

LANÇAMENTO

PRINCÍPIO DA LEGALIDADE NO DIREITO AMBIENTAL

COORDENAÇÃO: Bruno Campos Silva e
Vanusa Murta Agrelli

PREFÁCIO: ÉDIS MILARÉ

POSFÁCIO: VLADIMIR PASSOS
DE FREITAS



ALEXANDRE SION

AUTOR DO CAPÍTULO:

Dever de Legalidade da Administração
Pública em Caso de Normas Conflitantes

PRINCÍPIO DA LEGALIDADE NO

DIREITO AMBIENTAL

COORDENADORES:
BRUNO CAMPOS SILVA
VANUSA MURTA AGRELLI

PRINCÍPIO DA LEGALIDADE NO

DIREITO AMBIENTAL

 **PAIXÃO**
EDITORES

PREFÁCIO:
ÉDIS MILARÉ
POSFÁCIO:
VLADIMIR PASSOS DE FREITAS
APRESENTAÇÃO:
ARRUDA ALVIM (*in memoriam*)
RENNAN THAMAY

Copyright © 2021 Paixão Editores

1ª Edição – Novembro de 2021

Todos os direitos reservados. É expressamente proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio ou processo, sem a prévia autorização do editor.
(Lei 9.610, de 19.02.1998 - DOU 20.02.98)



PAIXÃO EDITORES LTDA.
CNPJ 94.352.432/0001-05
Diretora: Ana Maria C. Paixão
Alameda Coelho Neto, 20 sl. 409
Porto Alegre RS 91340-340
+55 51 3022.8367
+55 51 99153.1509
paixaoeditores@paixaoeditores.com
www.paixaoeditores.com

DEDICATÓRIAS



Dedico a presente obra a Deus, a minha mãe, esposa, irmãos e sobrinhos, amigos.

Também dedico ao amigo Dr. Walter Diab pelo generoso e certeiro apoio à concretização desse incrível e relevante projeto.

Ao saudoso mestre Professor Arruda Alvim, inspiração de todos; e ao amigo Professor Rennan Thamay, cuja generosidade não tem como mensurar. Muito obrigado! E que esta reunião em prol do meio ambiente possa fazer jus à confiança depositada.

Aos nobres juristas Professores Édis Milaré e Vladimir Passos de Oliveira, exemplos a serem seguidos. Muito obrigado pela imediata adesão ao nosso projeto!

A todos aqueles, espécies e seus variados espécimes, que habitam o nosso Planeta Terra e que merecem uma vida digna.

Por fim, dedico o presente trabalho a todas as famílias que, infelizmente, foram vítimas dessa devastadora pandemia que trouxe impactos negativos e irreparáveis ao nosso meio ambiente.

Bruno Campos Silva

APRESENTAÇÃO



Honrado com o convite realizado pelos ilustres amigos e Professores Bruno Campos Silva e Vanusa Murta Agrelli, para apresentar, ao lado do saudoso e ilustríssimo Prof. Dr. Arruda Alvim (*in memoriam*), a obra “Princípio da Legalidade no Direito Ambiental”, publicada pela prestigiada Editora Paixão Editores.

Como sabido, e com o mais profundo pesar, o Prof. Arruda Alvim nos deixou recentemente. Um jurista completo, que transitava com envergadura por tantas áreas do Direito, especialmente do Direito Civil e do Processo Civil, mas que também deixou riquíssimos ensinamentos em áreas como o Direito Constitucional, o Direito Médico, o Direito Ambiental, o Direito Processual Penal, dentre tantos outros.

Seu legado, certamente, ficará para sempre na memória acadêmica, nos anais da literatura jurídica e nas lembranças de todos os seus alunos e daqueles que tiveram a honra de conviver com o querido Mestre.

Assim, replica-se a apresentação, *ipsis litteris*, feita pelo querido Professor, antes de sua passagem:

“Honra-nos o especial convite, formulado pelos ilustres Professores BRUNO CAMPOS SILVA e VANUSA MURTA AGRELLI, para apresentar a relevante obra “PRINCÍPIO DA LEGALIDADE NO DIREITO AMBIENTAL”, publicada pela prestigiada Editora Paixão Editores.

A presente obra veio em momento peculiar de nossa história, especialmente marcada pela pandemia com reflexos diretos e indiretos no nosso meio ambiente. Foi construída por renomados autores, consagrados juristas da literatura ambiental, como Édis Milaré e Consuelo Yoshida, que oferecem importantes contribuições. Tantos outros que se dedicam ao aperfeiçoamento do Direito Ambiental brasileiro, como Bruno Campos Silva, Vanusa Murta Agrelli, Lucas Tamer Milaré, Délton Carvalho, Gilson Jacobsen, Rennan Thamay e Mariângela Milhoranza.

A obra é marcada pelo prefácio redigido por Édis Milaré, jurista de escol, e posfácio do notável doutrinador Vladimir Passos de Freitas, os grandes nomes do Direito Ambiental, os representantes do Direito Ambiental Brasileiro.

Na importante coletânea, pode-se perceber abordagens do direito material e do direito processual, todos com aspectos críticos de suma importância ao resgate da LEGALIDADE no Direito Ambiental, notadamente quando se tem por norte as principais decisões proferidas pelos nossos Tribunais, com destaque para aquelas atualmente desenhadas pelos Tribunais Superiores (STJ e STF) que acolhem normas infralegais em desprestígio ao Princípio da Legalidade e à Constituição da República Federativa do Brasil.

Os coordenadores Bruno Campos Silva e Vanusa Murta Agrelli, com suas notáveis experiências acadêmicas e práticas, edificaram obras de peso e souberam alinhar a salutar crítica juntamente com renomados autores. Bruno é advogado, especialista em Direito Processual Civil pelo Centro Educacional Unificado-SP e mestre em Direito Processual Civil pela Pontifícia Universidade Católica-SP. Especialista em Mercado de Carbono pela Proenco-SP. Membro do Conselho Editorial das Revistas *Magister de Direito Ambiental e Urbanístico* e *Fórum Urbano Ambiental* e do Conselho de Redação da Associação Brasileira de Direito Processual - ABDPro, além de membro efetivo do Instituto Brasileiro de Direito Processual - IBDP, da ABDPro e do Centro de Estudos Avançados de Processo - CEAPRO e também da União Brasileira da Advocacia Ambiental - UBAA, da Academia Latino-Americana de Direito Ambiental - ALADA e da Associação dos Professores de Direito Ambiental do Brasil - APRODAB. Membro do Instituto dos Advogados de Minas Gerais – IAMG. Professor da Unipac-Uberaba-MG. Autor e coautor de obras nas áreas do Direito Ambiental e Direito Processual Civil.

O vasto currículo da Professora Vanusa Murta Agrelli, retrata sua trajetória com marcada dedicação à Advocacia Ambiental e Urbanística, desde 1997. Vanusa é autora de livros e capítulos de livros publicados no Brasil e no exterior. Mestre em *Derecho Ambiental y Sostenibilidad* pela Universidad de Alicante-España; Mestre em Ciências Jurídicas na Linha de Pesquisa em Direito Ambiental, Transnacionalidade e Sustentabilidade, na Univali; especialista em Gestão Ambiental pela UFRJ; especialista em Estudos de Política pela UFF. Conhecendo a necessidade de conhecimentos multidisciplinares na matéria ambiental, segue na academia, atualmente cursando a pós-graduação em Planejamento e Gestão de Cidades na Faculdade Politécnica da USP e uma pós-graduação em Conformidade Ambiental com Requisitos Técnicos e Legais na Escola Superior da CETESB. É Presidente do Comitê de Riscos Ambientais, coordenando um grupo multidisciplinar de especialistas nas áreas correlatas a desastres, na ABDEM. Por quase uma década, atuou na Presidência da Comissão de Direito Ambiental do IAB, ocupando diversos cargos de destaque, como a coordenação do MBA Executivo em Direito da IBMEC. Ainda na academia, ministrou aulas em relevantes cursos na área ambiental, como o Mestrado da UFF, no Projeto PETROBRAS e, na UERJ, lecionou no Programa de Despoluição da Baía de Guanabara, com destaque em sua participação no Encontro Mundial de Juristas de Meio Ambiente da Rio+20.

Estão de parabéns os coordenadores e todos que se uniram em torno de um bem tão precioso e comum a todos ('ex vi' do art. 225, CF/88), bem como a editora pela impor-

tante publicação e divulgação de trabalhos essenciais ao desenvolvimento do Direito Ambiental Brasileiro.

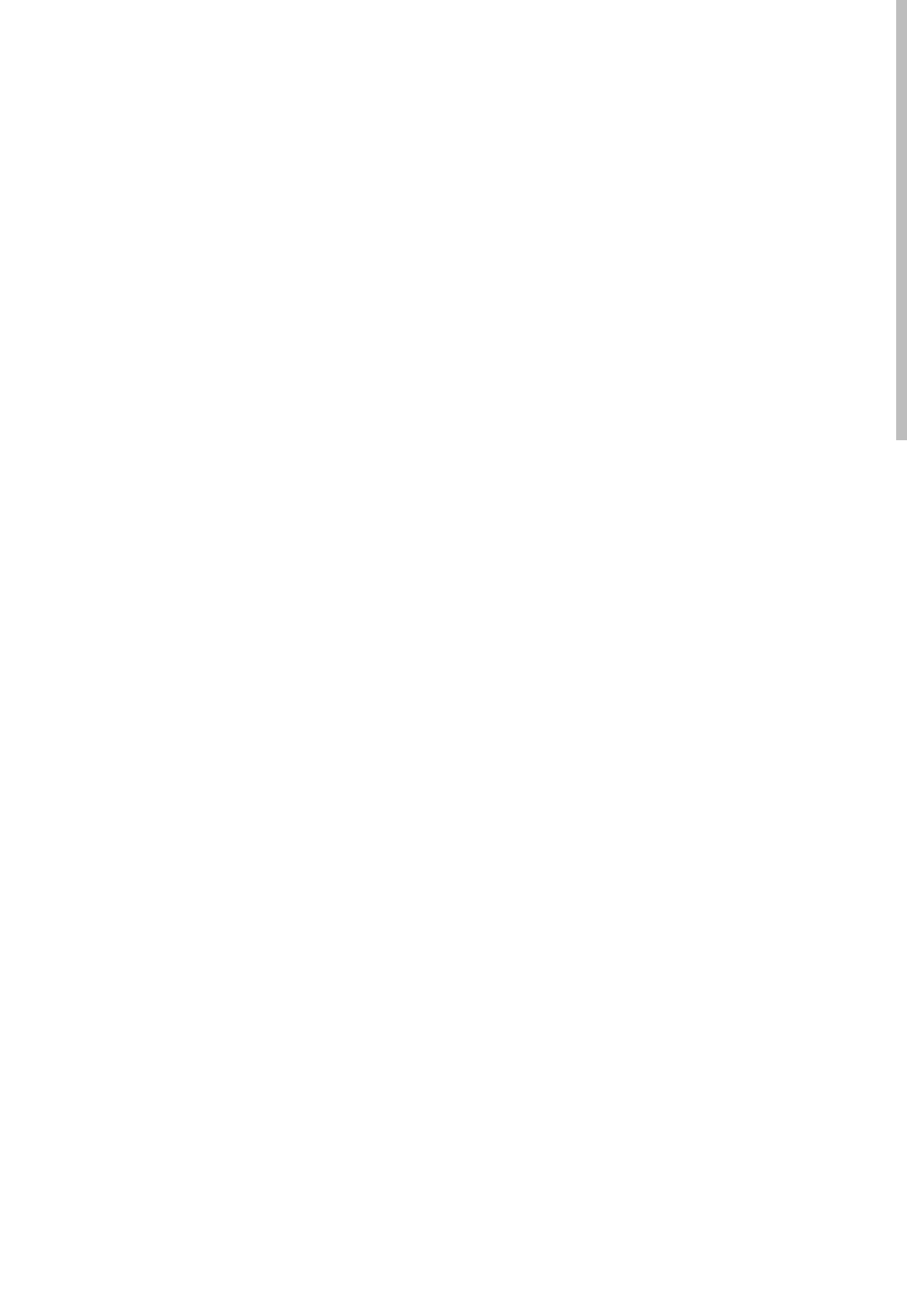
São Paulo, 03 de agosto de 2021.

Arruda Alvim”

Sensibilizado, agradeço novamente aos ilustres Professores Bruno Campos Silva e Vanusa Murta Agrelli, pela honra na apresentação dessa obra, especialmente feita ao lado do saudoso e querido Prof. Arruda Alvim, a quem reverenciamos e externamos todas as nossas homenagens.

São Paulo, 24 de setembro de 2021.

Rennan Thamay



PREFÁCIO



“A lei é ordem, e uma boa lei é uma boa ordem”
(Aristóteles, 384-322 a. C. Políticas, VII, 4.5)

Temos diante dos olhos um valioso trabalho de criação coletiva, versando sobre o tema do *princípio da legalidade no direito ambiental*, sob a cura dos eminentes advogados Bruno Campos Silva e Vanusa Murta Agrelli, com apresentação do pranteado Professor Arruda Alvim e esmeradamente publicado pela Editora Paixão Editores.

Vem à luz no singular momento em que se comemora o quadragésimo aniversário da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/1981) – marca registrada do nascimento do Direito Ambiental brasileiro e base segura para o *enverdecimento* da Constituição de 1988 – e da principal cúpula ambiental do Planeta, a COP-26, provavelmente, a última oportunidade para frear a mudança do clima, que já está a comprometer o equilíbrio de todas as formas de vida.

A ideia de “Império da Lei” expressada originalmente na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789 (art. 4º), depois reproduzida na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948 (art. 29, 2), e recepcionada pelas Constituições brasileiras – exceto a de 1937 –, traduz o princípio liberal de que a restrição a direitos está vinculada à legalidade estrita (art. 5º, II, CF/1988), firmada no entendimento de que só o Poder Legislativo, como representante da vontade popular, pode criar regras que contenham novidade modificativa da ordem jurídica formal. Esta, aliás, a razão de o ADCT da Carta Política estabelecer que após 180 dias de sua promulgação estavam revogados todos os dispositivos legais que atribuíam ou delegavam a órgão do Poder Executivo competência para ação normativa.

Esse princípio constitucional – reitor do Estado de Direito contemporâneo – consubstancia-se no instrumento apto a assegurar base normativa mínima à eficaz proteção jurídica do ambiente, a qual não se compraz com o voluntarismo judicial (= ativismo), que, por meio de

atalhos no Judiciário, busca solucionar discordâncias legislativas que acabam por prestigiar atos normativos infralegais em detrimento da Lei e da segurança jurídica, fenômeno que, infelizmente, tem sido recorrente na seara ambiental. E tudo sob o frágil argumento de que, em se tratando de um direito de terceira geração, variam os critérios de interpretação e as regras aplicáveis em geral. É dizer, busca-se, por vias transversas, impor à sociedade a dor de suportar obrigações ilegais e inconstitucionais, comprometedoras do progresso responsável e do desenvolvimento sustentável.

Numa palavra, o conjunto da obra, tendo a segurança jurídica como elemento norteador, traz análises diversas, com abordagem constitucional e dentro de campos tradicionais do Direito, em especial do Ambiental, sem deixar de examinar assuntos controversos, como uso inadequado de princípios, limites da atuação judicante e deveres do Estado.

Creio que posso representar todos os profissionais que assinam os trabalhos reunidos neste livro num pleito de amizade, respeito e gratidão. Que sua herança intelectual seja fecunda e duradoura. E a homenagem merecida aos doutores Bruno e Vanusa, estudiosos e expoentes do Direito Ambiental brasileiro, por tão importante trabalho que, certamente, servirá de fonte inesgotável para a reflexão crítica e construtiva acerca dos desafios que a temática posta à vista encerra.

Primavera de 2021

Édis Milaré

SUMÁRIO

- 15** Responsabilidade do Estado por Lesão ao Meio Ambiente Provocada por Atividades Nucleares
Alberto Shinji Higa e Ana Maria Pedreira
- 32** Dever de Legalidade da Administração Pública em Caso de Normas Conflitantes
Alexandre Oheb Sion
- 58** A Impugnabilidade dos Pronunciamentos Judiciais em Ações de Produção Antecipada de Prova em Matéria Ambiental
Anselmo Prieto Alvarez e Cristiane Druve Tavares Fagundes
- 75** O Princípio da Legalidade no Direito Ambiental: a Condicionante de Bloqueio Minerário no Licenciamento Ambiental de Empreendimentos para Geração ou Distribuição de Energia Elétrica
Antônio F. G. Beltrão
- 85** Eficácia Vinculante das Decisões Judiciais Ambientais no STJ
Bruno Campos Silva
- 106** A Legalidade no Processo Administrativo Ambiental
Carlos Sérgio Gurgel da Silva
- 123** A Função Ambiental da Propriedade: Legalidade e Critérios
Délton Winter de Carvalho
- 148** O Renovado Marco Regulatório do Saneamento Ambiental à Luz da Garantia Constitucional da Legalidade
Édis Milaré e Lucas Tamer Milaré

- 184** A Possibilidade Jurídica Celebração de Compromisso ou Acordo Substitutivo em Matéria Ambiental ante a Lei de Introdução ao Direito Brasileiro (LINDB)
Georges Humbert
- 191** Jurisdição e Aplicação do Direito na Atualidade: Novos Enfoques e Novos Desafios a partir da Realidade Social e da Formação de Juizes
Gilson Jacobsen
- 208** A (In) Existência de Legislação Municipal à Proteção das Dunas de Areia e da Sua Biodiversidade em Cidreira/RS
*José Tadeu Neves Xavier e
Mariângela Guerreiro Milhoranza da Rocha*
- 221** Breves Notas sobre a Aplicação do Princípio da Legalidade no Controle da Poluição: a Necessidade de Diferenciação de Impactos Ambientais x Danos Ambientais
Juliana Flávia Mattei
- 233** A Cobrança da Compensação Ambiental no Brasil: Limites e Possibilidades
Lorena Saboya Vieira Soares
- 247** O princípio da Legalidade e sua Aplicação no Direito Ambiental Brasileiro
Marcelo Buzaglo Dantas
- 262** Uma Reflexão Sobre as Decisões Envolvendo Desastres Ambientais a Partir dos Processos Estruturais
Marco Félix Jobim e Guilherme Christen Möller
- 287** Legalidade e Execução Ambiental à Luz do Código de Processo Civil e da Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça
Marcos Stefani e Consuelo Yatsuda Moromizato Yoshida

- 296** O Processo Civil Coletivo: Legitimidade e Coisa Julgada
Rennan Faria Krüger Thamay
- 324** O Princípio da Legalidade, Segurança Jurídica, Normas Administrativas e a Inconstitucionalidade da Criação de Área de Preservação Permanente de 300 Metros da Linha Máxima de Preamar
Rodrigo Jorge Moraes
- 336** A Relação de Causalidade pelo Incêndio diante da Lei Florestal
Fernando F. Rossi e Carlos Roberto Rassi Jr.
- 351** O Direito Ambiental como Matéria de Paixões: A suspensão da Resolução CONAMA 500 pelo STF e o princípio da legalidade
Marcos André Bruxel Saes e Mateus Stallivieri da Costa
- 373** A Propriedade Rural e as Restrições Ambientais Incidentes Sob o Paradigma da Legalidade
Samir Jorge Murad
- 387** Controle Social na Política Nacional do Meio Ambiente e sua Compatibilidade com o Princípio da Legalidade
Sylvio Toshiro Mukai
- 398** Sustentabilidade Urbana-Ambiental: A Costura dos Espaços Urbanos, em Conformidade com os Cadernos Legais
Vanusa Murta Agrelli

Dever de Legalidade da Administração Pública em Caso de Normas Conflitantes



Alexandre Oheb Sion¹

Sumário: Introdução. 1. Princípio da Legalidade na Administração Pública. 2. Conflito entre Princípios da Legalidade e da Eficiência. 3. Conflito de Normas e Dever de Juridicidade da Administração Pública. 4. Competência Constitucional em Matéria Ambiental. 5. Conflito Aparente de Normas e Critérios de Solução das Antinomias Jurídicas. Considerações Finais. Referências.

Introdução

As interpretações a respeito do princípio da legalidade variaram conforme a época em que se observava. Desde sua gênese, verificada a partir da Revolução Francesa, significativamente influenciada pelas ideias positivistas, até os dias atuais a conceituação da lei sofreu diversos ajustes, havendo, contudo, pontos semelhantes entre os diferentes ordenamentos jurídicos, especialmente no que respeita à sua aplicação à atuação da Administração Pública.

¹ Presidente da ABDEM – Associação Brasileira de Direito da Energia e do Meio Ambiente. Mestre em Direito Internacional Comercial (LL.M) pela Universidade da Califórnia, EUA. Doutorando (Universidade Autónoma de Lisboa, Portugal) e Pós-doutorando (Universidade de Salamanca, Espanha) em Direito. Presidente da Comissão de Direito de Infraestrutura da OAB/MG. Membro da Comissão de Direito de Infraestrutura da OAB Nacional. Membro da Comissão de Direito Ambiental do IAB – Instituto dos Advogados Brasileiros. Membro do Conselho Diretor do ICLEI – Governos Locais pela Sustentabilidade. Professor da PUC/MG e professor convidado de inúmeras instituições. Autor e coordenador de diversos livros e artigos jurídicos.

O problema que se busca resolver consiste na verificação do dever de legalidade na atuação da Administração Pública em caso de normas conflitantes.

Nesse sentido, objetivou-se com o presente trabalho analisar como a Administração Pública deve se comportar diante de conflitos normativos, tendo por base os princípios da legalidade, da eficiência, bem como da juridicidade.

A pesquisa se justifica em razão da necessidade de analisar o conflito normativo que se impõe à Administração Pública, decorrente das relações de competência entre os órgãos ambientais responsáveis pela proteção e fiscalização do meio ambiente.

Para tanto, fez-se uso do método teórico documental do tipo dedutivo, com base na experiência do autor e na análise bibliográfica e legal.

No primeiro tópico, será abordado o conceito de princípio da legalidade e sua aplicação no âmbito da Administração Pública, percorrendo, inicialmente, a noção de ato administrativo para contextualizar o leitor acerca da atuação administrativa. O segundo tópico terá como objetivo apresentar brevemente a teoria principiológica estabelecida por Robert Alexy e Ronald Dworkin para, posteriormente, analisar a relação existente entre os princípios da legalidade e da eficiência. Já no que toca ao terceiro tópico, será feita uma análise acerca do surgimento e conceito da hermenêutica jurídica, essencial para solução do conflito de normas, analisando, ainda, a relação existente entre o princípio da legalidade e o dever de juridicidade. O quarto tópico tratará sobre a competência constitucional em matéria ambiental e, por fim, no quinto tópico, serão abordadas as hipóteses de conflitos normativos e os critérios de solução de antinomias jurídicas.

1. Princípio da Legalidade na Administração Pública

A definição do conceito de ato administrativo ergue-se como uma das tarefas mais árduas do Direito Administrativo, tendo em vista a ausência de uma definição legal para o instituto e a profusão de conceituações doutrinárias a respeito do tema, com a apresentação das características essenciais para sua tipificação.

O ato administrativo, de acordo com autores como Bandeira de Melo,² Cavalcanti,³ Di Pietro⁴ e Fagundes⁵, pode ser definido a partir dos critérios formal e material. Em sentido formal, Di Pietro preceitua ser o ato percebido sob a óptica de quem o pratica. Nesse sentido, para que um ato seja considerado formalmente administrativo, basta ser emitido por órgão ou autoridade administrativa, entendidos como agentes do Poder Executivo. O critério formal, no entanto, é alvo de críticas em razão da adoção de um caráter restritivo em relação aos órgãos que podem emitir os atos administrativos, cuja emissão é adstrita aos integrantes do Poder Executivo e, ao mesmo tempo, ampliativo, porquanto insere em uma mesma classe, de forma

² BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 492.

³ CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Curso de Direito Administrativo*. 8. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1967. p. 47-49.

⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2020. p. 226.

⁵ FAGUNDES, Miguel Seabra. *O controle dos atos administrativos pelo poder judiciário*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 34.

indiscriminada, todos os atos da Administração Pública, muitos dos quais sujeitos à disciplina jurídica diversa.⁶ Não por menos, Cavalcanti sustenta que “nem sempre é possível ligar a definição do ato administrativo simplesmente à autoridade que o praticou. Impõe-se o exame das condições extrínsecas do ato e dos seus elementos materiais”⁷.

O critério material, por outro lado, toma em consideração a espécie da atividade exercida. Sendo assim, para que seja considerado ato administrativo, é necessário que seja praticado no desenvolvimento concreto da função administrativa, independentemente do órgão que o tenha emanado.^{8,9}

Nesse sentido, sob a perspectiva do critério material, atos administrativos são tão somente aqueles capazes de produzir efeitos concretos. Por outro lado, de certa forma, os atos administrativos submetidos a regimes jurídicos distintos seriam inseridos em uma mesma categoria, a exemplo do que ocorre com o critério formal.¹⁰

Tendo em conta que a Administração Pública está intrinsecamente ligada ao princípio da legalidade, este ergue-se como norma basilar, condutora das relações estabelecidas por pessoas físicas e jurídicas. Em se tratando do regime jurídico administrativo, a legalidade impõe o dever de subsunção da Administração ao postulado legal, sujeitando os agentes públicos a um plexo normativo que encampa uma série de obrigações e permissões à atuação administrativa. Impera-se, assim, a *rule of law, not for men*, destacando que o Estado de Direito pretende-se um governo baseado nas leis.¹¹

O princípio da legalidade evidencia-se como essencial para atingir um padrão normativo abstrato e objetivo que oriente o agir administrativo, apresentando as condutas vedadas e permitidas, os procedimentos adequados, bem como as repercussões decorrentes da atuação administrativa, objetivando, ainda, a garantia da integridade da gestão pública e da segurança jurídica aos administrados. Dessa forma, o particular busca certeza e previsibilidade no trato com o Poder Público, para que possa empreender sem que haja surpresas e imprevistos.¹²

Historicamente, o princípio da legalidade aplicado à Administração Pública estabelecia suas bases nos princípios da supremacia da lei (*Vorrang des Gesetzes*) e da reserva legal (*Vor-*

⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2020. p. 226.

⁷ CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Curso de direito administrativo*. 8. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1967. p. 48.

⁸ No mesmo sentido, Fagundes afirma: “Assim como há atos legislativos, por natureza, que emanam dos poderes Executivo e Judiciário, também existem atos materialmente administrativos, que não são praticados pela Administração Pública e sim pelos órgãos legislativo e judicante” (FAGUNDES, Miguel Seabra. Voto relator na apelação cível nº 1.422. *Revista de Direito Administrativo*, São Paulo, v. 14, 1948).

⁹ Di Pietro define função administrativa como aquela que “caracteriza-se por prover de maneira imediata e concreta as exigências individuais ou coletivas para a satisfação de interesses públicos preestabelecidos em lei” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2020. p. 227).

¹⁰ ARAÚJO, Edmir Netto de. *O ilícito administrativo e seu processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994. p. 24.

¹¹ MENEGUIN, Fernando B.; SANTOS, Pedro Felipe de Oliveira. Há incompatibilidade entre eficiência e legalidade? *Núcleo de Estudos e Pesquisas Conleg/Senado*, Brasília, ago. 2013. p. 6.

¹² ARAÚJO, Edmir Netto de. *O ilícito administrativo e seu processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994. p. 25.

behalt des Gesetzes),¹³ na medida em que a lei constitui maior expressão do princípio democrático em um Estado Democrático de Direito.

Em observância à supremacia da lei, o princípio da legalidade tem o condão de tornar ilegal os atos administrativos que não forem respaldados em lei, já que predomina a máxima de que, para a Administração Pública, apenas é permitido fazer o que a lei autoriza. Ainda no mesmo sentido, Amaral sustenta que “nenhum ato de categoria inferior à lei pode contrariar o bloco de legalidade, sob pena de ilegalidade”.¹⁴

O princípio da reserva legal, por seu turno, preceitua a obrigatoriedade de busca do fundamento do ato administrativo na lei. Nos termos do que preceitua Andrade, “a reserva de lei implica, portanto, uma especial densidade normativa da lei”.¹⁵

Ponto digno de nota é a teoria proposta por Charles Eisenmann quanto ao princípio da legalidade, ao identificar quatro possíveis formas de submissão da Administração Pública ao texto legal.¹⁶

O autor defende, inicialmente, que (i) à Administração Pública é dada a faculdade de atuar livremente nos casos em que não há norma legal que a obrigue a fazer ou deixar de fazer algo. Trata-se da denominada vinculação negativa à lei, hipótese na qual a relação da Administração Pública com o princípio da legalidade será baseada na não-contrariedade com a lei, nos termos do que sucede na esfera particular, em que predomina a máxima de que “tudo que não é proibido é permitido”.¹⁷ Em seguida, admite que (ii) só cabe à Administração Pública fazer o que uma norma superior (lei ou Constituição) autorizar, mesmo que nela não contenha detalhes dos atos a serem emitidos pela Administração Pública, privilegiando a existência de autorização formal da Administração para a realização de determinados fins.

A (iii) terceira forma de subordinação da Administração Pública ao princípio da legalidade preceitua a emissão de atos pela Administração Pública tão somente quando uma norma legal estiver servindo de respaldo para tanto. Sendo assim, à Administração não caberia a criação de direitos e obrigações, já que eles já estão previstos por lei, competindo à Administração o detalhamento de sua implementação, observada certa margem de discricionariedade.¹⁸

A (iv) quarta forma, por sua vez, confere um rigor mais acentuado à forma anterior, ao definir a obrigatoriedade de a norma legal versar integralmente sobre o conteúdo dos atos a serem praticados pela Administração Pública, o que sugere que todas as competências da Administração só poderiam ser vinculadas.

Em uma análise mais acurada da teoria de Eisenmann, conclui-se que tão somente as hipóteses 2 e 3 podem prosperar, na medida em que a primeira hipótese prevê uma espécie

¹³ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. Coimbra: Almedina, 2003. p. 78.

¹⁴ AMARAL, Diogo Freitas do. *Curso de direito administrativo*. Coimbra: Almedina, 2016. V. 2. p. 46.

¹⁵ ANDRADE, José Carlos Vieira de. *O ordenamento jurídico administrativo português*. Contencioso Administrativo. Braga: Livraria Cruz, 1986. p. 39.

¹⁶ EISENMANN, Charles. *Cours de droit administratif*. Anthologie du droit. Paris: L.G.D.J., 2013. V. 1. p. 35.

¹⁷ ZANOBINI, Guido. *L'attività amministrativa e la legge*. Scritti Vari di Diritto Pubblico. Milão: Giuffrè, 1959. p. 206.

¹⁸ EISENMANN, Charles. *Cours de droit administratif*. Anthologie du droit. Paris: L.G.D.J., 2013. V. 1. p. 35.

de tratamento que se iguala àquele reservado ao particular, o que, certamente, não merece ser acolhido. A quarta forma de subordinação da Administração à lei também não se sustenta, na medida em que a lei estabelece previamente todo conteúdo dos atos administrativos sem conferir qualquer margem de discricionariedade à Administração Pública. No entanto, a discricionariedade da Administração ergue-se como elemento necessário para que ela consiga efetuar suas atribuições normalmente exercidas em um contexto dinâmico.¹⁹

A segunda hipótese apresenta como suficiente a existência de leis autorizativas para emissão do ato jurídico, para que, ainda que a lei não estabeleça previamente o conteúdo dos direitos e obrigações, haja espaço para que a Administração Pública tome as providências necessárias para emissão do ato. Já quanto à terceira forma, o ato não tem o condão de criar direitos e obrigações, estes já previstos em lei, mas apresenta certa margem de discricionariedade para que a Administração estabeleça os detalhes da implementação do ato.²⁰

Dessa forma, em consonância com o explanado por Canotilho quanto à reserva legal, as duas formas acima destacadas tratam sobre o princípio da legalidade como impositivo de uma relação de conformidade da Administração Pública com a lei.²¹

Analisando os argumentos apresentados por Eisenmann e Canotilho, constata-se uma convergência de entendimento no que respeita à identificação das bases do princípio da legalidade na Administração Pública pautado nos princípios da supremacia da lei e da reserva legal. Nesse sentido, a legalidade é subdividida entre legalidade formal, ocasião em que a Administração recebe habilitação para emitir o ato administrativo sem que haja especificação de seu conteúdo, e legalidade material, hipótese em que a lei estabelece previamente o conteúdo do ato administrativo, total ou parcialmente.

2. Conflito entre Princípios da Legalidade e da Eficiência

A fim de analisar a relação existente entre os princípios da legalidade e da eficiência, será feita uma breve explanação sobre a conceituação e aplicação do princípio, bem como das teorias principiológicas aplicáveis nos casos de conflitos entre princípios. Propedeuticamente, o princípio pode ser conceituado como uma construção teórica proveniente de uma generalização, que organiza e congrega conhecimentos de acordo com a percepção da realidade. O princípio é, pois, uma construção conceitual eficaz, tendo em vista que “os conhecimentos nele reunidos e expressos possibilitam progredir na produção de novos conhecimentos e também orientar a forma e o curso da ação humana voltada para fins”.²²

¹⁹ EISENMANN, Charles. *Cours de droit administratif*. Anthologie du droit. Paris: L.G.D.J., 2013. V. 1. p. 36.

²⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2020. p. 248.

²¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. Coimbra: Almedina, 2003.

²² MARÇAL, Antônio Cota. Princípio: estatuto, função e usos do direito. TAVARES, F. Horta (org). *Constituição, Direito e Processo*. Curitiba: Juruá, 2007. Cap. 2, p. 31-58. p. 38.

Trata-se, ainda, de uma noção de sistematização do conhecimento teórico voltado para uma aplicação prática, ponto que interessa ao Direito.

Bandeira de Mello apresenta o conceito de princípio, definindo-o como:

[...] um mandamento nuclear de um Sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e Inteligência por definir lógica e racionalidade no Sistema Normativo que confere tônica e dá um sentido harmônico.²³

Em relação aos princípios que regem o Direito Administrativo, Maria Sylvia Zanel-la Sustenta que:

[...] o Direito Administrativo tem uma elaboração pretoriana e não codificada, os princípios representam papel relevante nesse ramo do Direito, permitindo à administração e ao Judiciário o necessário equilíbrio entre os direitos dos administrados e as prerrogativas da administração. Os dois Princípios fundamentais que decorrem da assinalada bipolaridade do Direito Administrativo, são os Princípios da Legalidade e da Supremacia do Interesse Público sobre o Particular, que não são específicos do Direito Administrativo porque informam todos os ramos do Direito Público; no entanto, são essenciais, porque, a partir deles, constroem-se os demais.²⁴

Característica marcante dos princípios diz respeito à inexistência de hierarquia formal entre eles, vez que todos apresentam o mesmo peso e valor abstratamente. Nos casos de colisão de princípios “impõe-se a aplicação de um procedimento racional, a fim de alcançar o resultado de concretização otimizada daqueles direitos e interesses reconhecidos pela ordem normativa vigente. Trata-se de uma atividade que deve ser dimensionada com base em uma ordem hierarquizada, a partir das balizas constitucionais”.²⁵

Nesse sentido, não há uma eliminação do princípio do ordenamento jurídico quando surgem conflitos principiológicos, hipótese que admite o emprego da ponderação valorativa – que envolve adequação, exigibilidade e proporcionalidade em sentido estrito – a fim de averiguar a preponderância dos princípios em determinado caso concreto.²⁶ Imperiosa, dessa forma, a análise casuística dos princípios, respeitando as circunstâncias do caso exposto e utilizando a proporcionalidade como critério de ponderação.²⁷

No que respeita à relação entre o princípio da legalidade e da eficiência, constata-se que o primeiro impõe ao gestor público a atuação diligente e em conformidade com a legisla-

²³ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 818.

²⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2020. p. 87.

²⁵ CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. A teoria da ponderação de princípios na encruzilhada do decisionismo judicial: limita-me ou te devoro! *Revista Sequência Scielo*, Florianópolis, v. 38, n. 75, jan./abr. 2017.

²⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020. p. 37.

²⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020. p. 37.

ção, sob pena de gerar uma vulnerabilidade no sistema governamental e, conseqüentemente, uma ingerência estatal em razão da atuação assíncrona pelos órgãos.²⁸

Quanto ao princípio da eficiência, Modesto o percebe como:

[...] uma exigência inerente a toda atividade pública. Se entendermos a atividade de gestão pública como atividade necessariamente racional e instrumental, voltada a servir ao público, na justa proporção das necessidades coletivas, temos de admitir como inadmissível juridicamente o comportamento administrativo negligente, contraprodutivo, ineficiente.²⁹

A relação existente entre os dois princípios aqui analisados não é totalmente pacífica. Há doutrinadores que entendem pela sua incompatibilidade, na medida em que a observância ao princípio da legalidade conduziria a uma perda de eficiência da Administração, tanto no que concerne ao aproveitamento dos recursos, quanto à promoção de políticas públicas.

No entanto, a eficiência de uma lei está relacionada à verificação de compensação dos custos a ela impostos em face dos benefícios que ela proporciona. Noutros termos, se as vantagens oferecidas pela lei forem satisfatórias a ponto de compensar os custos impostos por ela, há que se falar em norma eficiente. Dessa forma, a norma jurídica deve buscar proporcionar uma estrutura de incentivos adequada ao administrado, prestando-se a garantir segurança jurídica para os particulares, a fim de atrair investimentos, gerar desenvolvimento e evitar desperdício de recursos públicos.³⁰

3. Conflito de Normas e Dever de Juridicidade da Administração Pública

Antes de adentrar no tema do conflito normativo, é imperioso destacar que o conflito de normas trata-se, *a priori*, da hermenêutica constitucional, pelo que cabe analisá-la previamente. A palavra hermenêutica, de origem grega, não foi pensada, inicialmente, para servir a um método de interpretação, mas tão somente como forma de transmissão de mensagens. Para alguns filósofos, a palavra derivaria do deus grego Hermes, mensageiro dos deuses e responsável por intermediar a comunicação deles com os seres humanos.³¹

A hermenêutica ainda é encontrada nas teorias aristotélicas que a associa com a lógica, enquanto meio de convencimento através da conexão de ideias, e com a retórica, enquanto técnica de persuasão, lembrando que, nesse sentido, a hermenêutica também não assume um papel de interpretação como lhe é conferido hodiernamente, mas sim como teoria da expressão atinente à relação da linguagem e do pensamento para verificar a veracidade dos juízos

²⁸ FREITAS, Juarez. *O Controle dos Atos Administrativos e os princípios fundamentais*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

²⁹ MODESTO, Paulo. Notas para um Debate sobre o Princípio Constitucional da Eficiência. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*, Salvador, n. 10, maio/jul. 2007.

³⁰ GICO JR., Ivo. Introdução ao Direito e Economia. In: TIMM, L. B. *Direito e Economia no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2012.

³¹ SALGADO, Ricardo Henrique Carvalho. *Hermenêutica Filosófica e Aplicação do Direito*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2018. p. 10.

formulados. Nesse sentido, não há que se falar em uma busca pelo sentido real do que foi emanado, mas tão somente na adequação da linguagem ao pensamento daquele que o emitiu.³²

Ainda sob análise da teoria aristotélica, percebe-se que, a despeito de o filósofo ter categorizado a hermenêutica como teoria da expressão, ao se dedicar ao estudo da ética e teorizá-la, fabrica as bases para a hermenêutica jurídica, na medida em que define como princípios básicos (i) o entendimento da ética como saber e não mais como técnica; (ii) a definição de justiça como ação sujeita à análise e ponderação, determinando a obrigatoriedade de interpretação do agir humano para verificação do que seria o justo e o correto; (iii) a conceituação da justiça distributiva e da corretiva e (iv) o sentido de equidade como correção da lei.³³

Foi a partir da década de 60, a contar dos estudos de Gadamer sobre a hermenêutica como forma de compreensão, que o instituto passou a ser considerado em sua acepção atual de método interpretativo. De acordo com Diniz, a interpretação marca o “momento dinâmico do conhecimento da realidade, [e] é o ato de apreendê-la racionalmente, tal qual ela se apresenta ao sujeito que conhece”.³⁴ A hermenêutica jurídica surge, então, como um conjunto de princípios orientadores da interpretação do texto normativo.³⁵

A interpretação normativa constitui exercício político que impacta a sociedade como um todo. A relação da interpretação com o Direito pode ser resumida em três hipóteses: na primeira hipótese, o direito é preexistente à situação fática e ao julgador compete a subsunção do caso à norma; na segunda hipótese, o Direito não existe, mas o julgador o aplica através da integração; já na terceira situação, há uma dubiedade normativa e cabe ao julgador decidir qual regra será aplicada, bem como quais métodos interpretativos serão utilizados no caso concreto. Não por menos, não há uma regra hermenêutica previamente acordada para prevalecer em determinado caso, trata-se de uma escolha do intérprete a partir da situação fática e das condições que ela lhe impõe.³⁶

Nessa lógica, Kelsen sustenta que:

A teoria usual da interpretação quer fazer crer que a lei, aplicada ao caso concreto, poderia fornecer, em todas as hipóteses, apenas uma única solução correta (ajustada), e que a ‘justeza’ (correção) jurídico-positiva desta decisão é fundada na própria lei. [...] Só que, de um ponto de vista orientado para o Direito positivo, não há qualquer critério com base no qual uma das possibilidades inscritas na moldura do Direito a aplicar possa ser preferida à outra. Não há absolutamente qualquer método – capaz de ser classificado como de Direito positivo – segundo o qual, das várias significações verbais

³² SALGADO, Ricardo Henrique Carvalho. *Hermenêutica Filosófica e Aplicação do Direito*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2018. p. 14.

³³ GADAMER, Hans-Georg. *Verdade e Método*: traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica. 15. ed. Petrópolis: Vozes, 2015. p. 473.

³⁴ DINIZ, Márcio Augusto de Vasconcelos. *Constituição e hermenêutica constitucional*. 2. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002. p. 198.

³⁵ VALDÉS, Jorge A. Tapia. *Hermenêutica constitucional: la interpretación de la Constitución en Sudamérica*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1973. p. 15.

³⁶ FERRARA, Francesco. *Como Aplicar e Interpretar as Leis*. Tradução de Joaquim Campos de Miranda. Belo Horizonte: Líder, 2002. p. 42.

de uma norma, apenas uma possa ser destacada como ‘correta’ – desde que, naturalmente, se trata de significações possíveis: possíveis no confronto de todas as outras normas da lei ou da ordem jurídica. [...] É um esforço inútil querer fundamentar ‘juridicamente’ uma, com exclusão da outra.³⁷

Lenio Streck, ao tecer considerações acerca da hermenêutica jurídica, destaca que a Constituição “[...] passa a ser, em toda a sua substancialidade, o tópos hermenêutico que conformará a interpretação jurídica do restante do sistema jurídico”, devendo pautar a leitura de todo ordenamento. Os princípios constitucionais, de igual monta, soerguem-se como “[...] normas jurídicas com ampla força normativa”, capazes de retomar o mundo prático no direito, trazendo “para dentro [dele] os conflitos sociais e todos os demais elementos que não faziam parte, até então das ‘preocupações do positivismo’ ”.³⁸

Levando em consideração os problemas que se apresentam, especialmente nos casos de conflitos de princípios e regras, bem como a dificuldade de solucioná-los, filósofos como Dworkin³⁹ e Alexy⁴⁰ apresentaram a ponderação de princípios constitucionais como instrumento para solução jurídica. Sendo assim, o ordenamento jurídico seria constituído por princípios, aplicados pela técnica da ponderação, e por regras, aplicáveis por subsunção. Tal teoria teve ampla aceitação no mundo jurídico, inclusive no Brasil, onde se travestiu de neoconstitucionalismo,⁴¹ teoria que atribui uma nova leitura constitucional, ou ainda sob a Teoria da Argumentação, proposta por Perelman e Olbrechts-Tyteca.⁴²

De acordo com o significado de legalidade, embora subordinador e limitador do agir da Administração Pública, exige-se a sua conciliação com o princípio da juridicidade, previsto no art. 2º, parágrafo único, I, da Lei Federal nº 9.784/1999,⁴³ tendo em vista que os dois princípios visam demarcar os contornos jurídicos da atuação administrativa em relação à dimensão material/substantiva e à procedimental/formal, respectivamente.

A partir dos princípios ora indicados e previstos constitucional e legalmente, impõe-se à Administração Pública a obrigatoriedade de guiar suas condutas pela lei e pelo Direito, elementos que não necessariamente se confundem, além de orientar sua atuação processual a partir desses princípios. Cabe destacar, aqui, que a atuação processual assume um caráter abrangente a fim de englobar tanto os procedimentos administrativos, que representam praticamen-

³⁷ KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. Tradução de João Baptista Machado. 8. ed. São Paulo: Martins Forense, 2009. p. 391.

³⁸ STRECK, Lenio Luiz. *Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração da construção do direito*. Porto Alegre: Livraria do advogado Editora, 2014. p. 345.

³⁹ DWORKIN, Ronald. *O Direito da Liberdade*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2019. p. 184.

⁴⁰ ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

⁴¹ COELHO, Inocêncio Mártires. *Interpretação Constitucional*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2016; BARROSO, Luís Roberto. A Nova Interpretação Constitucional: ponderação, argumentação e papel dos princípios. In: PIMENTEL JÚNIOR, Paulo Gomes. *Direito Constitucional em Evolução*. Curitiba: Juruá, 2005. p. 187.

⁴² PERELMAN, Chaim; OLBRECHTS-TYTECA, Lucie. *Tratado da Argumentação*. A Nova Retórica. 3. ed. São Paulo: Martins Forense, 2014.

⁴³ “Art. 2º [...] Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: I - atuação conforme a lei e o Direito [...]” (BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, 01 fev. 1999).

te todas as rotinas da Administração Pública, quanto o processo *stricto sensu*, instrumento apto a solucionar conflitos entre a Administração e o particular.⁴⁴

Nesse sentido, os referidos princípios regem as relações jurídicas processuais simples; investigativas – que envolvem, dentre outras, as sindicâncias e atos de instrução procedimental –; e as relações jurídicas processuais formadas sob a forma bilateral, geralmente entre partes contrapostas, a exemplo do particular e da Administração Pública.⁴⁵ A bem da verdade, os princípios da legalidade e da juridicidade vinculam a Administração em suas relações em contraditório, em suas formalizações e procedimentos administrativos propriamente ditos, bem como naqueles envolvendo os administrados, a exemplo dos processos de licenciamento ambiental.⁴⁶

No âmbito da juridicidade, o Direito é considerado como ciência dogmática para a Administração Pública competente para implementação de políticas públicas ambientais, situação em que os valores trazidos pelo ordenamento jurídico condensam um emaranhado de recursos disponíveis ao aplicador do Direito Administrativo, de forma a instrumentalizá-lo a fim de reconhecer a essência normativa capaz de materializar, em cada decisão administrativa, os valores postos pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988).⁴⁷

No que tange ao princípio da juridicidade, Canotilho destaca a relevância para a manutenção e desenvolvimento do sistema normativo da atuação em consonância com o Direito, aqui entendido em seu sentido científico e valorativo, destacando que o Direito define regras e procedimentos para estruturar a vida em sociedade e regular o comportamento social, sendo, dessa forma, intrínseco à realização e concretização da justiça e dos valores a ela relacionados.⁴⁸

Existem, ainda, diversas acepções para o Direito enquanto ciência, incluindo “a Filosofia do Direito, a Teoria Geral do Direito, a História do Direito, a Sociologia do Direito, a Dogmática Jurídica ou Jurisprudência teórica”,⁴⁹ as quais, de acordo com o critério de razoabilidade, são consideradas para tomada de decisões administrativas. Trata-se de objeto de trabalho da Administração Pública na efetivação dos valores previstos constitucionalmente.⁵⁰

Com efeito, partindo do pressuposto de que à Administração Pública incumbe interpretar e aplicar o Direito ao caso concreto, os princípios da legalidade e da juridicidade balizam a atuação da Administração, na qualidade de órgão responsável pela implementação de políticas públicas ambientais e de garantia ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Sendo assim, o princípio da legalidade é ampliado a fim de incluir em seu âmbito os valores consonantes com

⁴⁴ ENTERRÍA, Eduardo García de. *Reflexiones sobre la ley y los principios generales del derecho*. Madrid: Civitas, 2016.

⁴⁵ MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

⁴⁶ CAETANO, Marcelo. *Princípios fundamentais do direito administrativo*. 3. reimp. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

⁴⁷ LEITE, José Rubens Morato. *O estado de direito ambiental: tendências, aspectos constitucionais e diagnósticos*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010. p. 117.

⁴⁸ CANOTILHO, Joaquim José Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2017. p. 293.

⁴⁹ GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 37.

⁵⁰ ALBUQUERQUE JÚNIOR, Raimundo Parente de. *Juridicidade contra legem no processo administrativo: limites e possibilidades à luz dos postulados da razoabilidade e da proporcionalidade*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

o texto da lei interpretada, identificando incentivo à atribuição de força normativa ao princípio da juridicidade.⁵¹

Os princípios acima indicados impõem à Administração Pública a conformação de sua atuação com as balizas legais objetivas. O Estado passa a ser, assim, o seu ponto inicial e o Direito a sua fronteira intransponível, servindo à gestão administrativa dos riscos ambientais.⁵² Em síntese, a Administração Pública deve observar a lei, em atendimento ao princípio da legalidade, e o direito, em atendimento ao princípio da juridicidade, para a realização executiva de questões ambientais, devendo ser aplicado com autonomia, isenção e imparcialidade.

4. Competência Constitucional em Matéria Ambiental

Ao abordar a temática da sistematização político-administrativa, a CRFB/1988 categoriza, em outras, as matérias de competência administrativa ou material e legislativa. Nesse sentido, destaca-se o art. 24 da CRFB/1988, que atribuiu à União, Estados e Distrito Federal competência legislativa concorrente, cabendo à União legislar sobre normas gerais e aos demais entes, incluindo os Municípios,⁵³ legislar de forma supletiva acerca de:

[...] VI – florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; VII – proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; VIII – responsabilidade por dano ao meio ambiente,⁵⁴ ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.⁵⁵

No que respeita à competência administrativa para proteção ambiental, Farias, Coutinho e Melo afirmam que:

[...] o regime jurídico federativo brasileiro é bastante complexo, inclusive em relação às competências em matéria ambiental. Estas se encontram reparti-

⁵¹ Cretella Júnior sustenta que “ao contrário da palavra ‘processo’, de antiga filiação, o vocábulo procedimento, que aos dicionários definem, na acepção vulgar, como ‘maneira de alguém efetuar alguma coisa’, é de formação muito mais recente, indicando ‘o modo de mover e a forma em que é movido o ato’. Assim, nada mais é o processo do que o movimento em sua forma intrínseca, enquanto o procedimento é este mesmo movimento em sua forma extrínseca, tal como exerce pelos órgãos corporais e se revela aos nossos sentidos” (CRETELLA JÚNIOR, José. *Tratado de direito administrativo: processo administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 31).

⁵² LEITE, José Rubens Morato. *O estado de direito ambiental: tendências, aspectos constitucionais e diagnósticos*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010. p. 115.

⁵³ Aos Municípios cabe legislar sobre matéria de interesse local, conforme estabelece o art. 30, da CRFB/1988.

⁵⁴ Vale lembrar que, nos termos do art. 22, da CRFB/1988, a competência para legislar sobre direito civil e penal é privativa da União. Assim, devemos compreender a competência legislativa concorrente sobre responsabilidade por dano ao meio ambiente restrita à responsabilidade administrativa.

⁵⁵ BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, 05 out. 1988.

das entre os entes federativos. A finalidade é descentralizar a proteção ambiental e implementar um sistema que funcione de modo integrado.⁵⁶

A competência administrativa é comum entre os entes federativos. A designação de tal competência em matéria ambiental visa à descentralização do dever de proteção ambiental, a partir da elaboração de uma ferramenta de tutela que opere de forma cooperativa entre os entes para que haja equilíbrio entre a exploração dos recursos naturais necessários à atividade econômica e a proteção do meio ambiente sadio à qualidade de vida da população. Há, dessa forma, um esforço do constituinte para que os entes federados atuem de maneira conjunta⁵⁷ na fiscalização e proteção do meio ambiente, matéria tratada de forma inaugural⁵⁸ na CRFB/1988.

A competência administrativa abrange a atividade autorizativa em sentido amplo, incluindo, por exemplo, o licenciamento ambiental, e refere-se, também, ao poder-dever de atuar em conformidade com o poder de polícia na atividade de fiscalização, logo se relaciona ao Poder Executivo, enquanto a competência legislativa refere-se ao poder-dever de legislar em matéria ambiental.⁵⁹

No que tange à fiscalização ambiental, alguns autores convencionam dizer que, por ser dever de todos os entes federados promover a proteção ambiental, em razão da competência comum, todos eles deveriam tutelar o bem jurídico simultaneamente sem benefício de ordem entre eles, pelo que qualquer ente poderia ser instado a fiscalizar as atividades que envolvem exploração de recursos naturais.⁶⁰

Entretanto, o art. 17, da LC nº 140/2011 apresenta o chamado trinômio licenciar-fiscalizar-punir,⁶¹ atribuindo a competência para fiscalizar e punir administrativamente ao ente competente para licenciar a atividade. Nesse sentido, os demais entes federativos podem atuar de forma excepcional “[...] nos casos de iminência ou ocorrência de degradação da qualidade ambiental [...]”⁶² e, ainda assim, devem enviar o auto de infração ambiental lavrado ao órgão competente pelo licenciamento (art. 17, § 3º, da LC nº 140/2011).

⁵⁶ FARIAS, Talden; COUTINHO, Francisco Seráfico da Nóbrega; MELO, Geórgia Karênia R. M. M. *Direito Ambiental*. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2015. p. 78.

⁵⁷ Lembrando que conjunta nunca quis significar todos ao mesmo tempo, como trataremos mais adiante.

⁵⁸ O meio ambiente já foi tratado em outras Constituições brasileiras, mas tão somente de forma esparsa. O título inaugural deve-se ao fato de a CRFB/1988 prever um capítulo específico para o meio ambiente em seu texto.

⁵⁹ FARIAS, Talden; COUTINHO, Francisco Seráfico da Nóbrega; MELO, Geórgia Karênia R. M. M. *Direito Ambiental*. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2015. p. 78.

⁶⁰ BIM, Eduardo Fortunato; FARIAS, Talden. Competência ambiental legislativa e administrativa. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 52, n. 208, p. 203-245, out./dez. 2015. p. 212.

⁶¹ Termo trazido por Ney Bello, Nicolao Dino e Flávio Dino. *Vide*: COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro e; BELLO FILHO, Ney de Barros; COSTA, Flávio Dino de Castro e. *Crimes e infrações administrativas ambientais*: comentários à Lei n. 9.605-98. 2. ed. rev. e atual. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

⁶² § 2º do art. 17 da LC nº 140/2011 (BRASIL). Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do *caput* e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. *Diário Oficial da União*, Brasília, 09 dez. 2011).

Imperioso notar, assim, que o constituinte, ao atribuir a competência comum entre os entes, visa à otimização da execução procedimental de políticas públicas no tocante à proteção do meio ambiente, logo objetiva um caráter inclusivo e cooperativo entre eles.⁶³

A competência comum em matéria ambiental, a propósito, encontra-se disposta no art. 23 da CRFB/1988. Destaca-se que “ao estabelecer a competência administrativa comum dos entes federativos no art. 23 da CRFB/1988, o constituinte não previu a atuação de todos os entes simultaneamente”.⁶⁴ Nesse sentido, Eduardo Fortunato Bim entende que:

[...] se deve evitar a sobreposição de atuações, uma vez que ‘o significado do adjetivo ‘comum’ na Constituição Federal é inconfundível com as conotações que se reconhecem aos vocábulos ‘concorrente’ e ‘simultâneo’. O artigo 23 da Constituição Federal ‘não implica – nem se pode conceber que implique – superposições de poderes, de modo a propiciar manifestações conflitantes ou contraditórias das diferentes pessoas políticas, em face de um mesmo assunto’. Pimenta Bueno, em lição sobre a separação de poderes (horizontal), que igualmente serve ao federalismo (separação de poderes vertical), enfatiza a cooperação ao aduzir que a máquina administrativa não trabalha sob separação de poderes para gerar o choque, o conflito, mas ‘para melhor garantir o destino, e fim social, para que em justo equilíbrio trabalhem e cooperem, auxiliem-se’.⁶⁵

Nota-se que, ao estabelecer a competência administrativa comum, apesar do intuito de eficiência na proteção do meio ambiente, alguns conflitos passaram a existir. O principal deles foi sintetizado por Fiorillo, ao afirmar que “o fato de a competência ser comum a todos os entes federados poderá tornar difícil a tarefa de discernir qual a norma administrativa mais adequada a uma determinada situação”.⁶⁶

As balizas e os alcances quanto à competência dos órgãos ambientais não foram claramente delineados na CRFB/1988, o que, sem uma norma infraconstitucional que fizesse as vezes, gerava conflitos recorrentes quanto ao cumprimento da proteção ao meio ambiente, dada a dificuldade de identificação do ente federado que deveria conduzir determinada situação, assim como a norma mais adequada a ser aplicada à hipótese fática, observando uma sobreposição de competências causadora de entendimentos divergentes.

Nesse sentido, quando restar dúvida sobre qual norma deve ser aplicada, alguns critérios podem ser adotados, a exemplo dos preceituados por Fiorillo, que dispõe: “os critérios que deverão ser verificados para tal análise são: a) o critério da preponderância do interesse e

⁶³ THOMÉ, Romeu. *Manual de Direito Ambiental*. 10. ed. Salvador: JusPodivm, 2020.

⁶⁴ SION, Alexandre Oheb. Em defesa de um projeto de lei geral do licenciamento ambiental. In: SION, Alexandre Oheb; GIACOBBO, Daniela Garcia (coords). *Comentários ao projeto de lei geral do licenciamento ambiental*. Rio de Janeiro: Synergia, 2020. Cap. 1, p. 1-13.

⁶⁵ BIM, Eduardo Fortunato. *Licenciamento Ambiental*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 89.

⁶⁶ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 20. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2020.

b) o critério da colaboração (cooperação) entre os entes da Federação, conforme determina o já transcrito no parágrafo único do art. 23⁶⁷.

As questões relativas à norma a ser aplicada em matéria ambiental esbarram nos tópicos de competência, que foram, em grande parte, solucionados pela Lei Complementar nº 140/2011 (LC 140/2011), instituída com o objetivo de regular a competência administrativa comum estabelecida no art. 23 da CRFB/1988 e determinar normas de cooperação entre os entes federados, pretendendo obstar a sobreposição de sua atuação e dirimir quaisquer desalinhamentos entre os órgãos encarregados pela tutela ambiental.⁶⁸

Ao analisar a referida norma, Pereira argumenta que:

Até sua edição, os conflitos relativos à competência para o licenciamento ambiental giravam em torno da divergência entre o artigo 10 da Lei nº 6.938, de 1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), que atribuía competência em decorrência da abrangência do potencial de impacto da atividade, e a Resolução Conama 237, de 2007[*sic*] [1997], que trazia critérios de territorialidade, titularidade do bem jurídico protegido e natureza da atividade. Quanto à competência fiscalizatória, para imposição de multas e instauração de processo administrativo, havia uma verdadeira corrida entre os órgãos ambientais dos três entes federativos para atuar os infratores.⁶⁹

Quanto à LC 140/2011, além da repartição da atuação administrativa entre os entes federativos, a referida lei complementar trata do licenciamento ambiental,⁷⁰ que, em seu art. 13, em linha com o que já preceituava o art. 7º da Resolução Conama nº 237/1997, estabelece que o licenciamento ambiental deve ser conduzido por um único ente federado.⁷¹

Ocorre que o art. 13 da Lei Complementar nº 140/2011 determinou que ‘os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo, em conformidade com as atribuições estabelecidas nos termos desta Lei Complementar’. Isso serviu para consolidar definitivamente o entendimento de que o licenciamento em duplicidade ou mesmo em triplicidade não é mais algo permitido, já que somente uma lei complementar poderia regulamentar a matéria. Por outro lado, essa com-

⁶⁷ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 20. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2020. p. 251.

⁶⁸ BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. *Diário Oficial da União*, Brasília, 09 dez. 2011.

⁶⁹ PEREIRA, Luciana Vianna. Os conflitos de competência ambiental. Algumas questões ainda não foram solucionadas pela Lei Complementar 140. *Valor Econômico*, São Paulo, 2012. s. p.

⁷⁰ MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 27. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2020. p. 347.

⁷¹ BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. *Diário Oficial da União*, Brasília, 09 dez. 2011.

preensão está relacionada a uma busca pela maior efetividade e maior disseminação do mecanismo.⁷²

O art. 13, § 1º, da referida lei ainda preceitua a possibilidade de os demais entes interessados se manifestarem no processo de licenciamento, sem que sua manifestação seja, porém, vinculativa.⁷³ Levando em consideração, ainda, o sistema de cooperação entre os entes federados adotado no ordenamento brasileiro, os interesses existentes mostram-se múltiplos e concomitantes, proporcionando um exame mais aprofundado sobre a atividade objeto do ato autorizativo (licença ou autorização).

O principal objetivo da LC 140/2011 foi regular a competência para o processo de licenciamento ambiental de atividades potencialmente poluidoras. A matéria era regulada, anteriormente, pela Resolução Conama nº 237/1997⁷⁴ e pela Lei Federal nº 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA).

O art. 10 da PNMA dispunha acerca da competência ambiental, atribuindo grandes poderes administrativos ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama), que foram, contudo, reduzidos com a LC 140/2011, que revogou os §§ 2º, 3º e 4º do referido dispositivo, que tratavam da necessidade de homologação do Ibama nos licenciamentos ambientais, sobre a sua atuação supletiva nos estados, a fim de reduzir as atividades potencialmente poluidoras, e sobre sua competência nos empreendimentos de significativo impacto ambiental nacional ou regional.⁷⁵

Com a redação dada pela LC 140/2011, além da revogação dos parágrafos indicados, o § 1º do art. 10 sofreu modificações para incluir novos veículos de comunicação para publicação da obtenção da licença e de sua renovação. *In verbis*:

Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental. § 1º Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial, bem como em periódico regional ou local de grande circulação, ou em meio eletrônico de comunicação mantido pelo órgão ambiental competente.⁷⁶

⁷² FARIAS, Talden. *Licenciamento Ambiental: aspectos teóricos e práticos*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 134-135.

⁷³ SION, Alexandre Oheb; AZEVEDO, Cristiane Vieira Jaccoud do Carmo. Certidão municipal de conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo. In: QUERUBINI; Albenir; BURMANN, Alexandre; BESSA ANTUNES, Paulo de (orgs). *Direito Ambiental e os 30 anos da Constituição de 1988*. Londrina: Thoth, 2018. Cap. 3, p. 75-99. p. 89.

⁷⁴ Vale destacar que a definição de competência, nos termos do art. 23, § único, da CRFB/1988, é matéria reservada à Constituição e à lei complementar, não cabendo a definição via resolução. Dessa forma, a partir da promulgação da LC nº 140/2011, que apresenta normas de competência em matéria ambiental, a Resolução Conama nº 237/1997 não se aplica quanto a regras de competência.

⁷⁵ BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. *Diário Oficial da União*, Brasília, 09 dez. 2011.

⁷⁶ BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios

Fato digno de nota é que o Ibama antes detinha poderes administrativos significativos para concessão da licença ambiental e fiscalização dos empreendimentos causadores de relevante impacto ambiental, tanto em âmbito nacional quanto regional, atuando, inclusive, supletivamente ao órgão estadual e municipal.⁷⁷

Fazendo uma análise acerca das disposições apostas na Resolução Conama nº 237/1997 e na LC nº 140/2011, percebe-se que a Resolução Conama nº 237/1997, em seu art. 4º, conferiu à União a competência para dirigir o processo licenciatório de atividades e empreendimentos aptos a causar significativo impacto ambiental em âmbito nacional e regional, destacando que o critério adotado para a designação do ente responsável pelo licenciamento perpassa a noção de alcance e proporção dos impactos ambientais observados.⁷⁸

Tomando em conta as questões contraditórias que surgiram a contar da promulgação da LC nº 140/2011, Bessa Antunes tece o seguinte comentário.

Essa notória superposição legislativa e de competências ainda foi esclarecida, pois não existe uma lei que delimite claramente o conteúdo da competência de cada uma das entidades políticas que constituem a Federação brasileira. [...] o papel desempenhado pela União se avulta, pois, dado que à União compete estabelecer princípios gerais da legislação ambiental, as suas normas servem de referencial para Estados e Municípios, que, não raras vezes, não produzem legislação própria e acabam aplicando diretamente a legislação federal, o que não parece juridicamente válido.⁷⁹

Ainda no que concerne às competências atribuídas à União, Nascimento sustenta que estas “foram estipuladas com base no parâmetro de abrangência do significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, levando-se em conta, ainda, 3 (três) fatores específicos: (i) localização; (ii) tipologia e (iii) dominialidade”.⁸⁰

Em relação à localização, engloba empreendimentos situados, concomitantemente, em dois ou mais estados e em país transfronteiriço. Quanto à tipologia, a resolução atribuiu substancial importância ao art. 21 da CRFB/1988, que previu competência exclusiva à União em matéria de energia nuclear, defesa e proteção nacional. Já o critério da dominialidade diz respeito aos empreendimentos desenvolvidos no mar territorial, nas terras indígenas, na plataforma continental e na Zona Econômica Exclusiva (ZEE), nos termos do art. 20 da CRFB/1988. O

nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. *Diário Oficial da União*, Brasília, 09 dez. 2011.

⁷⁷ CARVALHO, Matheus. *Manual de Direito Administrativo*. 7. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2020.

⁷⁸ BRASIL. Resolução nº. 237, de 19 de dezembro de 1997. Dispõe sobre o licenciamento ambiental no Brasil. *Diário Oficial da União*, Brasília, 19 dez. 1997.

⁷⁹ BESSA ANTUNES, Paulo de. *Direito Ambiental*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2020. p. 151.

⁸⁰ NASCIMENTO, Sílvia Helena Nogueira. *Competência para o Licenciamento Ambiental na Lei Complementar nº 140/2011*. São Paulo: Atlas, 2015. p. 90.

critério de abrangência relaciona-se aos impactos provenientes das instalações dos empreendimentos e atividades.⁸¹

Como o critério principal de definição de competência administrativa se dá em função da predominância do interesse - que deve ser entendido em função da abrangência do impacto direto do empreendimento - na hipótese de um empreendimento que impacte diretamente dois ou mais estados federativos, o licenciamento compete ao Ibama. Ainda que a LC 140/2011 tenha trazido situações excepcionais em que a dominialidade é critério de definição de competência, essa é a regra geral.

As mudanças trazidas pela LC 140/2011 à Lei Federal nº 6.938/1981 vêm no sentido de retirar o caráter de atuação supletiva do Ibama e a exigência de homologação do órgão nos licenciamentos, alterações que se mostram mais alinhadas à CRFB/1988, na medida em que os entes federativos são independentes e não existe hierarquia entre eles. Além disso, privilegiou o monismo do licenciamento, logo, aquele órgão ambiental competente para atuar será, em regra, único, não se admitindo duplicidade ou triplicidade de licenciamento.

Antes da promulgação da LC 140/2011, a Resolução Conama nº 237/1997 procurou conferir competência aos estados para licenciar as atividades previstas em seu art. 5º:

Art. 5º - Compete ao órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades: I - localizados ou desenvolvidos em mais de um Município ou em unidades de conservação de domínio estadual ou do Distrito Federal; II - localizados ou desenvolvidos nas florestas e demais formas de vegetação natural de preservação permanente relacionadas no artigo 2º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e em todas as que assim forem consideradas por normas federais, estaduais ou municipais; III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais de um ou mais Municípios; IV – delegados pela União aos Estados ou ao Distrito Federal, por instrumento legal ou convênio.

Analisando o dispositivo normativo acima mencionado, percebe-se que o critério utilizado pela resolução, tanto para Estados quanto para a União, é o da abrangência do impacto direto, critério mais prevalecente na resolução.

Contudo, vale lembrar que, apesar de “se conviver” com a Resolução Conama nº 237/1997, até por ausência de norma mais adequada, não se pode admitir que uma norma infralegal regule atuação dos entes federativos, prerrogativa da CRFB/1988 e de lei complementar, na forma do art. 23, parágrafo único, da CRFB/1988. Nesta linha, após a promulgação da LC nº 140/2011, não se deve valer da Resolução Conama nº 237/1997 no que se refere à atribuição de competência dos entes federativos, importando para tanto as regras trazidas pela LC nº 140/2011. Com efeito, a Resolução Conama nº 237/1997 aplica-se, tão somente, no

⁸¹ NASCIMENTO, Sílvia Helena Nogueira. *Competência para o Licenciamento Ambiental na Lei Complementar nº 140/2011*. São Paulo: Atlas, 2015. p. 90.

que respeita ao procedimento de licenciamento ambiental, em razão de ausência de lei geral que trate do assunto.⁸²

5. Conflito Aparente de Normas e Critérios de Solução das Antinomias Jurídicas

O conflito aparente de normas está intrinsecamente relacionado ao sistema federativo cooperativo de competências concorrentes e comuns adotado pela CRFB/1988, caracterizado pela presença de entes políticos dotados de autonomia e decorre das antinomias jurídicas que se apresentam no ordenamento, sendo necessário, para solucioná-lo, a estipulação de critérios viabilizadores da coesão do ordenamento, afastando possíveis desconformidades que venham surgir. Nesse sentido, três critérios devem ser considerados: o (i) cronológico, o (ii) hierárquico e o (iii) o da especialidade.⁸³

O critério (i) cronológico é voltado à solução de antinomias entre normas constitucionais originárias e derivadas, independentemente de serem elaboradas pelo poder constituinte reformador. Fato é que não cabe aplicação desse critério quando se está diante de conflito de norma mais recente tendente à ofensa de cláusulas pétreas, hipótese em que a própria CRFB/1988 prevê a prevalência do critério hierárquico sobre o cronológico. Noutros termos, na verificação de norma constitucional derivada que objetiva atacar o núcleo duro da CRFB/1988, aquela deve ser declarada nula.⁸⁴

Na situação acima apresentada, ao intérprete da norma cabe a primazia da máxima efetividade do texto constitucional, com a busca constante pelo equilíbrio entre os dispositivos conflitantes, o que, *de per se*, expressa a preocupação do intérprete quanto ao conteúdo vigente no texto constitucional.

No que concerne ao (ii) critério hierárquico, as normas superiores devem prevalecer sobre as inferiores. Dito isso, o sistema constitucional brasileiro não identifica preferências absolutas entre normas constitucionais, nem mesmo uma hierarquia rígida, o que implicaria uma vulnerabilidade das normas alocadas em nível inferior pelo intérprete, acarretando a fragilização do ordenamento jurídico como um todo.^{85,86}

Por fim, no que respeita ao (iii) critério da especialidade, há a incidência simultânea de norma mais geral e mais específica, devendo ser utilizada nos casos em que estejam presentes

⁸² SION, Alexandre Oheb. Em defesa de um projeto de lei geral do licenciamento ambiental. In: SION, Alexandre Oheb; GIACOBBO, Daniela Garcia (coords). *Comentários ao projeto de lei geral do licenciamento ambiental*. Rio de Janeiro: Synergia, 2020. Cap. 1, p. 1-13.

⁸³ DINIZ, Maria Helena. *Conflito de normas*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 50.

⁸⁴ TARTUCE, Flávio. Breve estudo das antinomias ou lacunas de conflito. *Gen Jurídico*, São Paulo, 2015. s. p.

⁸⁵ DINIZ, Maria Helena. *Conflito de normas*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 51.

⁸⁶ Em relação à discussão sobre antinomia jurídica em matéria ambiental, notadamente no que respeita às disposições trazidas na Lei da Mata Atlântica (Lei Federal nº 11.428/2006) e no Código Florestal (Lei Federal nº 12.651/2012), vide: DANTAS, Marcelo Buzaglio. Regime jurídico das APPs em áreas rurais deve ser aplicado no bioma Mata Atlântica. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 25 jul. 2020. Opinião.

normas em tensão a partir de uma relação limitada ao gênero e à espécie. Não por menos, nesses casos erguem-se situações cujo âmbito de incidência da norma especial, apesar de disciplinar determinado assunto de maneira específica, esteja completamente inserido na norma geral e divergente dos padrões gerais.⁸⁷

Dessa forma, também aplicando-se aos princípios, denota-se que, a despeito da inexistência de hierarquia formal entre princípios constitucionais, a depender da hipótese fática, há hierarquia principiológica material, que varia conforme a importância e o peso de determinado princípio naquela situação. Há, pois, uma avaliação do peso concreto dos princípios que entram em colisão e não um valor abstrato.⁸⁸

Com efeito, as contradições sistêmicas não têm o condão de anular as premissas e sua ordem lógica. O que se percebe é que a previsão de antinomias revela a possibilidade de haver duas ou mais normas válidas aplicáveis ao caso concreto, devendo o intérprete aplicador do direito analisá-las e adequá-las às circunstâncias fáticas.⁸⁹

Nos conflitos que exigem aplicação do critério da especialidade, não raras vezes, impõe-se ao intérprete a adoção de parâmetros mais seguros e objetivos, a fim de nortear não apenas a atuação no âmbito administrativo, mas também na esfera judicial.⁹⁰ Além dos critérios já explanados ao norte, destaca-se a hierarquia silogística, que prevê a fundamentação de normas marginais por normas centrais.

O texto constitucional assume, aqui, um papel de prevalência sobre as demais normas do ordenamento. É o que sustenta Horta ao fazer escólio sobre o assunto:

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.⁹¹

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado integra a categoria de normas centrais, o que permite dizer que na hipótese de impossibilidade de aplicação do critério da especialidade em razão da ausência de clareza para solucionar o conflito existente envolvendo normas da União e dos Estados, outro princípio deve ser estabelecido para servir como

⁸⁷ DINIZ, Maria Helena. *Conflito de normas*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 50.

⁸⁸ TARTUCE, Flávio. Breve estudo das antinomias ou lacunas de conflito. *Gen Jurídico*, São Paulo, 2015. s. p.

⁸⁹ VIGO, Rodolfo Luis. *Interpretação Jurídica: Do modelo juspositivista-legalista do século XIX às nossas perspectivas*. Tradução de Susana Elena Dalle Mura. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

⁹⁰ FARIAS, Paulo José Leite. *Competência Federativa e Proteção Ambiental*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1999.

⁹¹ HORTA, Raul Machado. Normas centrais da Constituição Federal. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 34, n. 135, p. 175-178, jul./set. 1997. p. 178.

base hermenêutica para interpretação do ordenamento jurídico. Lembrando que, no âmbito das questões ambientais, o ente federativo só pode aplicar normas produzidas em seu bojo. Noutros termos, não pode o Município aplicar diretamente norma do Estado, também não pode o Estado aplicar norma da União, cabendo a cada ente a emissão de norma própria que trate da temática e regule a atuação dos seus agentes, ainda que, para que seja constitucional, precise, naturalmente, estar alinhada às normas gerais estabelecidas pela União.⁹²

Ainda nesse sentido, parcela doutrinária entende que na impossibilidade de sua aplicação em razão de sua insuficiência para solucionar o conflito ambiental existente, deve ser aplicado o princípio do *in dubio pro natura*, que preceitua a prevalência da norma que melhor defenda o meio ambiente. No entanto, “deve-se ter cautela [nessa] afirmação [e, consequentemente na] preferência àquela [norma] mais restritiva sob a ótica da preservação da qualidade ambiental.”⁹³

Isso porque, é muito difícil uma interpretação unívoca, além de existir, nas hipóteses de conflitos normativos, outros bens tutelados tão importantes quanto. Nesse sentido, com o máximo respeito a quem entende de modo diverso, acredita-se que não caiba acolhimento do chamado princípio do *in dubio pro natura*, ainda que respeite o nobre objetivo de preferir “errar procurando defender o meio ambiente do que correr riscos ambientais em favor de interesses particulares”,⁹⁴ já que não se consegue encontrar o fundamento constitucional para o brocardo aqui referido, na medida em que não há hierarquia entre princípios constitucionais, pelo que o direito ao meio ambiente não poderia se sobrepor a outros direitos igualmente nobres e constitucionalmente protegidos, como, entre inúmeros outros, o da dignidade da pessoa humana,⁹⁵ dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa,⁹⁶ da garantia do desenvolvimento nacional,⁹⁷ da erradicação da pobreza e da marginalização e da redução das desigualdades sociais e regionais.⁹⁸ À vista disso, priorizar o meio ambiente equilibrado em desfavor de outros direitos igualmente importantes, configuraria, data máxima vênua, falha hermenêutica.⁹⁹

Ao disciplinar sobre o plano hermenêutico-constitucional, Canotilho preceitua que as normas constitucionais “devem interpretar-se sob reserva de outras normas constitucionais

⁹² “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. (Vide Lei nº 13.874, de 2019). § 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. (Vide Lei nº 13.874, de 2019). § 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. (Vide Lei nº 13.874, de 2019). § 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)”.

⁹³ BIM, Eduardo Fortunato; FARIAS, Talden. Competência ambiental legislativa e administrativa. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 52, n. 208, p. 203-245, out./dez. 2015. p. 212.

⁹⁴ BIM, Eduardo Fortunato; FARIAS, Talden. Competência ambiental legislativa e administrativa. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 52, n. 208, p. 203-245, out./dez. 2015. p. 211.

⁹⁵ Art. 1º, III, da CRFB/88.

⁹⁶ Art. 1º, IV, da CRFB/88.

⁹⁷ Art. 3º, II da CRFB/88.

⁹⁸ Art. 3º, III, da CRFB/88.

⁹⁹ BIM, Eduardo Fortunato; FARIAS, Talden. Competência ambiental legislativa e administrativa. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 52, n. 208, p. 203-245, out./dez. 2015. p. 211.

colidentes”, já que a Constituição “não elege qualquer um dos direitos nela consagrados a ‘direito fundamental supremo’”, não sendo “possível demonstrar que um direito é supremo relativamente a outro em qualquer condição ou circunstância”.¹⁰⁰ Ainda acrescenta que “não basta proclamar a jusfundamentalidade própria do direito ao ambiente do direito à saúde ou do direito à qualidade de vida para, sem qualquer esforço de argumentação e de ponderação, proclamar o seu caráter preferente e absoluto”.¹⁰¹

Sendo assim:

[...] em caso de conflito entre normas municipais, estaduais e federais sobre o mesmo assunto ligado à proteção ambiental, não existe um ‘princípio’ universal da prevalência da norma mais restritiva (mais protetora); cada caso deve ser resolvido na base do sistema constitucional de competências. [Na constituinte] foram rejeitadas várias propostas que tiveram por objetivo fazer vigorar sempre o dispositivo legal ‘que mais proteja o meio ambiente’, não importando se ele fosse federal, estadual ou municipal.¹⁰²

A procura por parâmetros de preponderância normativa deve ser empreendida com as normas do sistema de competências constitucional “e não em normas que não pertençam a ele, como em constituições estaduais e leis em geral”, cabendo, assim, a análise dos critérios de solução de antinomias.¹⁰³ Na mesma linha, Sarlet e Fensterseifer defendem que:

[...] o meio ambiente, por mais que tenha uma posição de subida e crescente relevância, é apenas um dos tantos bens fundamentais protegidos pelo nosso sistema constitucional e, de tal sorte, haverá sempre que se contextualizar qualquer conflito legislativo para identificar os bens jurídicos em questão, de modo a assegurar uma resolução constitucionalmente adequada para o litígio legislativo posto.¹⁰⁴

Quanto à discussão a respeito da aplicação da norma mais restritiva nos casos de conflitos em matéria ambiental, destaca-se que o termo, *a priori*, significa a menor intervenção ambiental. Porém, sob a ótica ambiental, “nem sempre o mais restritivo é o mais protetivo, sustentável, razoável, eficiente e eficaz”,¹⁰⁵ como aponta Humbert. Com efeito, não é possível se admitir a norma mais restritiva, mas sim aquela cujo ente federativo é competente para

¹⁰⁰ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Para natura, inovação e tecnologia de produtos Ltda. (parecer). In: *Aspectos controversos do direito ambiental: tutela material e tutela processual*. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 261-296. p. 283.

¹⁰¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada em matéria ambiental*: parecer jurídico encomendado por Secovi-SP e Fiabci-SP. São Paulo: Secovi, 2013. p. 37.

¹⁰² KRELL, Andreas J. Autonomia municipal e proteção ambiental: critérios para a definição de competências legislativas e das políticas locais. In: KRELL, Andreas J. (org). *A aplicação do direito ambiental no Estado federativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 183.

¹⁰³ BIM, Eduardo Fortunato; FARIAS, Talden. Competência ambiental legislativa e administrativa. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 52, n. 208, p. 203-245, out./dez. 2015. p. 212.

¹⁰⁴ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. STF e a solução de conflitos de competências legislativas em matéria ambiental. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 17 jan. 2020. Direitos Fundamentais. s. p.

¹⁰⁵ HUMBERT, Georges. Princípios da “Vedação ao Retrocesso” e “Prevalência da Norma Mais Restritiva”: mais dois mitos do direito ambiental. *Direito Ambiental.com*, Porto Alegre, 18 abr. 2018. s. p.

editá-la. Assim, em licenciamentos estaduais devem ser aplicadas normas estaduais e assim sucessivamente. Como reitera Bessa Antunes,

Não há qualquer base legal ou constitucional para a afirmação de que 'vale o mais restritivo', parafraseando o consagrado 'vale o escrito' tão prestigiado no jogo imortalizado pelo Barão de Drummond. [...]. Pouco importa que uma lei seja mais restritiva e, apenas para argumentar, seja mais benéfica para o meio ambiente se o ente político que a produziu não é dotado de competência para produzi-la. A questão central que deve ser enfrentada é a que se refere à competência legal do órgão que elaborou a norma. Naturalmente, espera-se que os diferentes entes políticos produzam boas leis, na esfera de suas competências.¹⁰⁶

Dessa forma, ainda que o objetivo seja a implementação dos direitos fundamentais, a exemplo do direito ao meio ambiente equilibrado, prevalece a concorrência dos demais direitos fundamentais, pelo que os critérios de solução de antinomias devem ser aplicados quando dos conflitos de normas entre entes federativos, bem como aos conflitos e divergências existentes dentro do próprio órgão/ente.

Considerações Finais

O presente trabalho teve por objetivo a análise do dever de legalidade da Administração Pública ambiental nos casos de conflitos normativos. Para tanto, a partir de um vasto levantamento bibliográfico, foram analisados alguns temas pertinentes e tendentes a auxiliar com os questionamentos que impulsionaram a pesquisa.

Inicialmente, no primeiro tópico, abordou-se o princípio da legalidade na Administração Pública, o que exigiu uma breve apresentação da conceituação de ato administrativo para que fosse possível compreender a atuação administrativa, concluindo que o ato administrativo é entendido tanto em seu sentido amplo, englobando todos os procedimentos internos da Administração, quanto em seu sentido estrito, que respeita ao agir administrativo com os administrados através de processo, como o de licenciamento. Ainda neste tópico, apresentou-se o surgimento do princípio da legalidade e sua aplicação à seara administrativa.

No segundo tópico, analisou-se a relação existente entre os princípios da eficiência e da legalidade, fazendo uma breve explicação quanto à teoria principiológica e à forma como ela foi recepcionada no Brasil. Com efeito, a despeito de alguns autores verem o princípio da legalidade como entrave à eficiência administrativa, observou-se que ele serve à segurança jurídica dos administrados, sendo, portanto, essencial.

O terceiro tópico versou sobre o dever de legalidade e juridicidade da Administração, com um leve apanhado sobre a hermenêutica jurídica como técnica de interpretação legislativa

¹⁰⁶ BESSA ANTUNES, Paulo de. Vale o mais restritivo? *O eco*, São Paulo, 24 ago. 2005. s. p.

tendente a solucionar conflitos normativos. Nesse episódio, percebe-se que à Administração Pública é obrigatória a observância da lei e do direito para orientar suas condutas.

O quarto tópico cuidou da competência constitucional em matéria ambiental. Apresentou-se, aqui, as principais normas que tutelam o processo de licenciamento ambiental, notadamente a LC nº 140/2011, a Resolução Conama nº 237/1997 e a PNMA, a partir da análise minuciosa dos dispositivos referentes à competência na CRFB/1988.

Por fim, o último tópico trouxe a discussão relacionada ao conflito de normas e aos critérios de solução das antinomias jurídicas. Constatou-se a existência dos critérios cronológico, da especialidade e hierárquico para solução de conflitos normativos entre os entes federados e entre normas divergentes dentro do próprio órgão. Concluiu-se, ainda, que a questão relativa à aplicação de determinada norma em detrimento de outra relaciona-se à competência do ente federativo para editá-la e não à ideia de norma mais restritiva defendida por alguns autores, com cuja tese, com respeito, não se concorda.

Referências

- ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- AMARAL, Diogo Freitas do. *Curso de direito administrativo*. V. 2. Coimbra: Almedina, 2016.
- ANDRADE, José Carlos Vieira de. *O ordenamento jurídico administrativo português*. Contencioso Administrativo. Braga: Livraria Cruz, 1986.
- ARAÚJO, Edmir Netto de. *O ilícito administrativo e seu processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.
- BARROSO, Luís Roberto. A Nova Interpretação Constitucional: ponderação, argumentação e papel dos princípios. In: PIMENTEL JÚNIOR, Paulo Gomes. *Direito Constitucional em Evolução*. Curitiba: Juruá, 2005.
- BESSA ANTUNES, Paulo de. *Direito Ambiental*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2020.
- BESSA ANTUNES, Paulo de. Vale o mais restritivo? *O eco*, São Paulo, 24 ago. 2005.
- BIM, Eduardo Fortunato. *Licenciamento Ambiental*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- BIM, Eduardo Fortunato; FARIAS, Talden. Competência ambiental legislativa e administrativa. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 52, n. 208, p. 203-245, out./dez. 2015.
- BRASIL. [Código Florestal] Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 28 maio 2012.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, 05 out. 1988.
- BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do *caput* e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União,

os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. *Diário Oficial da União*, Brasília, 09 dez. 2011.

BRASIL. Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 26 dez. 2006.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, 01 fev. 1999.

BRASIL. Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Dispõe sobre o licenciamento ambiental no Brasil. *Diário Oficial da União*, Brasília, 19 dez. 1997.

CAETANO, Marcelo. *Princípios fundamentais do direito administrativo*. 3. reimp. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2017.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada em matéria ambiental*: parecer jurídico encomendado por Secovi-SP e Fiabci-SP. São Paulo: Secovi, 2013.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. Coimbra: Almedina, 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Para natura, inovação e tecnologia de produtos Ltda. (parecer). In: *Aspectos controvertidos do direito ambiental*: tutela material e tutela processual. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 261-296.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

CARVALHO, Matheus. *Manual de Direito Administrativo*. 7. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2020.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Curso de Direito Administrativo*. 8. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1967.

COELHO, Inocêncio Mártires. *Interpretação Constitucional*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro e; BELLO FILHO, Ney de Barros; COSTA, Flávio Dino de Castro e. *Crimes e infrações administrativas ambientais*: comentários à Lei n. 9.605-98. 2. ed. rev. e atual. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Tratado de direito administrativo*: processo administrativo. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. A teoria da ponderação de princípios na encruzilhada do decisionismo judicial: limita-me ou te devoro! *Revista Sequência Scielo*, Florianópolis, v. 38, n. 75, jan./abr. 2017.

DANTAS, Marcelo Buzaglo. Regime jurídico das APPs em áreas rurais deve ser aplicado no bioma Mata Atlântica. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 25 jul. 2020. Opinião.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

DINIZ, Márcio Augusto de Vasconcelos. *Constituição e hermenêutica constitucional*. 2. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

DINIZ, Maria Helena. *Conflito de normas*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

DWORKIN, Ronald. *O Direito da Liberdade*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2019.

- EISENMANN, Charles. *Cours de droit administratif*. Anthologie du droit. V. 1. Paris: L.G.D.J., 2013.
- ENTERRÍA, Eduardo Garcia de. *Reflexiones sobre la ley y los principios generales del derecho*. Madrid: Civitas, 2016.
- FAGUNDES, Miguel Seabra. *O controle dos atos administrativos pelo poder judiciário*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- FAGUNDES, Miguel Seabra. Voto relator na apelação cível n.º 1.422. *Revista de Direito Administrativo*, São Paulo, v. 14, 1948.
- FARIAS, Paulo José Leite. *Competência Federativa e Proteção Ambiental*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1999.
- FARIAS, Talden. *Licenciamento Ambiental: aspectos teóricos e práticos*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.
- FARIAS, Talden; COUTINHO, Francisco Seráfico da Nóbrega; MELO, Geórgia Karênia R. M. M. *Direito Ambiental*. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2015.
- FERRARA, Francesco. *Como Aplicar e Interpretar as Leis*. Tradução de Joaquim Campos de Miranda. Belo Horizonte: Líder, 2002.
- FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 20. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2020.
- FREITAS, Juarez. *O Controle dos Atos Administrativos e os princípios fundamentais*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.
- GADAMER, Hans-Georg. *Verdade e Método: traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica*. 15. ed. Petrópolis: Vozes, 2015.
- GICO JR., Ivo. Introdução ao Direito e Economia. In: TIMM, L. B. *Direito e Economia no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2012.
- GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros, 2008.
- HORTA, Raul Machado. Normas centrais da Constituição Federal. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 34, n. 135, p. 175-178, jul./set. 1997.
- HUMBERT, Georges. Princípios da “Vedação ao Retrocesso” e “Prevalência da Norma Mais Restritiva”: mais dois mitos do direito ambiental. *Direito Ambiental.com*, Porto Alegre, 18 abr. 2018.
- KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. Tradução de João Baptista Machado. 8. ed. São Paulo: Martins Forense, 2009.
- KRELL, Andreas J. Autonomia municipal e proteção ambiental: critérios para a definição de competências legislativas e das políticas locais. In: KRELL, Andreas J. (org). *A aplicação do direito ambiental no Estado federativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.
- LEITE, José Rubens Morato. *O estado de direito ambiental: tendências, aspectos constitucionais e diagnósticos*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 27. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2020.
- MARÇAL, Antônio Cota. *Princípio: estatuto, função e usos do direito*. TAVARES, F. Horta (org). Constituição, Direito e Processo. Curitiba: Juruá, 2007. Cap. 2, p. 31-58.

- MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.
- MENEGUIN, Fernando B.; SANTOS, Pedro Felipe de Oliveira. Há incompatibilidade entre eficiência e legalidade? *Núcleo de Estudos e Pesquisas Conleg/Senado*, Brasília, ago. 2013.
- MODESTO, Paulo. Notas para um Debate sobre o Princípio Constitucional da Eficiência. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*, Salvador, n. 10, maio/jul. 2007.
- NASCIMENTO, Sílvia Helena Nogueira. *Competência para o Licenciamento Ambiental na Lei Complementar nº 140/2011*. São Paulo: Atlas, 2015.
- PEREIRA, Luciana Vianna. Os conflitos de competência ambiental. Algumas questões ainda não foram solucionadas pela Lei Complementar 140. *Valor Econômico*, São Paulo, 2012.
- PERELMAN, Chaim; OLBRECHTS-TYTECA, Lucie. *Tratado da Argumentação. A Nova Retórica*. 3. ed. São Paulo: Martins Forense, 2014.
- RIOS, Aurélio Virgílio Veiga. O Mercosul, os agrotóxicos e o princípio da precaução. *Revista de Direitos Difusos*, São Paulo, v. 2, n. 13, p. 1677-1691, jun. 2002.
- SALGADO, Ricardo Henrique Carvalho. *Hermenêutica Filosófica e Aplicação do Direito*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2018.
- SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. STF e a solução de conflitos de competências legislativas em matéria ambiental. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 17 jan. 2020. Direitos Fundamentais.
- SION, Alexandre Oheb. Em defesa de um projeto de lei geral do licenciamento ambiental. *In*:
- SION, Alexandre Oheb; GIACOBBO, Daniela Garcia (coords). *Comentários ao projeto de lei geral do licenciamento ambiental*. Rio de Janeiro: Synergia, 2020. Cap. 1, p. 1-13.
- STRECK, Lenio Luiz. *Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração da construção do direito*. Porto Alegre: Livraria do advogado Editora, 2014.
- TARTUCE, Flávio. Breve estudo das antinomias ou lacunas de conflito. *Gen Jurídico*, São Paulo, 2015.
- THOMÉ, Romeu. *Manual de Direito Ambiental*. 10. ed. Salvador: JusPodivm, 2020.
- VALDÉS, Jorge A. Tapia. *Hermenêutica constitucional: la interpretación de la Constitución en Sudamérica*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1973.
- VIGO, Rodolfo Luis. *Interpretação Jurídica: Do modelo juspositivista-legalista do século XIX às nossas perspectivas*. Tradução de Susana Elena Dalle Mura. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.
- ZANOBINI, Guido. *L'attività Amministrativa e la legge*. ScruivArividiDiriuoPubblico. Milão: Giuffrè, 1959.