

## XIX SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE CIÊNCIAS INTEGRADAS DA UNAERP - CAMPUS GUARUJÁ

### Efeitos sociais e ambientais decorrentes de conflitos legais

João Leonardo Mele<sup>1</sup>; Mateus Seixas de Melo Frigerio Paulo<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Universidade de Ribeirão Preto - UNAERP. Guarujá, São Paulo, Brasil. Pesquisador e Docente. Instituto de Segurança Socioambiental - ISSA, Guarujá, São Paulo, Brasil. Diretor Presidente. mele@issa.net.br

<sup>2</sup> Universidade Federal de São Paulo - UNIFESP. Santos, São Paulo, Brasil. Discente. Instituto de Segurança Socioambiental - ISSA, Guarujá, São Paulo, Brasil. Estagiário. mateus@issa.net.br

Este simpósio tem o apoio da Fundação Fernando Eduardo Lee

**Humanas:** Direito, regulação e governança; Meio ambiente e sustentabilidade.

**Formato:** Artigo.

**Apresentação:** Oral.

### RESUMO

O presente artigo demonstra que no ordenamento jurídico brasileiro existe um número muito expressivo de legislações, dos diferentes entes federativos e que, apesar de buscarem a resolução de problemas de diferentes esferas, acabam gerando conflitos de interpretações e, por consequência, conflito de aplicação das normas. Nesse contexto, trazemos à luz um breve panorama conceitual sobre as antinomias jurídicas, bem como a abordagem de questões que envolvem normas ambientais cujos resultados possuem efeitos sobre a sociedade, o próprio ambiente e a economia, que certamente não eram desejados pelos legisladores, como por exemplo a transformação em litígios que se arrastam há anos pelos tribunais. Um dos exemplos abordados será de Lei Federal conflitante com Resolução do CONAMA e no outro será um estudo de caso que abre exceção de praia urbana em Guarujá, com risco ambiental e integridade física de frequentadores.

**Palavras-chave:** Segurança Socioambiental; Conflitos Legais; Mecanismos de Sustentabilidade.

### ABSTRACT

This article demonstrates that in the Brazilian legal system there is a very expressive number of legislations, from different federative entities and that, despite seeking to solve problems in different spheres, they end up generating conflicts of interpretation and, consequently, conflict of application of norms. In this context, we bring to light a brief conceptual overview of legal antinomies, as well as the approach to issues

involving environmental standards whose results have effects on society, the environment itself and the economy, which were certainly not desired by legislators, such as example the transformation into disputes that have dragged on for years in the courts. One of the examples discussed will be a Federal Law conflicting with the CONAMA Resolution and the other will be a case study that makes an exception for an urban beach in Guarujá, with potential environmental risk and physical integrity of regulars.

**Key-words:** *Social and Environmental Security; Legal Conflicts; Sustainability Mechanisms.*

## 1 INTRODUÇÃO

O Brasil se caracteriza por ser um país com um volume acentuado de leis e normas para os diferentes assuntos que permeiam a sociedade. Inicialmente, pode parecer muito bom e indicar que essa mesma sociedade, por esse regramento legal, tem uma organização consolidada que se traduz no atendimento dos interesses coletivos ou mesmo difusos, entre os quais se encontram a salvaguarda do meio ambiente saudável para todas os seres vivos ou, por outro lado, de que sem tais leis nessa sociedade a ordem não se estabeleceria de forma adequada.

De fato, o grande conjunto de normas existentes, gera uma diversidade de conflitos aparentes entre os entes federativos com capacidade de legislar e o cenário, muitas vezes, deságua por anos em tribunais e suas diferentes instâncias.

O presente trabalho procura demonstrar como esses aspectos podem gerar conflitos e os interesses coletivos podem ser impactados trazendo o desalento a muitos setores da sociedade que, em função desses desarranjos, veem frustradas as melhores intenções de algumas leis.

Nesse diapasão, navegar-se-á preliminarmente em um breve panorama conceitual acerca das antinomias jurídicas, suas formas de resolução, e sobre as competências legais dos entes federativos previstas na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 - CRFB/88, onde se verificarão o alcance das normas federais, estaduais e municipais. Na sequência serão trazidas à luz algumas questões relevantes relacionadas ao direito ambiental, observando um dos grandes conflitos existentes entre leis federais e resoluções do CONAMA, sendo feito o recorte de uma destas questões, ao qual alargou o entendimento protecionista de áreas de restinga, mangues e dunas, em um país com mais de 8.000 km de costa e onde há ocupação colonizadora, no sentido Leste-Oeste, exatamente onde a norma tem a maior exposição de conflito.

Finalmente será apresentado o estudo de caso do Município de Guarujá que envolve a edição de lei municipal aprovada pela Câmara de Vereadores que, em duas praias urbanas contíguas, abriu permissão particular de circulação de veículos motorizados, inobstante ferir diretamente preceitos ambientais e concomitante gerar riscos de acidentes a frequentadores que com frequência nelas comparecem a maior parte do ano da estância balneária.

Pretende-se demonstrar que para a resolução de conflitos desta natureza há um longo caminho judicial a ser percorrido e que cabe aos legisladores cautelas particulares sob as premissas da prevalência do interesse coletivo, da utilidade pública e da proteção social para normas que acabam por beneficiar pequenos grupos em detrimento do bem maior conforme previsto a Constituição do Brasil.

## 2 OBJETIVOS

Expor o panorama conceitual acerca das antinomias jurídicas, bem como verificar como se dá o conflito de normas no direito pátrio e sua incidência frente demandas socioambientais, utilizando como recorte de pesquisa a análise de conflito entre Lei Federal e resolução do CONAMA, e estudo de caso de Lei Complementar editada no Guarujá que possibilita a utilização de quadriciclos em duas praias do município, à exceção da proibição contida no Código de Posturas municipal, correlacionando os seus aspectos legais frente a potenciais contradições à preceitos fundamentais insculpidos na Constituição Federal da República Federativa do Brasil e demais normas que tratam da matéria.

## 3 ANTINOMIAS JURÍDICAS

Antinomias jurídicas dizem respeito à existência de duas ou mais normas conflitantes, válidas sob os aspectos processuais e de legitimidade por emanar de autoridade competente, em que ambas podem ser aplicadas em determinado concreto. As antinomias jurídicas constituem um conflito aparente de normas e relacionam-se na condição de um ordenamento jurídico que não apresenta, simultaneamente, normas que se excluam mutuamente e, portanto, que sejam antinômicas reciprocamente.

Conforme ensina Norberto Bobbio (1995) acerca das antinomias jurídicas:

"A situação de normas incompatíveis entre si é uma dificuldade tradicional frente à qual se encontraram os juristas de todos os tempos, e teve uma denominação própria característica: antinomia. A tese de que o ordenamento jurídico constitua um sistema pode-se exprimir também dizendo o direito não tolera antinomias. [...] é aquela situação na qual são colocadas em existência duas normas, das quais uma obriga e a outra proíbe, ou uma obriga e a outra permite, ou uma obriga e a outra permite o mesmo comportamento" (págs. 81-86)

Esses conflitos que urgem diante de processos de hermenêutica jurídica exigem que se estabeleçam critérios de resolução dessas antinomias de modo a afastar eventuais incompatibilidades que, inicialmente, se afiguravam presentes. Para tanto, há alguns critérios desenvolvidos pela doutrina para a resolução das antinomias, de maneira que, quando passíveis de aplicação, referenciam-se às antinomias denominadas solúveis (aparentes), ao passo que na impossibilidade de enquadramento desses critérios tem-se as chamadas antinomias insolúveis (reais), conforme conceituação dada por Norberto Bobbio (CARDOSO, 2012).

Nesse aspecto, os critérios adotados para a resolução das antinomias são *i)* o critério cronológico (*lex posterior*), ao qual lei posterior derroga lei anterior incompatível com aquela; *ii)* o critério hierárquico (*lex superior*), quando leis superiores devem prevalecer perante leis hierarquicamente inferiores; e *iii)* o critério da especialidade (*lex specialis*), quando uma lei especial, no que tange à matéria, prevalece perante a lei geral.

Portanto, uma antinomia insolúvel seria aquela envolvida por normas contemporâneas, de mesmo nível, sendo ambas de caráter geral, não havendo, segundo Bobbio, critérios específicos para a resolução desses conflitos normativos, havendo doutrinadores que se debruçam sobre esta análise, ensejando à aplicação de diferentes métodos, conforme análise de cada caso concreto, evidente que não se admitindo aplicações desmedidas e que impliquem, ao revés, à inadequação de requisitos e mecanismos de interpretação.

### **3.1 COMPETÊNCIAS DOS ENTES FEDERATIVOS E CONFLITO DE NORMAS NO DIREITO BRASILEIRO**

A CRFB/88 traz, em seu Capítulo I, do Título III, aspectos de organização do Estado, trazendo consigo um modelo de repartição de competências dos entes federativos, aos quais distinguem-se dentre aquelas de cunho privativo, comum, concorrente, suplementar e residual desses entes federados, possibilitando a autonomia em determinadas matérias aos quais convém-lhes legislar.

Dessa maneira, tem-se que o federalismo demanda uma divisão de poder entre o ente central (União), os estados-membros e os municípios, e portanto a divisão de poderes se opera por meio da divisão constitucional de competências, perfazendo a fisionomia do estado federal e determinando os graus de centralização e descentralização do poder federal, conforme balizado pela CRFB/88, em contrapartida ao histórico de concentração de poder no governo central no Brasil (MOHN, 2010).

#### **3.1.1 Conflitos entre normas federais, estaduais e municipais**

O princípio geral que norteia a repartição de competências dentre os entes federativos é o da predominância de interesse, de modo que à União compete matérias de interesse geral ou nacional (arts. 21 e 22, CRFB/88), aos estados concernem matérias de interesse regional (art. 25, § 1º, CRFB/88), ao passo que os municípios estão incumbidos de legislar sobre as matérias de interesse local (art. 30, I, CRFB/88). Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos estados e aos municípios (Art. 32, § 1º, CRFB/88), e dessa maneira tem-se demonstrada a repartição horizontal das competências constitucionais (MELE, 2006).

Todavia, há casos em que o princípio não limita a competência entre os entes federados, uma vez que há assuntos que são de interesse de todos, a exemplo da competência de proteção do meio ambiente e combate a poluição, constante no art. 23, VI, CRFB/88, comum à União, aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal,

ou em casos onde a competência é concorrente, ou suplementar, entre os entes (arts. 24 e 30, II, CRFB/88), naquilo que se entende por repartição vertical das competências. Ainda, de forma não sistemática, há a previsão de possibilidade de delegação de matérias privativas da união aos estados para legislar sobre questões específicas (art. 22, parágrafo único, CRFB/88).

Dessa maneira, ressalvada a hipótese de competência concorrente, em regra, não há o que se falar em relação hierárquica entre normas de entes federados distintos no arcabouço jurídico brasileiro, devendo eventuais conflitos serem resolvidos de acordo com a competência de cada ente federado sobre a matéria e, portanto, não exclusivamente pelo critério hierárquico. Por outro lado, não significa que uma norma inferior necessariamente pode contrariar uma norma superior.

Percebe-se haver um cenário minucioso passível de diferentes interpretações, onde determinadas matérias são legisladas tendo como alicerce as normas constitucionais, sem, contudo, haver a precisa determinação quanto ao conteúdo a ser legislado, restando muitas vezes em impasses que terminam em demandas judiciais para que a inconstitucionalidade, ou não, venha a ser declarada, conforme diversos casos concretos existentes no Brasil. Vide diferentes níveis da federação, como p. ex. a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn) nº. 6341/2020, ao qual o STF decidiu que a competência para a determinação de medidas de enfrentamento à pandemia da COVID-19 é concorrente dentre os entes federados, além de outros casos de relevância. Nos atentaremos à dois deles.

### **3.2 RECORTE SOBRE O CONFLITO ENTRE RESOLUÇÃO CONAMA Nº 303/2002 E OUTRAS LEGISLAÇÕES FEDERAIS**

As restingas são espaços geográficos litorâneos formados por depósitos arenosos paralelos à linha da costa, produzidos por processo de sedimentação, onde encontram-se comunidades biológicas e vegetação que recebem grande influência marinha. Esses ecossistemas são determinados fisicamente pelas condições edáficas (solo arenoso) e pela influência do mar e estão distribuídos ao longo do litoral brasileiro e por várias partes do mundo.

Em setembro do ano de 2020, o Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA, no uso de suas atribuições, revogou uma série de suas Resoluções, a fim de revisar e readequar os seus atos normativos. Tratam-se, pois, das Resoluções nº 264/99, 284/01, 302/02 e 303/02. Essa última, ao qual nos atentaremos, normatiza parâmetros para definição de Áreas de Preservação Permanente nas áreas de dunas, manguezais e restingas nas regiões costeiras do território brasileiro, tendo em vista a função essencial desempenhada por tais feições na dinâmica ecológica da zona costeira e sua importância para a proteção da biodiversidade de fauna, flora, recursos hídricos e belezas naturais.

A resolução 303/02 foi revogada pelo próprio CONAMA haja vista se encontrava em aparente conflito com o que estabelece o Código Florestal vigente desde o ano de 2012. Isto porque a resolução previa que seria considerada como Área de Restinga e, diante disso, passível de proteção ambiental, a área de 300

metros contados a partir da linha preamar média (linha imaginária fixada pela Superintendência do Patrimônio da União, que considera as marés máximas do ano de 1831). Em sentido oposto, o Código Florestal prevê que será considerada, para fins de APP, as áreas de restingas, somente quando fixadoras de dunas e estabilizadoras de mangues (art. 4º, VI, Lei nº 12.651/2012).

Diante da divergência existente entre tais normas, tramitou perante o poder judiciário do Rio de Janeiro Ação Popular com o objetivo de restabelecer as resoluções e a nulidade do ato administrativo que as revogou (Autos nº 5067634-55.2020.4.02.5101). Inicialmente, houve o deferimento da liminar pelo Tribunal Regional da Segunda Região, que manteve a validade das revogações, aduzindo que, com a aprovação do Código Florestal de 2012, houve uma revogação tácita das normas administrativas, consubstanciado no critério cronológico de resolução de conflitos, razão pela qual não se poderia falar em retrocesso ambiental. Todavia, a referida questão perdurou às instâncias superiores, até que o plenário do Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, declarou inconstitucional a resolução nº 500/2020, do CONAMA, que revogou as regras de delimitação da proteção de restingas, dunas e manguezais, conforme teor das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 747/2020, 748/2020 e 749/2020, sob o argumento principal, com amparo no princípio da precaução, de que o Estado não pode retroceder na proteção ambiental, de maneira que revogação das resoluções, sem que se procedesse à sua substituição ou atualização, compromete não apenas o cumprimento da legislação como a observância de compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. Com a decisão ficaram reestabelecidas as regras anteriormente fixadas, com a imediata restauração da vigência e eficácia das resoluções do CONAMA.

### **3.3 O CASO DE LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL DE GUARUJÁ QUE AUTORIZA O USO DE QUADRICICLOS EM DUAS PRAIAS DO MUNICÍPIO**

Em março de 2022 foi aprovado no município de Guarujá o projeto de Lei nº 004/22, então convertido na Lei Complementar nº 008/22, com o fim de acrescentar dispositivo ao Código de Posturas Municipal (Lei nº 44/1998), especificamente o inciso VI, do art. 100-A, abrindo uma exceção à proibição contida no caput deste artigo, pelo qual é vedado a circulação e o estacionamento de veículos motorizados em todas as praias guarujaenses (art. 100-A, I) e, dessa maneira, autorizou o ingresso de quadriciclos na faixa arenosa das praias de Pernambuco e do Mar Casado, para que o equipamento seja utilizado exclusivamente pelos ambulantes locais em determinados horários (06h00 às 09h00 e a partir das 17h), tudo devendo estar de acordo com as normas do CONTRAN para este tipo de veículo motorizado.

O referido projeto de lei aprovado pela Câmara Municipal ensejou ao veto da então prefeita de Guarujá, sob o fundamento da excepcionalidade da medida ao Código de Posturas, bem como da ausência de estudos técnicos, especialmente quanto à segurança dos frequentadores da faixa arenosa, ao número de ambulantes que de fato usufruirão da medida, aos impactos ambientais decorrentes, e outros,

que justifiquem a implementação isolada da medida promulgada para apenas duas praias do município, haja vista que tais atividades dos ambulantes ocorrem em praticamente todas as praias de Guarujá. Diante do veto, a câmara entendeu pela rejeição do veto do poder executivo a fim de ver a referida lei sancionada, consolidando então a Lei Complementar nº 307/2022.

Os quadriciclos são veículos motorizados regulamentados pela Resolução CONTRAN nº 573/2015 (art. 2º) e classificados nas espécies passageiro e carga, segundo o Código de Trânsito Brasileiro (art. 96, II, “a” e “b”), sendo exigidos requisitos como habilitação na categoria “b”, uso de emplacamento, dentre outros.

O CTB equipara as praias abertas à circulação pública às vias terrestres (art. 2º, parágrafo único), e portanto o trânsito de qualquer natureza nestas vias é regido pelo CTB. E, sendo assim, em primeiro momento, há de considerar a possibilidade jurídica de trânsito de quadriciclos em praias abertas à circulação. Por outro lado, a padronização de critérios técnicos, financeiros e administrativos para a execução das atividades de trânsito, bem como a priorização da fluidez e defesa ambiental são objetivos basilares no Sistema Nacional de Trânsito, conforme insculpido no art. 6º, I e II, do CTB. Outrossim, a Política Nacional de Trânsito, consolidada na Resolução DENATRAN Nº 514/2010) tem como princípios incentivar o estudo e a pesquisa orientada para a segurança, fluidez, conforto e educação para o trânsito e a proteção do meio ambiente, conforme incisos II e III, de seu art. 3º. O mesmo instrumento legal traz em seu escopo diversas diretrizes que indicam a necessidade de estudos técnicos orientados para a segurança, fluidez e padronização para a execução de atividades de trânsito, conforme se observa em seu art. 5º, incisos I, III e V. Portanto, em que pese as praias serem equiparadas às vias públicas terrestres, para a aprovação legal de circulação de veículos motorizados se faz necessário um planejamento por meio da elaboração de estudos técnicos que possibilitem estimar os indicadores e impactos relacionados à política de trânsito proposta, tanto no que tange aos aspectos ambientais, quando da integridade e segurança físicas das pessoas.

Dessa maneira, a norma promulgada, que abre uma exceção ao artigo 100-A, do Código de Posturas, pelo qual se proíbe expressamente a circulação de veículos motorizados em todas as praias do município, e, haja vista interposta sem a consulta dos moradores, munícipes e turistas que ali frequentam e, sobretudo, dos ambulantes que supostamente se utilizam de tais veículos, abre um caminho largo para a interposição de questionamentos sobre a sua legitimidade e adequação, bem como a sua divergência frente normas e preceitos encontrados em outros arcabouços normativos.

Nesta seara, a edição de uma norma que autoriza à exceção de outra norma que proíbe, carente de justificativas pormenorizadas, enseja a arguição de fundamentos que podem resultar em demandas judiciais voltadas para a revogação da norma, como por exemplo, *i)* a alegação de que tal norma viola os princípios constitucionais da impessoalidade e da igualdade, uma vez que a norma, ausente de embasamento técnico, possibilita a permissividade somente a determinado grupo minoritário e localidade, em detrimento da maioria, vindo a ferir o interesse público e

a imparcialidade emanados da norma municipal que proíbe a utilização dos veículos — inclusive, abrindo campo para o questionamento de qual seria o número de ambulantes que de fato utilizariam da medida; *ii*) a norma viola diretrizes e princípios de planejamento urbano e de uso e ocupação do solo, posto que possibilita novas vias de trânsito na ausência de estudos técnicos adequados, vindo a prejudicar a padronização do sistema e o levantamento de indicadores e impactos relacionados a nova autorização, notadamente em contradição a dispositivos constantes no plano diretor municipal e na constituição do estado de São Paulo; *iii*) que a norma viola preceitos normativos de proteção ambiental, já que a autorização de veículos motorizados em praias que se situam no entorno de unidades de conservação vai na contramão dos esforços despendidos para a proteção do meio ambiente, consolidados na legislação brasileira e em tratados internacionais, demonstrando uma falha da atuação do poder público no seu dever de defesa e preservação do meio ambiente, podendo-se evocar o princípio da precaução como sustentáculo de fundamentação jurídica; ou, ainda *iv*) que a autorização traz risco a integridade e segurança das pessoas, haja vista a aptidão do município como estância balneária e o consequente aumento da população flutuante do município em temporadas e feriados em razão do deslocamento das pessoas que buscam frequentar as praias guarujaenses.

Observa-se, portanto, uma diversidade de fundamentos possíveis que advém da promulgação de uma norma permissiva restrita em contrariedade a uma norma proibitiva abrangente, nesse caso, ambas municipais mas que possuem reflexos sobre dispositivos normativos mais amplos, e que podem levar a litígios percorridos por um longo caminho judicial, como por exemplo ações diretas de inconstitucionalidade (ADI), arguições de descumprimento de preceito fundamental (ADPF), ações civis públicas (ACP), ação popular (AP), dentre outros instrumentos jurídicos aptos a pleitearem determinada solução pela via judicial.

De todo modo, a propositura de leis e normas devem vir acompanhadas das justificativas adequadas, quanto ao objeto e fim, com o propósito de se evitar um possível conflito normativo que deságue reflexos para a integridade das pessoas, para o meio ambiente, ou para quaisquer outros assuntos de relevante interesse público.

Em atenção ao acima exposto, temos de fato um conflito muito particularizado ao território de duas pequenas praias contínuas, das mais frequentadas do litoral paulista e enquanto a norma não for julgada por instância superior como inadequada, ou inconstitucional, seja em relação à constituição federal ou estadual, estará gerando efeitos e não poderá se atribuir culpa ao legislador se algum acidente se verificar em algumas dessas praias, enquanto de outro lado esse benefício particularizado poderá ser avocado por ambulantes devidamente organizados, que não circulam com veículos automotores em praias, mas que se sentiram o direito de fazê-lo, abrindo perigosa exceção para a salvaguarda da vida das pessoas e do ambiente, para que possam ter isonomia nessa concessão, vista por muitos como esdrúxula, mas que está vigente.

Esse cenário, que aviltou lei maior do próprio município deveria ser entendido pela casa de leis de Guarujá como o suficiente para não se abrir uma exceção, com esse grau de extensão. No entanto, terá que se buscar por instrumento jurídico adequado que possa revogar tal medida, como já ocorreu com outras no próprio município de Guarujá e outros municípios que buscaram inovar acima do razoável para determinadas situações.

#### **4 MATERIAIS E MÉTODOS**

Este artigo representa uma pesquisa exploratória e descritiva com abordagem qualitativa (GERHARDT & SILVEIRA, 2009). Os procedimentos técnicos utilizados são pesquisas bibliográficas e documentais, bem como estudos de caso (SILVA & MENEZES, 2005). O desenvolvimento deste artigo se deu por meio de análise legislativa e doutrinária, bem como do levantamento de dados inerentes aos conflitos normativos e competências constitucionais dos entes federativos, essencialmente de documentos do Senado Federal, do CONAMA e da Prefeitura de Guarujá, bem como das demais informações, documentos e normas pertinentes ligadas ao meio ambiente e a gestão pública, com a finalidade de verificar como se dão as incidências das competências dos entes federativos na Constituição Federal, os seus reflexos sobre os conflitos normativos e formas de resolução e, por fim, a razoabilidade da discussão sobre o conflito aparente entre lei federal e resolução do CONAMA, bem como a adequação da Lei Complementar Municipal promulgada no município de Guarujá que possibilita o uso de quadriciclos em duas praias do município.

#### **5 RESULTADOS E DISCUSSÃO**

No que tange à competência dos entes federativos, consoante arcabouço jurídico brasileiro, há que se ressaltar que no período da edição da última constituição havia consolidado momento no qual legisladores e juristas entendiam que o município não poderia legislar sobre meio ambiente. Tal raciocínio decorria do fato que a época as questões ambientais estavam muito fortalecidas pelo viés do interesse difuso atrelado a estas questões e, decorrente desse entendimento, se conduzia qualquer ação sob a premissa de que o município não teria abrangência legislativa para as questões de interesse difuso.

Esse cenário levou ao texto constitucional a necessidade do município poder efetuar proteção ambiental, porém, claramente o texto maior vedou essa competência aos municípios. A princípio essa questão, que partia de uma ideia da pressão local que os municípios poderiam sofrer, dentre os quais as questões envolvendo parcelamento de solo e aumento do potencial construtivo, foi então ratificada e assim aplicada a partir de 1988.

Ocorre que esse fenômeno deu início a vários conflitos envolvendo o ente federativo local com o setorial e o nacional porque algumas questões que tangenciavam o sistema jurídico passaram a impedir o município de ter autonomia

sobre questões especificamente do território, mas que se viam com competência constitucional para agir.

Nesse diapasão, uma nova corrente passou a surgir, e essa nova corrente, mesmo entendendo que o meio ambiente possui forte direcionamento a tratar de assuntos de interesse difuso, de outro lado entendiam que o meio ambiente também deveria ser contemplado dentro do rol das competências legislativas do município, obedecendo a regra contida no artigo 30 da CRFB/88, que reza sobre a competência municipal, abranger também as questões ambientais.

A partir desse novo espectro, juristas, alguns setores ambientais e as próprias associações envolvendo municípios, buscaram essa regra (art. 30 da CRFB/88) para ter autonomia legislativa nas questões ambientais circunscritas ao território de cada município, como por exemplo a criação de uma unidade de conservação, licenciamentos especificamente locais e gestão ambiental de seu território, individualmente ou consorciadas com outros municípios vizinhos de similar perfil geográfico.

Como o licenciamento ambiental é de alta complexidade, a maioria dos municípios ainda não possui estrutura técnica para a execução plena de normas e técnicos para a avaliação, bem como fiscalização desse sistema, mas observa-se que paulatinamente os municípios melhor estruturados, com melhor arrecadação e corpo técnico, já entram nessa seara, que se mostra agora uma tendência a ser seguida com o entendimento pacificado por algumas normas e também pelo posicionamento dos juristas nesse sentido.

Quanto ao recorte alusivo ao conflito entre lei federal e resolução do CONAMA, destaca-se que ao editar a Resolução 303/02, torna-se evidente a busca de uma legislação protetiva do meio ambiente em espaços litorâneos, o que a princípio tinha um excelente direcionamento, entretanto, ao transformar uma área comum em área de preservação permanente – APP, o CONAMA não se atentou para o fato de que estava promovendo uma modificação na Lei Federal 4.771/1965, o Código Florestal anterior, transformando-a como área sobre um gravame da maior complexidade, como trouxe um impacto brutal ao sistema de licenciamento com o qual a maioria dos estados não concordava e esse impacto se distribuiu pela economia de todas as regiões litorâneas do Brasil, sem possibilidade de resolução imediata ou de mediação dessa questão.

A proteção da restingas, originariamente pensada pelo CONAMA usou o raciocínio de que as ocupações do litoral salvaguardassem uma vegetação de interesse ambiental deixando imobilizadas as faixas de 300 metros após a linha de preamar máxima, mas não considerou que de fato todo o litoral brasileiro já está preenchido por grandes cidades e capitais estaduais, uma vez que desde a colonização iniciada em 1500, a ocupação foi exatamente desses espaços, e disso decorre o fato de que, além das praias ainda hoje desertas, nas demais ocupações a função ecológica da vegetação restinga estaria prejudicada, o que faz dela o destacamento do papel pretendido e do ponto de vista ambiental a norma passaria a ser ineficaz.

Em que pese tal condição, ela permaneceu no cenário jurídico trazendo a luz

grandes contendas judiciais, que perduram até hoje, e como a resolução se baseou em uma lei que foi extinta (Código Florestal de 1965) e não foi recepcionada pelo chamado Novo Código Florestal (2012), estaria fora do cenário jurídico, haja vista a lei posterior que derogou a anterior. Entretanto grupos ambientais e setores do ministério público reagiram sobre o entendimento de que a resolução teria perdido a sua vigência e essa questão ganhou o seu capítulo especial quando o ministério do meio ambiente, através do CONAMA, extinguiu a resolução nº 303/02. Esse ato levou a determinados setores abrirem nova contenda e o assunto teve manifestação do STF no sentido de que a resolução deveria ser mantida.

Certamente esse é um dos grandes conflitos de legislação no Brasil que ainda não está solucionado, como muitos outros que deverão ser objeto de muita discussão para que se possa colocar fim aos inúmeros processos dos quais os juristas debatem com o poder judiciário sobre a aplicação e conflitos normativos.

Por fim, em atenção as considerações expostas para o caso de Guarujá, temos de fato um conflito muito particularizado ao território de duas pequenas praias contínuas, das mais frequentadas do litoral paulista e enquanto a norma não for julgada por instância superior como inadequada, ou inconstitucional, seja em relação à constituição federal ou estadual, estará gerando efeitos e não poderá se atribuir culpa ao legislador se algum acidente se verificar em algumas dessas praias, enquanto de outro lado esse benefício particularizado poderá ser avocado por ambulantes devidamente organizados, que não circulam com veículos automotores em praias, mas que se sentiram o direito de fazê-lo, abrindo perigosa exceção para a salvaguarda da vida das pessoas e do ambiente, para que possam ter isonomia nessa concessão, vista por muitos como esdrúxula, mas que está vigente.

Esse cenário, que aviltou lei maior do próprio município deveria ser entendido pela casa de leis de Guarujá como o suficiente para não se abrir uma exceção, com esse grau de extensão. No entanto, terá que se buscar por instrumento jurídico adequado que possa revogar tal medida, como já ocorreu com outras no próprio município de Guarujá e outros municípios que buscaram inovar acima do razoável para determinadas situações.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo procurou demonstrar que a edição de normas ambientais no Brasil, como a edição de normas de outros assuntos geram conflitos entre os entes federativos, e muitas vezes através de um único ente, como o exemplo aqui citado sobre uma norma federal (lei) e outra norma federal (resolução), o que traz muitos prejuízos à sociedade, à economia e ao meio ambiente, porque faz balançar a segurança jurídica que é fundamental em qualquer sociedade organizada.

O recorte e estudo de caso apresentados demonstram claramente a fundamentação de que a cautela ao legislar tem que ser uma premissa fundamental no sistema jurídico brasileiro sob pena de acúmulo em nossos tribunais de questões que para lá nunca deveriam ter sido destinadas se as propostas legais estivessem

ordenadas e atendendo minimamente os requisitos de hierarquia de legislações aliado ao entendimento do funcionamento na relação sociedade e meio ambiente.

Não resta dúvida que quando a situação é flagrantemente incorreta se busque o poder judiciário, entretanto, nem todo o sistema judicial pode resolver essa gama de conflitos que deveria, em princípio, não estar ocorrendo ou estar sendo resolvida na esfera administrativa.

O mecanismo da conciliação, que tem se mostrado extremamente proveitoso, prático, rápido e econômico, caso não existissem as normas conflitivas extremas poderiam ser resolvidos com facilidade e harmonia, entretanto tal metodologia ainda engatinha nos estados e na federação, pois uma vez iniciada uma contenda judicial, via de regra, não se busca mais uma câmara de conciliação e assim o efeito dessas normas se perpetua, trazendo exatamente o inverso da proteção ambiental e da proteção social como exemplificado nos relatos efetuados.

Não existe dúvidas de que alguma solução, pelo menos a médio prazo, tenha que ser dada, ficando a esperança que na troca de cada governo e seus respectivos legisladores haja a necessária retidão na edição de normas e que verdadeiramente o interesse público seja colocado sempre à frente de todas as decisões que possam impactar a sociedade nas suas diferentes formas de aplicação.

## REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. *Teoria do Ordenamento Jurídico*. 6ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1995.

BRASIL. *Código Florestal. Lei nº 12.651 de 25 de maio de 2012*. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm)>. Acesso em 26 de agosto de 2021.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. *Código de Trânsito Brasileiro. Lei nº 9.503 de 23 de Setembro de 1997*. Brasília: 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9503compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9503compilado.htm)>. Acesso em 26 de agosto de 2022.

CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE - CONAMA. *Resolução nº 303 de 20 de março de 2002*. Ministério do Meio Ambiente. 2002. Disponível em: <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=274>>. Acesso em 28 de agosto de 2022.

CONSELHO NACIONAL DE TRÂNSITO - CONTRAN. *Resolução nº 573 de 16 de dezembro de 2015*. Estabelece os requisitos de segurança e circulação de veículos automotores denominados quadriciclos. Brasília: 2015. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=313903>>. Acesso em 27 de agosto de 2022.

2022.

CARDOSO, Franciele Silva. **O direito como sistema: dever de coerência e as antinomias segundo Norberto Bobbio**. R. Fac. Dir. Univ. São Paulo, v. 106/107, 613-625, 2012. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67959>>. Acesso em 23 de agosto de 2022.

GUARUJÁ. **Código de Posturas Municipal. Lei Complementar nº 44 de 24 de dezembro de 1998**. São Paulo, Guarujá, Brasil. 2012. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/codigo-de-posturas-guaruja-sp>>. Acesso em 22 de agosto de 2022.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, p. 120, 2009. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf>>. Acesso em 24 de agosto de 2022.

MELE, João Leonardo. **A proteção do meio ambiente natural: preceitos internacionais de proteção ambiental; ordenamento histórico-jurídico de proteção do meio ambiente natural do Brasil; manual de fiscalização dos recursos naturais**. Editora: Petrobrás. p. 212, 2006.

MOHN, Paulo. **A repartição de competências na Constituição de 1988**. Revista de Informação Legislativa, v. 47, n. 187, p. 215-244, jul./set., 2010. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/198704>>. Acesso em 24 de agosto de 2022.

SILVA, E. L. da. MENEZES, E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 4. ed. rev. atual. Florianópolis: UFSC, 2005.