



A COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL COMO “SOLUÇÃO” À PROTEÇÃO AMBIENTAL FACE ÀS MUDANÇAS DO CÓDIGO FLORESTAL BRASILEIRO

Natália Jodas⁽¹⁾

Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Londrina/PR. Pós-graduanda em Direito Constitucional pela Universidade Estadual de Londrina/PR. Advogada militante na área ambiental e de Direito Público. Membro da ONG MAE – Meio Ambiente Equilibrado - da cidade de Londrina/PR.

Endereço⁽¹⁾: Rua Goiás, n°. 1223, apto. 102, Centro, Londrina/Paraná, CEP 86020410. Fone: (43) 9935 6336. e-mail: najodas@gmail.com

RESUMO

O objeto da pesquisa sustenta-se em demonstrar a possibilidade do Município legislar de forma mais protetiva em relação ao meio ambiente, haja vista a iminência de alterações no Código Florestal brasileiro (Lei n°. 4.771/65) almejada no cenário nacional através do Projeto de Lei n°. 1876/99, encontrado atualmente em deliberação no Senado Federal (Projeto de Lei n°. 30/2011). A partir do estudo e comparação das alterações previstas no Projeto de Lei supracitado, notar-se-á um grave risco à biodiversidade e à proteção dos recursos hídricos nacionais, aspectos até então valorados e protegidos pela lei florestal vigente. Todavia, caso as propostas de mudanças sejam acatadas no Congresso Nacional, não haveria, a princípio, uma lei federal florestal com maior potencial defensivo aos recursos naturais, fato que implicará numa automática submissão dos Estados, Municípios e Distrito Federal à nova proposta de código. Através da análise e combinação dos dispositivos da Constituição Federal e dos princípios do Direito Ambiental brasileiro, indicar-se-á que o Município tem competência para produzir leis mais restritivas no que se refere à tutela ambiental, fato que poderá respaldar significativamente o contexto político-ambiental do Brasil, no sentido de haver municípios com leis mais “avançadas” em relação à proteção do meio ambiente, acarretando, em contrapartida, a “continuidade” do resguardo às matas ciliares e florestas no âmbito regional pelos Municípios.

PALAVRAS-CHAVE: Código Florestal, Projeto de Lei n°. 1.876/99, Competência Legislativa Municipal, Meio Ambiente

INTRODUÇÃO

Diversos debates que envolvem o futuro do Código Florestal (Lei n°. 4.771/1965) e a possibilidade de sua substituição pelo Projeto de Lei n°. 1876/99 têm dividido a opinião da sociedade brasileira. A proposta de “novo código” origina-se das mãos do antigo deputado federal Sérgio Carvalho (PSDB/RO), cuja relatoria na Câmara dos Deputados foi protagonizada recentemente pelo deputado paulista Aldo Rebelo (PC do B/SP), que conduziu no último dia 24/05/2011 uma enorme vantagem de votos favoráveis à aprovação do polêmico projeto¹, encaminhando-o com peso para o Senado Federal.

A ausência de maiores discussões e audiências com ampla participação da sociedade civil e científica acarretou uma celeridade no processo legislativo da proposta, bem como uma pressão crescente no contexto das casas legislativas para a definição do desfecho relacionado a mais antiga lei florestal brasileira e pilar de toda legislação ambiental do país. O problema vinculado a toda esta pressa moldura-se no fato das mudanças pretendidas trazerem dubitáveis disposições acerca das Áreas de Preservação Permanente (APP) e Reserva Legal (RL), assim como soluções imediatistas para o descumprimento da lei ocorrido até a atualidade.

¹ A criticada Emenda 164 contida no Projeto de Lei n°. 1876/99 consolidou 410 votos a favor contra apenas 64 votos contrários e 1 abstenção.

Comparando-se o Código Florestal em vigor com as principais alterações aprovadas já na Câmara dos Deputados e em discussão nas comissões especiais do Senado, perceber-se-á que significativas linhas do Projeto de Lei em comento vão de encontro à perspectiva de proteção da biodiversidade e da sadia qualidade de vida, salvaguardados constitucionalmente. Neste enfoque, discorrer-se-á acerca da distribuição de competências prevista na Constituição Federal, em respaldo aos seus artigos 24 e 30, com o fito de evidenciar a competência legislativa do Município no trato do meio ambiente.

Assim, a partir das concepções abarcadas pelos princípios do Direito Ambiental, em especial do princípio da precaução, bem como da relevância do meio ambiente como direito fundamental, retrata-se a possibilidade dos Municípios tutelarem mais restritivamente em relação às suas florestas e recursos hídricos caso haja uma inesperada aprovação do polêmico Projeto de Lei pelo poder legislativo nacional.

1. O “novo” Código Florestal e as ameaças ao direito fundamental ao meio ambiente

O substitutivo de lei traça em suas linhas significativas alterações no tocante às Áreas de Preservação Permanente (APP), Reserva Legal e regularização ambiental, além de abarcar inéditas previsões acerca de áreas urbanas e rurais consolidadas.

Objetivamente, importa frisar que diversas foram as modificações no que se refere à Área de Preservação Permanente, a começar que de imediato o Projeto de Lei diferenciou o parâmetro de medida das matas ciliares em relação aos cursos d'água, definindo sua metragem a partir do leito regular do rio, e não mais desde o seu leito mais alto, conforme versa a lei federal vigente com o claro escopo de ensejar maior largura de vegetação para os recursos hídricos². A proposta que se encontra em discussão nas comissões especiais do Senado Federal “retirou” como Área de Preservação Permanente os topos de morros, montes, montanhas e serras com altura inferior a 100 (cem) metros e inclinação média inferior a 25°, critério inédito e distante do caráter protetivo alcançado pela norma atual, que configura como áreas intocáveis quaisquer destes tipos de relevo, sem arrear altura mínima para a proteção (art.2º, alínea “d”).

No tocante ainda às matas ciliares, dispõe o projeto de lei em trâmite que as matas localizadas no entorno dos reservatórios d'água artificiais que não decorram de barramento ou represamento estão “liberadas” da obrigação da vegetação protetiva, assim como os reservatórios não naturais situados na zona rural com até 20 hectares de superfície poderiam ter apenas 15 (quinze) metros de área de preservação permanente e não mais o mínimo incondicional de 30 (trinta) metros, consoante as linhas da lei em voga. Há ainda ressalva às acumulações naturais ou artificiais de água com superfície inferior a 1 hectare, já que também podem ficar descobertas de vegetação ciliar se enquadradas nesta nova permissão.

Além destas evidências, pode-se afirmar que o que mais salta aos olhos dos ambientalistas e técnicos ligados à área do meio ambiente é, sem dúvida alguma, a possibilidade de plantio de culturas temporárias e sazonais de ciclo curto nas faixas de preservação permanentes (art. 4º, §5º, PL 1876/99) e a hipótese de se permitir como áreas consolidadas as atividades agrossilvopastoris, de ecoturismo e turismo rural realizadas até 22 de julho de 2008, constatações que não implicarão em infrações ou multas ambientais aos praticantes de atos ofensivos às matas ciliares (art. 8º, *caput*, PL 1876/99).

Salienta-se que não se esmiuçou completamente todos os dispositivos da proposta que abordam as Áreas de Preservação Permanente, mas àqueles aqui considerados como mais relevantes.

² Código Florestal, art. 2º, *caput*: “Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas: [...] a) ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água desde o seu nível mais alto em faixa marginal cuja largura mínima seja: [...]”.

Projeto de Lei nº. 1876/99 (PL 30/2011), art. 4º, *caput*: “Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, pelo só efeito desta Lei: I- as faixas marginais de qualquer curso d'água natural, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de: [...]”.



No que se refere à Reserva Florestal Legal, nota-se que a proposta a ser votada no Senado Federal estabeleceu uma condicionante para a exigência das porcentagens de Reserva Legal previstas no código vigente³. Ao contrário da determinação atual, impôs-se a necessidade de conservação da Reserva Legal apenas em propriedades superiores a 4 (quatro) módulos fiscais⁴. Este acondicionamento atrelado à respeitabilidade da reserva florestal provocará indiretamente a fragmentação das escrituras e matrículas das propriedades rurais pelos grandes agricultores no objetivo de se desvincular da obrigação legal, como já tem ocorrido em algumas regiões do país⁵.

Noutro ponto, oportuno destacar as reformas contidas no que concerne à compensação da Reserva Legal, vez que haverá a possibilidade desta ocorrer adotando-se o critério único da semelhança de bioma⁶ (art. 38, §6º, II, PL 1876/99), e não mais a exigência de mesma fitofisionomia ou localização na mesma bacia hidrográfica, raciocínio que considera a importância ecológica e a biodiversidade.

Permitir-se-á também o plantio de espécies exóticas na recomposição da Reserva Legal a partir de parâmetros técnicos adotados em lei estadual ou distrital (art. 24, III, PL. 1876/99)⁷, o que viabilizará a descaracterização da vegetação nativa das áreas recompostas, hipótese vedada pelo Código Florestal em voga, que só possibilita o plantio de algumas espécies exóticas exclusivamente para o pequeno proprietário rural⁸. Cabe ressaltar também que o PL 1876/99 permitiu que a localização da Reserva Legal no interior do imóvel possa ser a livre arbítrio do proprietário ou possuidor, salvo quando houver prévia determinação do órgão ambiental competente do SISNAMA.

Salienta-se também que o bojo do Projeto de Lei centraliza as decisões atinentes às hipóteses de intervenção e

³ Lei nº. 4.771/1965, art. 16, *caput*: “As florestas e outras formas de vegetação nativa, ressalvadas as situadas em área de preservação permanente, assim como aquelas não sujeitas ao regime de utilização limitada ou objeto de legislação específica, são suscetíveis de supressão, desde que sejam mantidas, a título de reserva legal, no mínimo:

- I- 80% (oitenta por cento), na propriedade rural situada em área florestada localizada na Amazônia Legal;
- II- 35% (trinta e cinco por cento), na propriedade rural situada em área de Cerrado localizada na Amazônia Legal, sendo no mínimo 20% (vinte por cento) na propriedade e 15% (quinze por cento) na forma de compensação em outra área, desde que esteja localizada na mesma microbacia, e seja averbada nos termos do § 7º deste artigo;
- III- 20% (vinte por cento), na propriedade rural em área de campos gerais localizada em qualquer região do país. [...].

⁴ Segundo o INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), o módulo fiscal é a unidade de medida expressa em hectares fixada para cada município considerando fatores como: o tipo de exploração predominante no município; a renda obtida com a exploração predominante; outras explorações existentes no município que, embora não predominantes, sejam significativas em função da renda ou área utilizada, e, por fim, o conceito de propriedade familiar. As propriedades com até **4 módulos fiscais variam de 20 a 440 hectares** (grifo meu), dependendo da região do país. Assim, 1 módulo fiscal no município de Londrina equivale a 12 hectares, o que significa que, caso o PL 1876/99 venha a ser aprovado, propriedades de até 48 hectares não precisarão preservar sua Reserva Legal. Dados obtidos em contato direto com o INCRA Londrina – Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento de Londrina, em 03 de agosto de 2011.

⁵ Conferir em : <http://www.olaonline.org.br/mar2011/joomla/index.php?option=com_content&view=article&id=58> . Acesso em 15 de agosto de 2011.

⁶ O conceito de bioma é muito amplo, levando a situações em que propriedades localizadas no bioma Mata Atlântica podem ser utilizadas para compensar Reserva Legal de outra localizada em qualquer um dos 15 estados da federação em que ocorre Mata Atlântica, por exemplo. Consideração extraída da Nota Técnica expedida pela 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal acerca do Substitutivo de Lei nº. 1876/1999, em 28 de junho de 2010. p. 6.

⁷ PL nº. 1876/99, art. 24, *caput*: “O manejo florestal sustentável da vegetação da Reserva Legal com propósito comercial depende de autorização do órgão competente e deverá atender as seguintes diretrizes e orientações, sem prejuízo daquelas estabelecidas no regulamento: [...] III - na condução do manejo de **espécies exóticas** (grifo meu), deverão ser adotadas medidas que favoreçam a regeneração de espécies nativas [...]”.

⁸ Lei nº. 4.771/65, art. 16, §3º: “Para cumprimento da manutenção ou compensação da área de Reserva Legal em pequena propriedade ou posse rural familiar, podem ser computados os plantios de árvores frutíferas ornamentais ou industriais, compostos por espécies exóticas, cultivadas em sistema intercalar ou em consórcio com espécies nativas. [...]”.

supressão⁹ nas Áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal à esfera estadual, circunstância que é prioritariamente abordada pelas disposições federais, em especial pelos regulamentos do CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente, como na sua Resolução n.º. 369/2006, que dispõe especificamente sobre as raras possibilidades de intervenção em matas ciliares.

Também ficará a critério dos Estados a implementação dos Programas de Regularização Ambiental (PRA) para fins de cadastro, controle e fiscalização das áreas especialmente albergadas. Todavia, terão os proprietários ainda o prazo de 1 (um) ano para aderir aos Programas, sendo que a sua adesão implica na automática suspensão das sanções provenientes de infrações cometidas antes de 22 de julho de 2008 e que estejam atreladas à supressão irregular da vegetação da Reserva Legal, Área de Preservação Permanente ou de uso restrito. Ademais, cumpridas as obrigações estabelecidas pelo Programa dos Estados, as multas serão praticamente “anuladas”, posto que consideradas como convertidas em serviços de preservação, melhorias e recuperação da qualidade do meio ambiente.

Nota-se que a pretensa lei florestal modifica o parâmetro de responsabilidade pela recuperação dos danos ambientais, já que transfere ao Poder Público a obrigação primária pela restauração de áreas devastadas ilegalmente, uma vez que os dispositivos da Proposta estabelecem que os Estados indicarão o orçamento dos investimentos realizados, as fontes dos recursos e o cronograma de implementação. Por outro lado, os proprietários rurais ficarão desonerados de adotar qualquer medida de recuperação de sua vegetação enquanto os Estados não executarem o Programa de Regularização Ambiental.

Inúmeros são os pontos discrepantes do Projeto de Lei 1876/1999 em relação ao Código Florestal vigente, o que demonstra, de pronto, que o comentado projeto é resultado de uma imensa pressão do setor agropecuário brasileiro que, através da sua robusta bancada no cenário legislativo, defende ser a conservação das florestas o verdadeiro empecilho à expansão econômica do país¹⁰.

Muito embora as questões político-econômicas envolvidas na mobilização em prol das mudanças da lei florestal vigente perfaçam o núcleo do debate, é preciso relevar, conjuntamente, que o resguardo do direito fundamental ao meio ambiente vem sendo constantemente “sufocado” no desenrolar da temática e este aspecto sequer tem sido percebido pelas esferas do poder.

O reconhecimento do direito fundamental ao meio ambiente constitui ponto central da agenda político-jurídica contemporânea, tendo em vista que a Constituição Federal de 1988 sedimentou e positivou os alicerces normativos de um constitucionalismo ecológico, atribuindo ao meio ambiente o *status* de direito fundamental¹¹, o que evidencia que a mudança na principal lei florestal (lei federal n.º. 4.771/65) configura verdadeiro retrocesso em relação aos valores conquistados progressivamente por este direito ao longo dos anos.

2. Competências Constitucionais em matéria ambiental

A Constituição Federal trouxe em seu compêndio um trato diferenciado em relação aos recursos naturais, fato em muito conseqüente da Lei federal n.º. 6.938 de 1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente¹². Esta norma, além de estabelecer uma definição do que seja propriamente o meio ambiente¹³, instruiu toda a composição do

⁹ O Código Florestal em vigor permite a supressão total ou parcial de florestas de preservação permanente somente com prévia autorização do Poder Executivo Federal (IBAMA), quando for necessária à execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social – art. 3º, § 1º, lei n.º. 4.771/1965.

¹⁰ JODAS, Natália. Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) como ferramenta efetiva à aplicabilidade do Código Florestal brasileiro: uma proposta combativa ao Projeto de Lei n.º. 1876/99. Relatos da experiência pioneira de PSA no município de Londrina-PR. **Revista do Direito Público**. v. 5, n.3, 2010. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/7563/6648>> . Acesso em: 28 de setembro de 2011.

¹¹ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental**. Estudos sobre a Constituição, os Direitos Fundamentais e a Proteção do Ambiente. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. p.34.

¹² BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. Proteção do Meio Ambiente na Constituição da República. In: XLVII Semana Jurídica da Universidade Estadual de Londrina, 05.2009, Londrina.

¹³ Lei 6938/81, art.3º, I: “meio ambiente, conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.



II Congresso Brasileiro de Gestão Ambiental

Sistema Nacional do Meio Ambiente, bem como orquestrou nos empreendimentos brasileiros uma visão temática ambiental muito atrelada à concepção de desenvolvimento sustentável¹⁴.

Indubitavelmente, a Lei Fundamental de 1988, quando correlacionada às Constituições anteriores, foi a primeira a tratar deliberadamente da questão ambiental, bem como a criar um capítulo específico sobre o meio ambiente¹⁵. Além disso, houve certa ampliação à noção jurídico-conceitual de meio ambiente, justificado pela redação do artigo 225¹⁶ que o constituiu como um direito de todos e bem de uso comum do povo¹⁷.

O equilíbrio federativo da Constituição é almejado através de um sistema de repartição de competências que se fundamenta na técnica de enumeração dos poderes da União, com poderes remanescentes para os Estados, e poderes definidos indicativamente para os Municípios¹⁸. A Carta política brasileira rezou atuações comuns aos entes federados, assim como prerrogativas concorrentes entre a União, Estados e Distrito Federal.

É patente, todavia, entre a doutrina e os juristas do ramo ambiental, a constatação de que a repartição de competências no trato do meio ambiente é ponto nevrálgico e atribulado na prática, não havendo uma regulamentação própria e específica. Trata-se de um sistema por demais complexo e intrincado, em razão das atribuições de natureza múltipla às distintas esferas de poder que compõem o Estado Federal¹⁹.

Genericamente, em matéria ambiental, as competências estabelecidas pelo texto constitucional estão designadas em administrativa e legislativa²⁰. A primeira relaciona-se à implementação, fiscalização, emissão de atos administrativos e exercício do poder de polícia pelas entidades federativas com o propósito de proteger o meio ambiente; a segunda, por outro lado, refere-se à capacidade outorgada pela Constituição Federal para legislar sobre questões atinentes à tutela dos recursos naturais.

Sendo escopo da pesquisa a análise da competência legislativa municipal acerca do meio ambiente, convém pautar objetivamente o respaldo específico à competência legislativa ambiental, ao qual se delimitará nas linhas seguintes.

2.1 Competência Legislativa Ambiental

Conforme repartição de competências alicerçada no texto constitucional, estabeleceu-se competência privativa à União (art. 22, CF) para legislar sobre alguns aspectos ambientais, tais como águas e energia (inciso IV); jazidas, minas, outros recursos minerais (inciso XII); populações indígenas (inciso XIV) e atividades nucleares (inciso XXVI). Todas estas atribuições enumeradas só poderão ser exercidas pela União, a menos que ela, mediante lei complementar,

¹⁴ “25 anos – A lei que implantou nossa Política Ambiental atinge a maturidade.” Revista Ambiente Legal. Cidadania, Sustentabilidade e Responsabilidade Social. Edição nº2 – Janeiro, Fevereiro, Março de 2006. Disponível em: http://www.revistaambientelegal.com.br/edicao02/reportagem_capa.htm

¹⁵ SILVA, José Afonso. Direito Ambiental Constitucional. 5ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004. p. 46.

¹⁶ Brasil, CF, art. 225, *caput*: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

¹⁷ ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental. 8ªed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005. p. 56.

¹⁸ FERREIRA, Helene Sivini. Competências Ambientais. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 227.

¹⁹ Ibid. p. 228.

²⁰ Helene Sivini Ferreira divide ainda em competência executiva, que seria aquela reservada a determinada esfera do poder o direito de estabelecer e executar diretrizes, estratégias e políticas relacionadas ao meio ambiente. Cf. FERREIRA, op. cit. p. 228.

autorize os Estados-membros a legislar sobre questões específicas²¹ incluídas nas matérias contempladas no parágrafo único²².

Na sequência, a Carta Maior vem a atribuir competência legislativa sobre assuntos atinentes ao meio ambiente em seu artigo 24, incisos VI, VII e VIII, *in verbis*:

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

(...)

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 do patrimônio histórico, cultural, artístico, estético, turístico e paisagístico;

VIII – responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

Consoante análise do dispositivo, constata-se a competência concorrente, estando vinculada à União a função de estabelecer normas gerais²³, ao passo que aos Estados caberá minudenciar os aspectos da proteção ambiental em concreto²⁴. José Afonso da Silva²⁵ relata que a União já expediu várias leis de política e diretrizes gerais sobre a temática, como o próprio Código Florestal (Lei 4.771, de 1965), a lei que dispõe sobre a proteção à fauna (Lei 5.197, de 1967), a lei que institui a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938, de 1981), a lei que versa sobre a criação das Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental (Lei 6.902, de 1981), a lei que estabeleceu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (Lei 7.661, de 1988), entre outras, que não excluem a competência suplementar dos Estados na matéria. Mas, ao contrário, pressupõem o exercício dessa competência, como no caso do §1º, do artigo 6º da Lei 6.938/81 – PNMA, abaixo transcrita:

§1º - Os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaborarão normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA.

Neste trato, respalda-se ainda que os Estados têm competência plena quando inexistir norma federal, e desta forma, exercerão a competência legislativa plenamente, de modo a atender suas peculiaridades. Todavia, no momento em que passe a existir legislação federal sobre normas gerais, a estadual, naquilo que contrariar a nova norma, perde eficácia²⁶
27

Ressalta-se também a possibilidade dos Estados-membros legislar sobre normas gerais e particulares quando da inércia ou omissão da União. Neste caso, evidencia-se a competência supletiva, já que os Estados “preenchem” a

²¹ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 8ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 75.

²² Brasil, CF, art. 22, § único: “Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo”.

²³ Brasil, CF, art.24, §1º: “No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais”.

²⁴ SILVA, op.cit. p. 77.

²⁵ op. cit. p. 78.

²⁶ ANTUNES, op.cit., p. 77.

²⁷ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.p.96. “Outro importante aspecto é que a concorrência proporciona a capacidade de iniciativa na área de legislação ambiental tanto para os Estados quanto para o Distrito Federal caso a União permaneça inerte (artigo 24, § 3º, CF)”.



ausência de trato da legislação nacional²⁸. Alexandre de Moraes²⁹ salienta ainda que, em virtude da ausência de Lei Federal, o Estado-membro ou o Distrito Federal adquirirão competência plena para a edição tanto de normas de caráter geral, quanto específico. Entretanto, adverte: esta competência plena obtida é temporária, já que a qualquer tempo a União poderá exercer sua competência editando lei federal sobre as normas gerais.

Apesar dos Municípios não estarem inseridos no *caput* do artigo 24 como encarregados de legislar sobre o meio ambiente, seria, de certa forma, incoerente afirmar que não apresentam competência legislativa ambiental³⁰. Tal alusão justifica-se pelo artigo 30 da Lei Fundamental³¹, que atribui aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local (inciso I); suplementar a legislação federal e estadual no que couber (inciso II); promover no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e ocupação solo urbano (inciso VIII); promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual (inciso IX).

Observa-se claramente que o meio ambiente está incluído no conjunto de atribuições legislativas e administrativas municipais, construindo, na verdade, um elo essencial à complexa proteção dos recursos naturais³².

Sinteticamente, à União caberá a elaboração de pisos mínimos de proteção ao meio ambiente através da edição de normas gerais, enquanto que os Estados e Municípios, atendendo a interesses regionais e locais, fixarão normas que, de modo algum, poderão oferecer menos proteção aos recursos naturais do que àquelas previstas pela União³³. Celso Antônio Pacheco Fiorillo³⁴ acredita que a competência concorrente dos Estados (art. 24, incisos e §§) e supletiva dos Municípios (art. 30, incisos) mostra-se importante, porquanto aqueles e estes, em especial estes, estão sempre mais atentos e próximos aos interesses e peculiaridades de determinada região, encontrando-se, portanto, mais aptos a efetivar a proteção ambiental reclamada pelo texto constitucional.

2.2 O Princípio da Precaução e seu respaldo na produção normativa ambiental

O princípio da precaução, norteador do Direito Ambiental do Brasil e respaldado na esfera internacional³⁵, irradia seus efeitos na doutrina e jurisprudências nacionais no sentido de sistematizar a costumeira conflituosidade existente acerca das competências ambientais, sejam elas legislativas ou administrativas.

Pela sua interpretação, nas hipóteses de ausência de certeza científica sobre a amplitude ou mensuração de um dano ambiental, com o único fim de proteger o meio ambiente, devem ser utilizadas medidas viáveis para se prevenir a degradação ambiental³⁶. Em outras palavras, os Estados devem agir de forma cautelosa antes da certeza e evidência de qualquer dano relacionado aos recursos naturais, com o objetivo de se evitar prejuízos ambientais de qualquer espécie, ainda que tal comportamento implique no encarecimento da atividade ou no adiamento de sua execução³⁷.

²⁸ TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 5ªed., revista e atualizada. São Paulo: Editora Saraiva 2007. p.1004.

²⁹ **Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 281-282.

³⁰ ANTUNES, op.cit., loc.cit.

³¹ Brasil, CF, art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; [...]

³² ANTUNES, op. cit. p. 77-78.

³³ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2004. p.69.

³⁴ *Ibid.*, loc.cit.

³⁵ A origem do princípio da precaução remonta à década de 80, encontrando-se na Carta Mundial da Natureza (Resolução ONU 37/7, 1982) e uma década depois foi consubstanciado no Princípio 15 da Declaração sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Eco-Rio/92). Cf. BECHARA, Erika. **Licenciamento e Compensação Ambiental**. Na Lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação. São Paulo: Atlas, 2009. p. 28-29.

³⁶ Princípio 15 da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente – Rio de Janeiro, 1992.

³⁷ BECHARA, Érika. op. cit. p. 28.

Nesse aspecto, a partir da noção de que, conforme as disposições do artigo 24, §1º e §2º da Constituição Federal, a União é responsável pela edição de normas gerais, legislando em maior ou menor amplitude sobre distintos assuntos³⁸ e, mesmo que estes assuntos não correspondam necessariamente a todo território nacional³⁹, é pacificado na prática do Direito Ambiental a concepção de que a produção de leis ambientais está estreitamente vinculada à salvaguarda do meio ambiente, e, exatamente por isso, permite-se que, em matéria ambiental, a União legisle pormenorizadamente sobre determinado tema como se estivesse tratando de uma norma geral, desde que esteja primando a efetiva tutela deste bem de uso comum.

A adoção desta postura pela União reforça a ideia de se tentar evitar que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios facilitem a devastação quando exercerem sua competência legislativa, atuando de uma forma mais branda e desrespeitando a aplicabilidade do princípio da precaução. Retomando-se: inexistindo atuação normativa da União, poderão os Estados exercer a competência legislativa plena e estabelecer normas gerais com o escopo de atender as suas peculiaridades (art. 24, §3º, CF⁴⁰); assim como poderão os Municípios, nos termos do artigo 30, inciso II do texto maior⁴¹, legislarem de forma a preencher lacunas e adaptar normas emanadas pela União e Estados voltadas à realidade local⁴². Todavia, a justaposição destes preceitos consolidados na Constituição, quando do trato ambiental, dará sempre preferência àquela norma mais restritiva em prol da preservação ambiental, sob a ótica plena do princípio da precaução.

O princípio da precaução e o exercício da legislação ambiental pelos entes federados fazem integral correlação em decorrência de que a divisão constitucional de competências entre União e os Estados não impede eventuais embates entre leis federais e estaduais. Exatamente nestes casos deve-se predominar a regra mais restritiva, uma vez que se busca a satisfação e tutela de um bem público, qual seja, do meio ambiente⁴³. Aliada a este critério, deve-se tomar como base de solução o princípio *in dubio pro natura*⁴⁴, devendo prevalecer a norma que melhor defenda o direito fundamental ao meio ambiente.

3. A competência legislativa municipal e a mudança de paradigmas na tutela do meio ambiente face à aprovação do PL nº. 1876/99

Embasado nos ideais oferecidos pelos princípios do Direito Ambiental brasileiro, em especial o princípio da precaução, e na disposição constitucional acerca da competência para legislar em assuntos ambientais, é razoável que o Município, principalmente a partir da relevância dada pelo texto de 1988, tenha competência para emitir leis de interesse local a respeito do meio ambiente.

Por outro lado, observa-se que a primordial lei florestal pátria que delineou a função socioambiental da propriedade a partir da necessidade de preservação da Área de Preservação Permanente e Reserva Legal encontra-se em grave risco de mudança, alterações que implicarão diretamente na qualidade de vida do cidadão.

Os acelerados passos que caminham os debates atrelados ao futuro do Código Florestal brasileiro, muitas vezes desprovidos de profundidade e reflexão sobre as consequências que as deliberações em Brasília causarão ao restante do país, colocam a sociedade brasileira numa situação de alarde e, necessariamente, de busca por instrumentos e soluções jurídicas com o fito de se evitar que a tutela das florestas e matas ciliares esteja fadada ao óbito.

³⁸ Paulo Affonso Leme Machado ressalta não ser necessário que a norma geral abarque todo o território brasileiro, podendo abranger apenas um único ecossistema, uma única bacia hidrográfica ou uma única espécie animal ou vegetal. Cf. MACHADO, Paulo Affonso Leme. op. cit. p. 82.

³⁹ Uma norma da União de proteção da região amazônica não poderia ser desconsiderada norma geral porque abarca somente uma determinada parte do país, mas, ao contrário, assim deve ser, já que a Floresta Amazônica tem relevância para todo o povo brasileiro.

⁴⁰ Brasil, CF, art. 24. “[...]§ 3º - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

⁴¹ Brasil, CF, art. 30: “Compete aos Municípios: [...] II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; [...]”.

⁴² FERREIRA, Helene Sivini. op. cit. p.235.

⁴³ Ibid. p. 238.

⁴⁴ Na dúvida sempre se preserva e se resguarda o meio ambiente.



II Congresso Brasileiro de Gestão Ambiental

Neste raciocínio, corroborado ao exposto, é razoável que os Municípios, sob a perspectiva de enfrentar e não coadunar com as linhas críticas e afrontosas aos princípios do Direito Ambiental contidas no Projeto de Lei nº. 1876/99, assumam um importante papel à sociedade na preservação do direito fundamental ao meio ambiente. Este nicho a ser avocado poderá ser concretizado a partir da edição de leis ambientais mais restritivas (ou protetivas) em relação à conservação dos ecossistemas.

Os Municípios, por regular atribuição constitucional, podem (e devem) legislar de forma mais preservacionista no que condiz às suas matas ciliares, na imposição de seus limites mínimos de metragens, bem como na obrigação de reserva legal a todos os proprietários, independentemente das condicionalidades dos módulos fiscais. Também poderão os Municípios regulamentarem sobre as áreas de risco, manterem as altitudes de topos de morros, serras, montanhas como intocáveis áreas de preservação permanente.

Assim, percebe-se que a competência legislativa municipal poderá ser a chave da sociedade para a manutenção dos dispositivos do Código Florestal vigente, bastando que o Estado e seus representantes (eleitos pela sociedade) priorizem a tutela do direito fundamental ao meio ambiente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 8ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.
2. BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. Proteção do Meio Ambiente na Constituição da República. In: XLVII Semana Jurídica da Universidade Estadual de Londrina, 05.2009, Londrina.
3. BECHARA, Erika. Licenciamento e Compensação Ambiental. Na Lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação. São Paulo: Atlas, 2009
4. FERREIRA, Heline Sivini. Competências Ambientais. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
5. JODAS, Natália. Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) como ferramenta efetiva à aplicabilidade do Código Florestal brasileiro: uma proposta combativa ao Projeto de Lei nº. 1876/99. Relatos da experiência pioneira de PSA no município de Londrina-PR. **Revista do Direito Público**. v. 5, n.3, 2010. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/7563/6648>>.
6. MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
7. MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2005.
8. SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental**. Estudos sobre a Constituição, os Direitos Fundamentais e a Proteção do Ambiente. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.
9. SILVA, José Afonso. **Direito Ambiental Constitucional**. 5ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.
10. TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 5ªed., revista e atualizada. São Paulo: Editora Saraiva 2007.