionamento horizontal igualitário entre eles. O equilíbrio dentro do pacto federativo pressupõe que sejam reservados os espaços para atuação dos estados e municípios, em perfeita harmonia com o conjunto nacional.

Nesse contexto, foi assegurado aos estados e municípios o direito de participar ativamente do processo de tomada de decisões políticas, especialmente por meio da experimentação legislativa. Os entes locais possuem plena capacidade de pensar modelos normativos adequados para a solução de seus problemas. Desses laboratórios legislativos podem surgir novas propostas sociais, políticas e econômicas, que eventualmente serão absorvidas pela União ou por outros entes federativos.

Sem dúvidas, a cooperação traz melhores resultados no desenvolvimento de diversas políticas públicas, dentre elas a proteção ambiental, que exige uma atuação colaborativa da sociedade com o poder público, nos três níveis da federação, para alcançar benefícios concretos.

Um dos grandes méritos do modelo federalista foi facilitar o acesso dos cidadãos ao poder público, ao aproximar as pessoas dos centros poder. O exercício da cidadania pressupõe proximidade com as decisões políticas, de modo a permitir participação popular nas discussões. Até porque uma sociedade democrática é construída de baixo para cima.

A criação de vários centros de poder reforça o projeto de sociedade pluralista, conforme preconizado pelo preâmbulo e pelo art. 1º, V, da Constituição Federal. A participação popular está expressamente prevista no art. 1º, parágrafo único: “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.” (BRASIL, 1988).

Para Habermas (2002, p. 59), a legitimidade do ordenamento jurídico exige a real participação dos envolvidos em todo o processo decisório, a fim de garantir a aceitabilidade social e reduzir os riscos do dissenso. Nesse contexto, o pluralismo jurídico é tido como um dos elementos essenciais do Estado Democrático de Direito, já que o povo é o verdadeiro

titular do poder e, conseqüentemente, deve participar coletivamente dos processos políticos. Os cidadãos não são meros destinatários das normas, cumpridores dos deveres materializados no ordenamento jurídico pelas oligarquias dominantes. A democracia clama pela permanente participação plural da sociedade no dinâmico processo de criação do Direito.

O pluralismo político é imprescindível para que o interesse público não seja monopolizado pelas forças de poder dominantes. A ampliação da participação social nos debates jurídicos não só propicia maior oxigenação na implementação das políticas públicas, mas também assegura o efetivo exercício do controle social e favorece a efetividade dos direitos fundamentais, pois facilita o acesso às informações e, com isso, permite um controle mais efetivo da execução das decisões políticas.

Portanto, conclui-se que existe uma forte relação entre federalismo, democracia e direitos fundamentais, pois a descentralização política favorece a participação social que, por sua vez, impulsiona o processo de efetivação do texto constitucional.

4.2 Estado federal e repartição de competências

O princípio federativo, consagrado nos artigos 1º e 18 da CF, pressupõe a descentralização política, com a pluralidade de centros autônomos de poder. O poder exercido pelos entes federativos recai sobre o mesmo povo e território, sendo imprescindível a distribuição constitucional das funções estatais para delimitar o campo de atuação de cada um.

Na Constituição Federal de 1988, a repartição das competências orienta-se pelo princípio geral da predominância do interesse, segundo o qual a União é responsável pelos assuntos de interesse nacional, ao passo que os estados cuidam das questões de interesse regional e os municípios das matérias de interesse local.

A regra de ouro foi muito bem definida por Celso Ribeiro Bastos (1988): “nada será exercido por um poder de nível superior, desde que possa ser cumprido pelo inferior”, ou seja, somente é da competência da União e dos estados aquelas tarefas que não podem ser adequadamente cumpridas pelos municípios. Logo, por força dos princípios da subsidiariedade e da predominância do interesse “o município prefere ao estado e à União. O estado, por sua vez, prefere à União.” (BASTOS, 1988, p. 416).

A subsidiariedade visa fortalecer a descentralização política e a autonomia dos entes políticos locais, favorecendo a democracia participativa. Apregoa-se o máximo respeito à

autonomia do ente federativo local, ao qual deve ser permitido o esgotamento das suas competências até o limite de suas possibilidades, antes da atuação dos entes federativos maiores.

Prioriza-se a atuação dos municípios, dada sua proximidade com os cidadãos, franqueando-lhe a plena oportunidade de agir e, somente quando não for possível a solução local, passa-se à esfera imediatamente superior. Igualmente, antes da atuação da União, deve-se permitir aos estados o esgotamento total das suas capacidades para tratar dos assuntos regionais.

A Constituição de 1988 distribui as tarefas aos entes federados utilizando dois modelos: horizontal e vertical. No primeiro, não há concorrência entre os entes federativos, cada um age separadamente dos demais, dentro do seu espaço reservado. No segundo, as matérias são partilhadas entre todos, que podem agir em conjunto. No modelo vertical, cabe à União a função garantir uniformidade nas questões nacionais, ao tempo que estados e municípios assumem a responsabilidade pelos assuntos regionais e locais, respectivamente.

4.3 Repartição vertical de competências: concorrência legislativa

No modelo originário de competências concorrentes, inaugurado na Constituição dos Estados Unidos da América, o ente central exercia apenas os poderes legiferantes enumerados. Os entes periféricos possuíam competência residual, para legislar sobre todos os outros assuntos que não fossem atribuídos à União.

A Constituição de Weimar, promulgada em 1919, na Alemanha, trouxe o modelo embrionário da competência concorrente limitada, no qual o poder regulamentar da União ficava restrito à edição de normas fundamentais e os estados responsáveis pelas normas de aplicação. A Lei Fundamental de 1949 ampliou significativamente as matérias atinentes à competência legislativa concorrente, que passou a abranger vinte e três assuntos diferentes. O extenso rol superou, de longe, a lista de competências exclusivas da União, trazendo maior equilíbrio ao federalismo alemão.

No Brasil, a Constituição Federal de 1934 apresentou um misto dos dois modelos, com várias hipóteses de competência concorrente clássica e algumas do sistema limitado. A mesma técnica foi repetida na Constituição de 1946, que compreendia seis casos de competência legislativa concorrente, ao tempo em que o texto constitucional de 1967 ampliou para nove as possibilidades de cumulação.

Em 1988, o constituinte originário optou pelo modelo de competência legislativa concorrente limitada, não cumulativo, atribuindo à União o poder de legislar sobre normas gerais e aos estados o poder de editar normas específicas para complementar a legislação nacional. A competência concorrente ilimitada permaneceu apenas em relação ao poder dos estados e municípios para suplementarem a ausência de norma geral editada pela União. Vejamos:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre [...]

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário (BRASIL, 1988).

Na concorrência⁴ legislativa, permite-se a existência simultânea de normas federais, estaduais e municipais, que precisam funcionar juntas, de forma harmônica e integrada. Não há hierarquia entre elas, mas sim superposição de ordens jurídicas, que devem complementar-se (KELSEN, 2007, p. 183).

Trata-se de competência concorrente não cumulativa, onde o texto constitucional define os espaços reservados a cada um dos entes federativos, para exercer a sua competência com exclusividade, sem hierarquia. Logo, as antinomias não devem ser resolvidas pela supremacia da normatização nacional, mas pelas regras da competência legislativa concorrente: a inobservância dos limites estabelecidos pelo constituinte enseja a inconstitucionalidade da lei invasora.

A controvérsia reside no art. 24, §1º, da Constituição Federal, que trouxe um conceito jurídico indeterminado como elemento delimitador da competência concorrente, ao estabelecer que “a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.” (BRASIL, 1988).

Ao adotarmos os marcos tradicionais da Teoria do Direito, o conceito de normas gerais, por si mesmo, chega a ser ambíguo e contraditório. Afinal, todas as leis são, por definição, normas gerais, em razão do conteúdo abstrato⁵. O aparente desacerto semântico,

⁴ Etimologicamente, o verbete “concorrente” pode significar adversário, inimigo ou oponente. Por outro lado, também pode refletir a ideia de convergente, simultâneo, concomitante ou cooperante. Evidentemente, à luz do federalismo cooperativo, o segundo sentido é o único possível na leitura do dispositivo constitucional.

⁵ Para Kelsen (2009, p. 271) a lei é a norma jurídica geral positiva, que traz um comando amplo e abstrato, enquanto a decisão judicial é a norma individual, que regula a relação jurídica concreta.

embora compreensível pela abertura textual da Constituição, dificulta a determinação do alcance da regra, provocando uma avalanche de debates doutrinários e jurisprudenciais sobre o tema.

As primeiras linhas sobre o assunto começaram a ser escritas na década de 1930 e ganharam maiores considerações a partir da previsão de normas gerais de Direito Financeiro no artigo 6º, XV, *b*, da Constituição de 1946. Nos idos de 1960, Geraldo Ataliba sustentava que a edição de normas gerais deveria ser feita de forma excepcional, a União só poderia atuar “nas áreas de atrito entre as unidades federadas, onde houver lacunas constitucionais insuscetíveis de preenchimento por qualquer das ordens parciais isoladamente” (*apud* ALMEIDA, 2013, p. 131).

Desde aquela época, prevalece o entendimento de que normas gerais devem limitar-se a estabelecer princípios e diretrizes, de forma aberta e com alto grau de abstração. Seu conteúdo restringe-se aos preceitos fundamentais, linhas mestras que indicam a direção a ser trilhada nas demais esferas. Regulamentam o básico, os contornos gerais, sem exaurir a matéria, sem trazer minúcias.

Significa dizer que, no sistema concorrente, as leis nacionais devem ter um caráter mais genérico e abstrato do que as leis regionais e locais. Não lhe é permitido esgotar o assunto, sob pena de invadir o campo de atuação dos demais entes federativos. O ente central deve respeitar o espaço destinado aos entes periféricos, aos quais cabe a regulamentação específica, de acordo com as peculiaridades regionais e locais.

Raul Machado Horta (1995, p. 419) defende que, no âmbito da competência concorrente, normas gerais devem ser leis quadros, molduras legislativas. Cabem aos estados e municípios complementá-las mediante o preenchimento dos claros deixados pelas leis de normas gerais, de forma a afeiçoá-las às peculiaridades locais e aperfeiçoar suas finalidades.

A edição de normas gerais nacionais tem por escopo assegurar um patamar mínimo de homogeneidade, segurança e estabilidade, de forma a prevenir que o excesso de diversidade se torne prejudicial a unidade da federação. A intenção é preservar “aquilo que a Constituição quer que seja nacional”, ou seja, “seu fim é a uniformização do essencial sem cercear o acidental, peculiar das unidades federadas”, o que “se justifica na medida em que a excessiva diversificação normativa prejudique o conjunto do país.” (MOREIRA NETO, 1988, p. 160).

No sentido empregado pelo texto constitucional, as normas gerais funcionam como condicionantes que limitam a atuação dos demais entes federativos, sem deles subtrair a capacidade legislativa. Não se pode confundir competência concorrente com competência

privativa da União, “centralizando algo que deve ser descentralizado. Uma norma geral não é uma norma completa e única, pois, se assim o fosse, pouco restaria ao federalismo.” (GUIMARÃES, 2005, p. 211).

A partir dos parâmetros definidos pela norma geral, cabem aos estados e municípios suplementarem a legislação federal, a partir das realidades regionais e locais.

Tomado no sentido etimológico, o verbo suplementar traz a ideia de acrescentar, completar ou ampliar. Paulo Affonso Leme Machado (2005) ressalta que “suplementar não é desunir. Suplementar não é somente ornamentar uma norma geral, como se a competência representasse uma superfluidade. Adicionar, completar e aprimorar a norma geral federal faz parte de um federalismo participativo e cooperativo”. O autor arremata dizendo que “a diversidade é própria do federalismo; admitir o contrário é retroceder ao regime unitário imperial.” (MACHADO, 2005, p. 269).

O âmbito de atuação das normas especiais também se orienta pelo princípio da predominância do interesse, de forma que ao ente federativo periférico cabe perquirir a adequação da norma geral às particularidades do seu território e, se for o caso, implementar medidas mais pertinentes aos problemas regionais ou locais. O objetivo é oportunizar a experimentação legislativa, as soluções caseiras, permitir diferentes abordagens.

Nesse contexto, a autonomia dos estados e municípios permite a edição de regras especiais que melhorem o nível de proteção trazido pela lei federal. Como bem registrou o Ministro Carlos Ayres Britto, as legislações suplementares têm o dever de “solver os déficits de proteção e defesa de que as normas gerais venham a padecer.” (BRASIL, 2019a).

4.4 Competência legislativa para a proteção ambiental

Como visto, o art. 24 da Constituição estabelece que, em relação à proteção do meio ambiente, a competência legislativa é, em regra, concorrente, de forma que cada um dos entes federados pode, de forma conjunta e coordenada, editar legislação própria sobre o assunto, observados os limites traçados pelo texto constitucional.

Em adição, o art. 30, I e II, da Constituição permitiu aos municípios suplementarem a legislação federal e estadual, além de legislarem genericamente sobre assuntos de

interesse local. A regra confere legitimidade para a regulamentação da proteção ao meio ambiente no âmbito municipal⁶.

Álvaro Luiz Valery Mirra (1994) compara o Direito Ambiental brasileiro a uma grande bacia hidrográfica, formada por um rio principal, representado pelas normas centrais do ordenamento jurídico, e seus afluentes, constituídos pelas normas específicas. Para ele “existe uma permanente interação e interdependência entre todos os elementos e entre todas as normas da ‘bacia’, uns influenciando e condicionando os outros.” (MIRRA, 1994, p. 11).

Cada um dos afluentes locais e regionais alimenta e aumenta a força do rio nacional, entregando-lhe vida. Por sua vez, é o principal que impulsiona o conjunto até a foz, onde dificilmente os afluentes chegariam sozinhos.

O mesmo ocorre em relação ao meio ambiente: a regulamentação das questões de interesse nacional deve ser feita de forma genérica pela legislação federal, funcionando como patamar mínimo de proteção⁷. A partir daí, estados e municípios atuam para melhorar o espectro de proteção, adequando a norma geral às suas singularidades. Este é o regramento básico de convivência dentro do condomínio legislativo.

Dito de outro modo, as normas gerais nacionais disciplinam questões comuns a todos os entes federativos e funcionam como piso de proteção ambiental em todo território nacional. Estados e municípios podem complementar a regra geral para impor exigências mais defensivas aos bens jurídicos ambientais. A inobservância do patamar mínimo nacional de proteção enseja a inconstitucionalidade dos atos complementares menos restritivos.

A descentralização do poder de legislar em matéria ambiental deve ser lida à luz do art. 225 da Constituição, que impõe a todos os entes federativos o dever simultâneo de atuar na proteção e preservação dos recursos naturais. A atuação integrada é própria do modelo

⁶ A questão já foi decidida pelo STF: “O município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c o art. 30, I e II, da CRFB)”. (BRASIL, 2015a).

⁷ Nesse sentido foi o voto do Ministro Francisco Rezek no julgamento da Representação 1.153/RS, em que o STF discutiu a constitucionalidade de legislação estadual do Rio Grande do Sul sobre agrotóxicos: “Seria flagrante despropósito, contudo, entender que as normas federais estabelecem limites máximos à proteção da saúde, quando, na realidade essas normas constituem um piso, a partir do qual cada estado desdobrará, na conformidade de suas condições e interesses próprios, o patrimônio legislativo. Não há como conceber possa a União, valendo-se de regra que permite estabelecer normas gerais de defesa e proteção da saúde, fixar limites a esse empenho protetivo – porventura mais firme em algumas das unidades federadas – em nome da salvaguarda de outros valores, de outros bens jurídicos que não a própria saúde. Assim, neste exato domínio, jamais poderia reputar-se ofensivo à Constituição a lei estadual que multiplicasse as cautelas e os métodos de defesa da saúde, salvo quando ofensiva à outra norma constitucional, concebida para preservar valor jurídico diverso”. (BRASIL, 1985).

cooperativo, que, em consonância com o dever solidário de proteção ambiental, exige a participação ativa de todos os entes federativos na gestão socioambiental.

O objetivo da concorrência legislativa é equilibrar a autonomia dos entes federativos com a unidade da federação. Fortalece o conjunto, sem aniquilar as particularidades. Dessa maneira, fica preservada a homogeneidade da tutela socioambiental em todo país e, simultaneamente, garante liberdade para a regulamentação das especificidades de cada região.

Evidentemente, para ser efetiva, a proteção ambiental deve ser planejada da forma mais ampla possível, a partir de uma visão global e integrada dos ecossistemas. É fundamental que a União exerça a missão de assegurar um patamar mínimo de proteção em todo país, por meio de uma política nacional de meio ambiente aplicável de forma homogênea à federação. A autonomia dos estados e municípios não pode comprometer a uniformidade nacional em relação ao piso de qualidade ambiental. Podem sim, como dito, ampliar o nível de proteção ao meio ambiente, de acordo com suas singularidades.

Eventuais antinomias federativas devem ser primeiramente analisadas à luz dos limites constitucionais da competência legislativa concorrente, de modo que a norma editada fora do espaço reservado, por ser inconstitucional, contentar-se-á em reverenciar a incidência do ato normativo válido, seja ele federal, estadual ou municipal.

O problema reside nos casos em que não existe clareza acerca da obediência às regras constitucionais da competência legislativa. Vale dizer, eventual conflito normativo pode resultar da impossibilidade de definir precisamente, no caso concreto, o que são normas gerais e especiais, já que estamos lidando com conceitos jurídicos indeterminados.

Nesse cenário é que surge a necessidade de identificar outras diretrizes hermenêuticas capazes de orientar adequadamente os aplicadores do Direito a determinar qual é a norma regente do caso concreto.

4.5 Antinomias federativas e a prevalência da proteção

A dificuldade prática reside na precisa definição dos espaços reservados para cada ente federativo. Os limites para o exercício da competência legislativa concorrente são estabelecidos por critérios constitucionais abertos. A predominância do interesse e a especialidade da norma são, à primeira vista, os elementos que orientam o intérprete na solução das antinomias federativas.

A abertura da linguagem, própria do texto constitucional, exige uma postura ativa e um compromisso ético do intérprete com o conteúdo axiológico e com os princípios fundantes da ordem jurídica, dentre os quais está o equilíbrio ambiental.

Os direitos fundamentais são o centro de gravidade de todo o ordenamento jurídico e sua força irradia para todas as outras fontes do Direito. A máxima eficácia garantida pelo art. 5º, §1º, da Constituição traz um comando de otimização direcionado aos intérpretes e simboliza um vigor normativo privilegiado, impondo ao poder público e à sociedade a impostergável tarefa de agir em busca da sua plena realização (SARLET, 2015, p. 242).

Do ponto de vista estrutural, os conceitos jurídicos indeterminados⁸ trazem consigo um considerável espaço de dúvidas, que precisa ser lido de forma sistemática com os demais postulados da Constituição. A dignidade da pessoa humana, enquanto fundamento do sistema jurídico, funciona como farol hermenêutico para clarear o significado das expressões imprecisas e orientar a aplicação do conjunto normativo⁹.

No Direito Ambiental, o princípio do *in dubio pro natura* é responsável por auxiliar a interpretação dos conceitos jurídicos indeterminados, de modo que a dúvida deve militar a favor da efetividade na proteção ambiental. Assim, a concorrência legislativa, quando não for possível solucionar o conflito pelos limites constitucionais da competência, a melhor solução hermenêutica é optar pela prevalência do comando legal que confere maior proteção ao meio ambiente, para permitir que o consórcio normativo funcione de forma sistêmica.

Paulo José Leite Farias (1999) defende a mesma tese:

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, 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. (FARIAS, 1999, p. 356).

O raciocínio também é sustentado por Celso Antônio Pacheco Fiorillo (2019):

⁸ A estrutura dos conceitos jurídicos indeterminados comporta uma zona de certeza, em que não existem dúvidas quanto a sua interpretação razoável. A zona de certeza positiva é representada pelo campo em que predomina uma noção clara acerca da aplicação do conceito, ao passo que a zona de certeza negativa corresponde ao espaço em que existe certo consenso sobre a não incidência do conceito. Todavia, entre as zonas de certeza vigora uma grande zona de incerteza (halo conceitual), bem maior que as outras, onde predominam as dúvidas quanto à sua aplicação.

⁹ As “competências legislativas, administrativas e judiciais encontram seu limite sempre nos direitos fundamentais; estes excluem da competência estatal o âmbito que protegem, e, nessa medida, vedam sua intervenção.” (HESSE, 2009, p. 36).

Desta forma, podemos afirmar que à União caberá a fixação de pisos mínimos de proteção ao meio ambiente, enquanto aos estados e municípios, atendendo aos seus interesses regionais e locais, a de um “teto” de proteção. Com isso, oportuno frisar que os estados e municípios jamais poderão legislar, de modo a oferecer menos proteção ao meio ambiente do que a União, porquanto, como já ressaltado, a esta cumpre, tão-só, fixar regras gerais. [...]

Em linhas gerais, podemos concluir que a competência legislativa em matéria ambiental estará sempre privilegiando a maior e mais efetiva preservação do meio ambiente, independentemente do ente político que a realize, porquanto todos receberam da Carta Constitucional aludida competência (arts. 24, V, VI e VII e 30, I). (FIORILLO, 2019, p. 203).

A asserção encontra guarida na jurisprudência, com destaque para o voto do Ministro do STF, Ayres Britto, proferido no julgamento da ADI 3.357/RS:

Parece-nos claro que eventual colisão normativa há de ser compreendida em termos de proteção e defesa; isto é, o exame das duas tipologias de leis passa pela aferição do maior ou menor teor de favorecimento de tais bens ou pela verificação de algo também passível de ocorrer: as normas suplementares de matriz federativamente periférica a veicular as sobreditas proteção e defesa, enquanto a norma geral de fonte legislativa federal, traindo sua destinação constitucional, deixa de fazê-lo. Ou, se não deixa totalmente de fazê-lo, labora em nítida insuficiência protetiva e de defesa. [...] Lei Estadual que, ao proibir a comercialização de produtos à base de amianto, cumpre muito mais a Constituição da República no plano da proteção da saúde (evitar riscos à saúde da população em geral, dos trabalhadores em particular e do meio ambiente). Quero dizer: a legislação estadual é que está muito mais próxima do sumo princípio da eficácia máxima da Constituição em tema de direitos fundamentais. (BRASIL, 2019e).

Obviamente, a presente proposta hermenêutica aplica-se apenas aos conflitos federativos entre as normas formal e materialmente válidas, ou seja, editadas sob o rito do devido processo legislativo, em consonância com o conteúdo constitucional, lastreadas em evidências científicas e amparadas em critérios razoáveis. A discussão aqui apresentada só faz sentido no plano da eficácia normativa.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A utilização de elementos subjetivos é inerente à atividade interpretativa, principalmente em decorrência da imprecisão da linguagem, razão pela qual a hermenêutica contemporânea não mais se ocupa em alcançar a neutralidade científica, tão almejada até meados do século passado.

No Direito, a generalidade e a indeterminação das normas jurídicas impossibilitam uma leitura única dos seus comandos, sendo imprescindível a utilização dos princípios fundamentais

para orientar a interpretação, de modo a garantir a coerência geral do sistema. Os valores essenciais, além de conferirem legitimidade a ordem jurídica, são a fonte primária da exegese constitucional e, por isso, vinculam a atividade interpretativa.

Nesse contexto, evidencia-se a importância dos direitos fundamentais enquanto princípios estruturais da Constituição. Sua força irradia por todo ordenamento jurídico, de modo a impulsionar a aplicação de conjunto normativo. Com efeito, em razão da aplicabilidade direta e da eficácia imediata previstas no art. 5º, §1º, do texto constitucional, os intérpretes estão juridicamente vinculados à efetiva proteção dos valores mais importantes para a sociedade, dentre os quais está a sadia qualidade de vida e o desenvolvimento sustentável.

A Constituição reconheceu expressamente a higidez ambiental como direito fundamental de todos os seres vivos, ao proclamar que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é essencial à sadia qualidade de vida. Trata-se de direito fundamental de caráter difuso e bem de uso comum do povo, pertencente à sociedade atual e às futuras gerações.

O compromisso político assumido no texto constitucional obriga que a presente geração assegure, no mínimo, a existência de um meio ambiente nas mesmas condições que recebeu. Portanto, para além de restringir a livre iniciativa e o direito de propriedade, a promoção da qualidade ambiental constitui impostergável diretriz a ser observada em toda atividade estatal.

O texto constitucional consagrou a intervenção estatal compulsória ao determinar que o poder público é, junto com a sociedade, responsável pela tutela ambiental. Esse dever de promoção da qualidade ambiental vincula as ações do poder público e inclui o adequado exercício da capacidade legislativa pelos entes federativos, que têm a impostergável tarefa de regulamentar a utilização dos recursos naturais de modo a preservá-los para as presentes e futuras gerações.

A responsabilidade legislativa ambiental solidária ajusta-se ao nosso modelo de federalismo cooperativo, onde a descentralização política materializa-se de forma coordenada entre os entes federativos. Visando conciliar a unidade da Federação com a preservação das diversidades regionais, a Constituição distribuiu os poderes de acordo com a predominância do interesse: o ente central ocupa-se das questões nacionais e os entes periféricos possuem autonomia para tratar dos problemas regionais e locais.

Em complemento, o princípio da subsidiariedade estabelece uma ordem de preferência dos menores níveis federativos em detrimento dos maiores. Significa que os municípios possuem prioridade nas decisões políticas e, apenas quando for impossível a solução no âmbito local, passa-se à esfera imediatamente superior. Da mesma forma, antes

da atuação da União, aos estados devem ser permitido esgotamento total das suas capacidades para tratar dos assuntos regionais.

Foi nesse cenário que a Constituição compartilhou entre os entes federativos a capacidade legislativa em matéria ambiental. A União limita-se a editar normas gerais, enquanto estados e municípios têm o poder de suplementação. A legislação nacional funciona como piso de proteção, de modo que os entes periféricos podem apenas ampliar o espectro defensivo. A inobservância do patamar mínimo previsto no plano nacional enseja a inconstitucionalidade dos atos suplementares menos restritivos.

Sob o prisma do federalismo cooperativo, a uniformidade da tutela ambiental no país não pode ensejar o esvaziamento da autonomia político-administrativa dos entes federativos periféricos. A União deve respeitar os espaços legislativos reservados para atuação dos estados e municípios, que, dentro do princípio da predominância do interesse, possuem capacidade para desenvolver mecanismos efetivos para a proteção dos recursos naturais regionais e locais.

Indubitavelmente eventuais antinomias federativas devem ser primeiramente analisadas à luz dos limites constitucionais da competência legislativa concorrente, de modo que a norma editada fora do espaço reservado, por ser inconstitucional, contentar-se-á em reverenciar a incidência do ato normativo válido, seja ele federal, estadual ou municipal.

A dificuldade prática reside na precisa definição dos espaços reservados para cada ente federativo. Os limites para o exercício da competência legislativa concorrente são estabelecidos por critérios constitucionais abertos, quais sejam, a predominância do interesse e a generalidade ou especialidade das normas.

Tais conceitos jurídicos indeterminados trazem consigo consideráveis espaços de dúvidas, que precisam ser lidos de forma integrada com os demais postulados da Constituição. Nesse contexto, a sadia qualidade de vida funciona como farol hermenêutico para clarear o significado das expressões imprecisas e orientar a aplicação do conjunto normativo.

O princípio do *in dubio pro natura* funciona como norte na identificação da direção interpretativa que melhor defenda o direito fundamental ao equilíbrio ecológico. Isto é, a dúvida na interpretação dos conceitos jurídicos indeterminados deve ser resolvida em prol da preservação ambiental, de forma que o consórcio normativo funcione de forma sistêmica e seja conferida máxima eficácia à tutela da biodiversidade.

A promoção da qualidade ambiental é preceito de observância obrigatória na exegese do ordenamento jurídico. O aplicador do Direito foi incumbido pelo texto constitucional de buscar a interpretação mais adequada à preservação do equilíbrio ecológico para as futuras

gerações, de forma que, quando existir mais de uma leitura possível, a solução deve optar por aquela que garanta maior efetividade ao direito fundamental.

Obviamente, a presente proposta hermenêutica aplica-se apenas aos conflitos federativos entre as normas formal e materialmente válidas, ou seja, editadas sob o crivo do devido processo legislativo, em consonância com o conteúdo material da Constituição, lastreadas em evidências científicas e amparadas em critérios razoáveis. A discussão aqui apresentada só faz sentido no plano da eficácia normativa.

A tese sustentada no presente trabalho representa a leitura das regras de competência legislativa concorrente na sua melhor luz, voltada para a concretização dos valores mais importantes para a sociedade. Até porque o momento atual exige uma postura ativa dos intérpretes em prol da máxima efetividade do texto constitucional, enquanto ainda há tempo para assegurar o equilíbrio ambiental para as gerações futuras.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed. Tradução: Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2015.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. **Competências na Constituição de 1988**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Federalismo e competências ambientais no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria geral do federalismo**. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

BARCELLOS, Ana Paula de. Anotação preliminar sobre o conteúdo e as funções dos princípios. In CANOTILHO, José Joaquim Gomes [et al.]. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

BARROSO, Luís Roberto. Interpretação constitucional como interpretação específica. In CANOTILHO, José Joaquim Gomes [et al.]. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1988.

BENJAMIN, Antônio Herman. Hermenêutica do novo Código Florestal. In BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Doutrina: edição comemorativa, 25 anos**. Brasília: Superior Tribunal de Justiça, 2014. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/publicacaoinstitucional//index.php/Dout25anos/issue/archive>>. Acesso em: 04 jul. 2019.

BERCOVICI, Gilberto; SIQUEIRA NETO, José Francisco. O artigo 23 da Constituição de 1988 e as competências comuns. **Revista brasileira de estudos constitucionais – RBEC**, Belo Horizonte, Ano 2, nº 6, p. 49-65, abr./jun. 2008.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 29. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 6 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). ADI nº 3.356/PE. Relator: Eros Grau, 30 nov. 2017. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 01 fev. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Pleno). ADI nº 3.357/RS. Redator do acórdão: Dias Toffoli, 30 nov. 2017. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 01 fev. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). ADI nº 3.406/RJ. Relatora: Rosa Weber, 29 nov. 2017. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 01 fev. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). ADI nº 3.470/RJ. Relatora: Rosa Weber, 29 nov. 2017. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 01 fev. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). ADI nº 3.937/RS. Redator do acórdão: Dias Toffoli, 24 ago. 2017. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 01 fev. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). ADI nº **6.341/DF**. Relator: Marco Aurélio, 15 abr. 2020. Brasília: STF, [2020]. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5880765>>. Acesso em: 06 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). ADI nº **6.343/DF**. Relator: Marco Aurélio, 06 maio. 2020. Brasília: STF, [2020]. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5881008>>. Acesso em: 15 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). ADPF nº 109/SP. Relator: Edson Fachin, 30 nov. 2017. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 01 fev. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). ADPF nº **672/DF**. Relator: Alexandre de Moraes, 08 abr. 2020. Brasília: STF, [2020]. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=441075&ori=1>>. Acesso em: 06 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). MC/ADI nº 3.937/SP. Relator: Marco Aurélio, 04 jun. 2008. Brasília: **Diário de Justiça Eletrônico**, 10 out. 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). RE nº 586.224/SP. Relator: Luiz Fux, 05 mar. 2015. Brasília: **Diário de Justiça Eletrônico**, 08 maio 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Representação nº 1.135/RS. Relator: Oscar Corrêa, 23 fev. 1983. Brasília: **Diário de Justiça**, 13 maio 1983, p. 6.497.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro e. **Proteção jurídica do meio ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

DWORKIN, Ronald. **O império do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

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

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais**. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e método**. 7. ed. Tradução de Enio Paulo Giachini. Petrópolis: Vozes, 2005.

GUIMARÃES, Verônica Bezerra. As competências federativas para o controle da poluição do ar causada por veículos automotores. In KRELL, Andreas Joachim. (Org.) **A aplicação do direito ambiental no Estado federativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 205-265.

HABERMAS, Jürgen. **Agir comunicativo e razão descentralizada**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**. Entre faticidade e validade. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HESSE, Konrad. **Temas fundamentais do direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2009.

HORTA, Raul Machado. **Estudos de direito constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

KELSEN, Hans. **Jurisdição constitucional**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 8. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

LEITE, José Rubens Morato. **Manual de direito ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2015.

OLIVEIRA, Emerson Ademir Borges de; PAYÃO, Jordana Viana. Direitos fundamentais na pós-modernidade sob a perspectiva da análise econômica do Direito. **Revista da Faculdade Mineira de Direito**, Belo Horizonte, v. 21, n. 41, p. 203-224, nov. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, 1992.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**, 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Federalismo, amianto e meio ambiente: julgado sobre meio ambiente. *In* CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 258-267.

MAFFRA, Marcelo Azevedo. O novo Código Florestal e a prevalência das leis estaduais e municipais mais protetivas ao meio ambiente. *In* ALMEIDA, Gregório Assagra de (Org.); SOARES JUNIOR, J. (Org.); BADINI, L. L. (Org.). **Coleção Ministério Público e direitos fundamentais: Meio ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2007.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Fundamentos do Direito Ambiental no Brasil. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 706, ano 83, ago. 1994.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Competência concorrente limitada: O problema da conceituação das normas gerais. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 25, n.100, p. 127-162, out./dez. 1988.

PEDRON, Flávio Quinaud; OMAMATI, José Emílio Medauar. **Teoria do direito contemporâneo: uma análise de teorias jurídicas de Robert Alexy, Ronald Dworkin, Jürgen Habermas, Klaus Günther e Robert Brandom**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

PEIXINHO, Manoel Messias. **A interpretação da Constituição e os princípios fundamentais**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

RENCK, Maria Helena Pinheiro; STRAPAZZON, Carlos Luiz. Considerações sobre a morfologia dos princípios do Direito. **Revista da Faculdade Mineira de Direito**, Belo Horizonte, v. 16, n. 32, dez. 2013.

RIBEIRO, Fernando Armando. **Constitucionalismo e teoria do direito**. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **República e federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ambiental**. 5. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

SARMENTO, Daniel. **Direitos fundamentais e relações privadas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

SOUZA, Adriano Stanley Rocha. O meio ambiente como direito difuso e a sua proteção como exercício de cidadania. **Revista da Faculdade Mineira de Direito**, Belo Horizonte, v. 15, n. 30, jul./dez. 2012.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

Submissão: 05/06/2020 Aprovação: 14/05/2023