

PARECER JURÍDICO Nº /2010

DESTINADO À COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA,
ABASTECIMENTO, MEIO AMBIENTE E POLÍTICA URBANA E HABITAÇÃO

REFERENTE À PETIÇÃO Nº 02/2009

PRESIDENTE DA COMISSÃO: VEREADOR OLÍMPIO ANTUNES

1 - Introdução

Honrou-nos o Senhor Presidente da Comissão de Agricultura Pecuária Abastecimento e Meio Ambiente, com o encaminhamento da petição nº. 02/2010 para análise e emissão de parecer jurídico, com base nos artigos 136 §1º, e 153 do Regimento Interno desta casa, para que fosse analisada à competência do Poder Legislativo Municipal para dirimir a matéria constante no mérito da proposição supra, o qual baseia-se no desejo dos moradores da Associação dos Moradores e Produtores do Núcleo Rural Areia Santa Rita, de ser proibida a circulação de motocicletas e jeeps dentro de suas propriedades, alegando dano ao patrimônio particular bem como à flora e fauna.

Tal proposição será analisada em duas etapas, na primeira, daremos a resposta a pergunta se “*Os Municípios possuem competência para Legislar sobre o Direito Ambiental?*” e na segunda etapa, e mais importante, será dada a resposta se a presente proposição é de competência de investigação do Poder Legislativo Municipal.

Feitas tais considerações, passemos a alterar sobre a matéria em comento:

¹SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 75.

²MORAES, Luís Carlos Silva de. *Curso de Direito Ambiental*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 56/57.

A Constituição Federal dispõe basicamente sobre dois tipos de competência: a competência administrativa e a competência legislativa. A primeira cabe ao Poder Executivo e diz respeito à faculdade para atuar com base no poder de polícia, ao passo que a segunda cabe ao Poder Legislativo e diz respeito à faculdade para legislar a respeito dos temas de interesse da coletividade.

José Afonso da Silva^[1] ressalta que a distribuição de competências entre os entes federativos em matéria ambiental segue os mesmos parâmetros adotados pela Constituição Federal em relação à repartição de competências das outras matérias. Nesse sentido, a competência administrativa é a atribuição que o Poder Executivo tem de proteger o meio ambiente, enquanto a competência legislativa é a atribuição que o Poder Legislativo tem para legislar a respeito de temas ligados ao meio ambiente.

2 - Competência Legislativa em Matéria Ambiental

A competência legislativa se subdivide em remanescente, exclusiva, privativa, concorrente, suplementar e reservada. A competência remanescente diz respeito aos Estados e é aquela que permite a atividade legislativa em relação às matérias não vedadas implícita ou expressamente, estando prevista no § 1º do art. 25 da Constituição Federal.

A competência exclusiva diz respeito aos Estados e aos Municípios e é aquela reservada unicamente a uma entidade, sem a possibilidade de delegação, estando prevista no § 2º do art. 25 e no inciso I do art. 30 da Constituição Federal. A competência privativa diz respeito à União e é aquela que, embora seja própria de uma entidade, pode ser delegada ou suplementada desde que respeitados os requisitos legais, sendo prevista no art. 22 da Constituição Federal. É preciso destacar que a competência legislativa privativa da União prevista no art. 22 e a competência legislativa exclusiva prevista no art. 25 da Carta Magna, embora tratem em diversos dispositivos da questão ambiental, possuem um caráter muito mais de gestão administrativa e econômica do que de proteção ambiental propriamente falando.

¹SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 75.

²MORAES, Luís Carlos Silva de. *Curso de Direito Ambiental*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 56/57.

A competência concorrente é aquela reservada à União, aos Estados e ao Distrito Federal, cabendo à União a primazia de legislar sobre normas gerais, estando prevista no art. 24 da Constituição Federal. A competência suplementar é aquela que atribui aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a faculdade de complementar os princípios e normas gerais ou de suprir a omissão destes, sendo prevista nos §§ 2º e 3º do art. 24 e no inciso II do art. 30 da Constituição Federal.

Finalmente, a competência reservada é aquela que atribui ao Distrito Federal à competência reservada aos Estados e aos Municípios, excetuada a competência para a organização judiciária, sendo prevista no § 1º do art. 32 da Constituição Federal. Na prática, o que predomina em relação à competência legislativa em matéria ambiental é a competência concorrente entre a União e os Estados e o Distrito Federal, cabendo à União a competência para legislar sobre normas gerais, e aos Estados e ao Distrito Federal a competência para suplementar as normas gerais editadas pela União.

No caso de vácuo legislativo por parte da União, os Estados e o Distrito Federal podem editar as normas gerais. Os Municípios podem legislar sobre os temas ambientais de interesse predominantemente local, desde que respeitando as normas gerais que tiverem sido editadas pela União ou pelo Estado.

Nosso exemplo para denotar tal possibilidade é: o Município situado em zona litorânea, este no caso, pode apresentar necessidades e interesses bem peculiares da região. Outro caso seria o município que possui uma estação petrolífera em seus limites, de tal sorte que neste Município os cuidados ambientais devem ser redobrados, carecendo, as vezes de uma lei local para regulamentar alguns casos que as leis estaduais e federais omitiram.

Nas hipóteses em que as noções de norma geral e especial não sejam claras o suficiente para a solução de conflitos envolvendo a aplicação de normas da União e dos Estados, tem-se sustentado deva prevalecer, no caso concreto, a norma que melhor garanta a efetividade do direito fundamental tutelado, dando-se preferência àquela mais restritiva sob a ótica da preservação da qualidade ambiental.

¹SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 75.

²MORAES, Luís Carlos Silva de. *Curso de Direito Ambiental*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 56/57.

Pelos já citados §§ 1º e 4º do art. 24, pelo art. 225 da Constituição, bem como pela indefinição do que seja norma especial, deve-se, *fortiori ratione*, fixar como diretriz exegética que os eventuais conflitos, nos quais a noção de norma geral e especial não seja suficiente, devem ser resolvidos pela prevalência da norma que melhor defenda o direito fundamental tutelado, por tratar-se de preceito constitucional (lei nacional) que se impõe à ordem jurídica central ou regional (*in dubio pro natura*).

Assim, o princípio *in dubio pro natura* deve constituir um princípio inspirador da interpretação. Isto significa que, nos casos em que não for possível uma interpretação unívoca, a escolha deve recair sobre a interpretação mais favorável ao meio ambiente.

Os Estados e o Distrito Federal podem editar normas gerais em matéria ambiental se a lei federal for omissa, podendo ocorrer o mesmo com os Municípios se inexistir norma geral federal ou estadual sobre o mesmo tema, assim como prevêm os incisos I, VI e VII do art. 24 e I e II do art. 30 da Constituição Federal. Como a norma geral em matéria ambiental pode ser bastante detalhada e precisa, a exemplo dos arts. 2º e 16 do Código Florestal, nesses casos é possível que a edição de normas suplementares seja desnecessária, posto que não tem sentido suplementar uma norma geral que prescinde que já é específica.

Por isso, Luís Carlos Silva de Moraes ^[2]pondera que por ser a generalidade a principal característica da norma jurídica, decorrendo daí a sua aplicabilidade a todos, somente se deverá aceitar a complementação da norma por uma legislação mais específica quando isso for realmente necessário para a proteção do bem jurídico em questão. Esse mesmo autor cita o exemplo da Lei nº 8.723/97, que estabelece os limites de emissão de poluição atmosférica:

E reforçando a exemplificação retro citada, pela localização geográfica de uma região (ex: Planalto), os gases concentram-se na região, sendo a dispersão bem vagarosa, ou seja, mesmo obedecendo as regras gerais de controle, aquela região tem índices acima do esperado. Comprovado que a regra geral não consegue proteger satisfatoriamente o bem jurídico (ar – meio ambiente), em razão da peculiaridade

¹SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 75.

²MORAES, Luís Carlos Silva de. *Curso de Direito Ambiental*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 56/57.

físico-química do local, o ente federativo regional ou local (município) pode estabelecer regras complementadoras àquela geral, com a mesma finalidade, até o estágio suficiente para a adequação do ar.

Em face disso, uma norma somente deve ser suplementada quando houver realmente necessidade de adaptar a regra geral às situações de fato, para que o bem jurídico em questão possa ser efetivamente protegido. No entanto, essa é uma necessidade muito comum em relação à legislação ambiental, visto que cada Estado e cada Município, para não dizer cada bioma e cada ecossistema, possuem uma realidade diferente e apresentam demandas específicas.

A aplicação de uma mesma norma ambiental pode ocorrer de forma diferenciada a depender da região ou do lugar em questão, posto que um determinado Estado ou um certo Município poderão sentir a necessidade de suplementar uma norma geral ambiental, ao passo que outro não, de acordo com as peculiaridades de cada ente federativo. Na verdade, mesmo dentro de um mesmo Estado, ou mesmo dentro de um Município, a norma geral pode ser aplicada de forma diferenciada, visto que esta poderá ser suplementada apenas em relação a uma determinada região ou localidade que, por já estar excessivamente degradada ou por abrigar sítios de relevante valor ambiental, requerem uma proteção especial.

Mérito

Tecidas as considerações sobre a competência do Município para legislar sobre matéria ambiental, em que pese, o mérito da petição de n.º. 002/2010, entendo que os danos estão sendo causados em propriedades particulares, apesar de que não se pode olvidar que a flora e a fauna é direito de todos, mas os atos ilícitos estão acontecendo dentro dos limites das propriedades dos moradores, conforme relato da peticionaria, cujo trecho transcrevemos abaixo:

“...a proibição de motocicletas e jeeps, que circulam em nossas propriedades causando grandes erosões, destruindo nossa flora e

¹SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 75.

²MORAES, Luís Carlos Silva de. *Curso de Direito Ambiental*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 56/57.

fauna, bem como derrubada de cercas, acidentes com animais, e desrespeito com os proprietários das fazendas...” (grifei)

Neste diapasão, o que vislumbramos de fato, é a concorrência de delitos que já possuem uma tipificação própria na legislação pátria, tanto na ceara criminal, quanto na cível, não necessitando assim, da criação por este egrégio poder, de uma lei que coíba os acontecimentos relatados.

Nos relatos feitos pela peticionaria, identificamos a violação do direito de propriedade (invasão de propriedade, no momento em que é feita a circulação no interior das propriedades sem a devida permissão), dano ao patrimônio particular (atropelamento de animais, e derrubada de cercas), injúria (no caso de relato de desrespeito aos fazendeiros locais), dano a flora e fauna (Crime já devidamente tipificado por leis Federais e Estaduais cujo cumprimento e fiscalização compete, no caso de Unaí, à Polícia Militar Ambiental) e, portanto, para a coibição dos delitos alhures mencionados, já existem as autoridades constituídas para dirimirem tais assuntos, quais sejam, o Poder Judiciário e a Polícia Militar Ambiental.

Sendo assim, com base no exposto, entendo que a matéria contida na petição 02/2010, não é de competência Legislativa, devendo ser rejeitada, pela comissão competente, por conter vício de incompetência, pois, cabe à Polícia Militar Ambiental e ao judiciário, tomarem as providencias cabíveis, após a provocação dos ofendidos.

Mas antes disso, entendo ser de grande valia a expedição de um ofício à Senhora Zulma da Cunha Leite (Peticionaria), por esta Douta comissão, dando a ela, ciência de o presente parecer.

Unaí-MG, 14 de março de 2010.

¹SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 75.

²MORAES, Luís Carlos Silva de. *Curso de Direito Ambiental*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 56/57.