



Centro Universitário de Brasília
Faculdade Ciências Jurídicas e Sociais

PAULA BARRETTO HARTMANN

**COMPETÊNCIAS ESTADUAIS AMBIENTAIS:
a Constituição Federal de 1988 e o Código Estadual do
Meio Ambiente de Santa Catarina.**

Brasília
2010

PAULA BARRETTO HARTMANN

**COMPETÊNCIAS ESTADUAIS AMBIENTAIS: a
Constituição Federal de 1988 e o Código Estadual do Meio
Ambiente de Santa Catarina.**

Monografia apresentada como requisito para a
conclusão do Curso de Direito do Centro
Universitário de Brasília.

Orientadora: Professora Márcia Dieguez
Leuzinger.

Brasília

2010

PAULA BARRETTO HARTMANN

**COMPETÊNCIAS ESTADUAIS AMBIENTAIS: a
Constituição Federal de 1988 e o Código Estadual do Meio
Ambiente de Santa Catarina.**

Monografia apresentada como requisito para a
conclusão do Curso de Direito do Centro
Universitário de Brasília.

Orientadora: Professora Márcia Dieguez
Leuzinger.

Brasília, _____ de _____ de 2010

Banca Examinadora

Márcia Dieguez Leuzinger
Orientadora

Examinador

Examinador

Agradecimento

Agradeço e dedico o fechamento deste ciclo, com todo o meu amor, à minha mãe, mulher guerreira e presente em todos os momentos, ao meu pai por me ensinar o verdadeiro amor pelo meio ambiente e pelo auxílio fornecido durante todo o meu trajeto, à minha avó por me dar conselhos na hora e da maneira correta, ao meu avô Air pela forte presença em nossas vidas, que mesmo não estando mais entre nós, continua a nos guiar, ao meu irmão por ser meu exemplo de genialidade e caráter, ao meu namorado por me proporcionar o equilíbrio espiritual e corporal de que necessito, a minha madrinha Alba pela alegria de viver que me contagia e me faz lembrar que a vida é pra ser vivida e, por fim, à minha brilhante orientadora Márcia, pela paciência e dedicação.

Planeta Água

Água que nasce na fonte; Serena no mundo; E que abre um; Profundo grotão; Água que faz inocente; Riacho e deságua; Na corrente do ribeirão... Águas escuras dos rios; Que levam; A fertilidade ao sertão; Águas que banham aldeias; E matam a sede da população... Águas que caem das pedras; No véu das cascatas; Ronco de trovão; E depois dormem tranqüilas; No leito dos lagos; No leito dos lagos... Água dos igarapés; Onde lara, a mãe d'água; É misteriosa canção; Água que o Sol evapora; Pro céu vai embora; Virar nuvens de algodão; Gotas de água da chuva; Alegre arco-íris; Sobre a plantação; Gotas de água da chuva; Tão tristes, são lágrimas; Na inundação... Águas que movem moinhos; São as mesmas águas; Que encharcaram o chão; E sempre voltam humildes; Pro fundo da terra; Pro fundo da terra... Terra! Planeta Água; Terra! Planeta Água... (Guilherme Arantes)

Constituição Federal de 1988

Art. 225 – 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.

RESUMO

O presente estudo teve como objeto a análise do conflito de competência entre as competências ambientais legislativas concorrentes pertencentes à União e aos Estados. Nesse contexto, compete à União a confecção de normas gerais e aos Estados, a feitura de normas complementares àquelas, conforme o artigo 24 da Constituição Federal de 1988. Há que se ressaltar que a lei estadual só poderá complementar a lei federal, de maneira a proteger mais, nunca ir de encontro ao mínimo legal estabelecido pela União, respeitando os limites da competência a esta conferida. Mais especificamente, busco demonstrar o caso do Código Ambiental de Santa Catarina que, contraria alguns artigos do Código Florestal Brasileiro, classificado como norma geral por ser editado pela União. Desse modo, essa norma é inconstitucional por afrontar a Constituição Federal de 1988 no que tange à repartição de competências por ela estabelecida em seus artigos 21, 22, 23 e 24, basicamente.

Palavras-chave: Repartição de competência. Competência concorrente. Norma geral. Código Florestal. Código Ambiental de Santa Catarina.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1 REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	10
1.1 PRESSUPOSTOS DO ESTADO FEDERAL.....	11
1.2 SISTEMA DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	16
1.3. CLASSIFICAÇÃO DAS COMPETÊNCIAS	18
1.3.1. <i>União Federal</i>	18
1.3.1.1. Competência Material	19
1.3.1.2. Competência Legislativa	21
1.3.2. <i>Estado</i>	22
1.3.3 <i>Municípios</i>	24
2 COMPETÊNCIA EM MATÉRIA AMBIENTAL.....	26
2.1 COMPETÊNCIA LEGISLATIVA AMBIENTAL.....	26
2.2 COMPETÊNCIA MATERIAL AMBIENTAL.....	34
3 CONFLITO ENTRE NORMA GERAL E NORMA ESPECÍFICA	38
3.1 LEI Nº 4.771, DE 15 DE SETEMBRO DE 1965, QUE INSTITUI O CÓDIGO FLORESTAL.....	38
3.2 LEI Nº 14.675, DE 13 DE ABRIL DE 2009, QUE INSTITUI O CÓDIGO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE DE SANTA CATARINA.....	47
3.3 COMPARATIVO ENTRE O CÓDIGO FLORESTAL E O CÓDIGO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE DE SANTA CATARINA	51
CONCLUSÃO	62
REFERÊNCIAS.....	64

INTRODUÇÃO

Este estudo visará desenvolver uma análise das competências ambientais estaduais legislativas e materiais, delimitadas pela Constituição Federal de 1988. De modo mais específico, tratar-se-á do conflito de competência referente ao Código Ambiental editado pelo Estado de Santa Catarina e as normas federais, em especial o Código Florestal.

Em um primeiro momento, far-se-á uma pesquisa em torno da repartição de competências delimitada pela CF/88, entre os entes da Federação, quais sejam a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, a fim de se verificar a qual ente compete legislar ou praticar ações concretas sobre dada matéria.

Dessa forma, iniciar-se-á o primeiro capítulo abordando a evolução do Estado Federal, sua origem, características e princípios. Lembrando que a estrutura do Estado Federal baseia-se, basicamente, na autonomia de seus entes federados, e na soberania do Estado Federal.

Ressalte-se que tais entes estarão subordinados a uma constituição que imporá limites, regras, terá o dever de organizar o Estado Federal para que este possa funcionar. Uma dessas regras de organização constitucional a ser seguida é a repartição de competência constitucionalmente prevista.

A repartição de competência é pressuposto imprescindível para que os entes federados possam exercer as suas funções normativas e administrativas. É um sistema complexo realizado conforme o Princípio da Predominância do Interesse.

Cada País adota a técnica de repartição de competência que lhe for pertinente. No Brasil, adotou-se um sistema que busca realizar o equilíbrio federativo. Desse modo, ocorre a enumeração dos poderes da União e dos Municípios, expressos nos artigos 21 e 22, e 30 da CF/88, respectivamente. Todavia, é permitida a delegação dos poderes privativos da União aos Estados, conforme artigo 22, parágrafo único, da CF/88. Para os Estados também foi

conferida competência remanescente, assim quanto as matérias que não estão definidas expressamente nem para a União e nem para o Município, os Estados é quem terão competência para tratar daquele tema, conforme artigo 25, §1º, da CF/88.

Há também a possibilidade dos entes agirem de forma igualitária, quando a competência é comum, de acordo com o artigo 23, da CF/88. E, por fim, há a competência concorrente entre os entes, em que cabe à União a edição de normas gerais e aos demais entes, normas complementares.

O segundo capítulo da pesquisa trata da repartição de competência no âmbito do meio ambiente, em que todos os entes da Federação possuem competência para a tal proteção. Toma por base os mesmos princípios e sistema da repartição de competência que a Constituição adotou para as demais matérias, subdividindo-se em competência legislativa e material ambiental.

No que tange ao tema abordado, faz-se uma explicação mais detalhada acerca da competência legislativa ambiental concorrente, pois é justamente essa que está sendo discutida na pesquisa.

Em seguida, no capítulo terceiro, analisar-se-á de modo mais aprofundado, o conflito entre as normas gerais e as específicas, expondo o caso do Código Ambiental de Santa Catarina, de modo a realizar um estudo acerca de sua constitucionalidade.

Abordar-se-á, inicialmente, aspectos particulares do Código Florestal de 1965, como a sua história, e realizar-se-á uma análise dos artigos ofendidos pelo Código catarinense, de modo a aprofundar no conceito de Áreas de Preservação Permanente. Após, passa-se para a análise do novo Código e alguns artigos impugnados pelas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 4252 e 4253, e ao final, estabelece-se uma comparação entre os dois.

1 REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988¹

A base do presente estudo repousa na divisão das competências entre as entidades que compõem o Estado Federal, a fim de se verem respeitadas essas atribuições. Apesar da repartição de competência ser determinada por um sistema complexo, esse conflito deve ser resolvido, para que haja segurança jurídica em nosso ordenamento.

Nota-se por exemplo que, conforme a repartição de competência constitucional não se pode suplementar um texto legal para descumpri-lo ou para deturpar sua intenção, isto é, para desviar-se da *mens legis* federal, como bem explica o professor Paulo Affonso Leme Machado.²

Desse modo, faz-se imprescindível uma exposição sobre quem é competente para legislar e administrar, para que, ao findar deste estudo, possa ser verificada a constitucionalidade da Lei 14.675/2009, que instituiu o Código Estadual do Meio Ambiente de Santa Catarina.

No novo Código Estadual do Meio Ambiente de Santa Catarina, a polêmica gira em torno da constitucionalidade de alguns dispositivos, por, justamente, afrontarem a Constituição Federal de 1988 e o Código Florestal, indo contra o mínimo legal de proteção ambiental que as normas gerais impõem. Assim, “Há um dever constitucional imposto à União que consiste no desenvolvimento, na concretização e na proteção eficiente daquele mínimo ambiental existencial”.³

Destarte, pode-se afirmar que o novo Código, uma lei estadual, não respeita a proteção mínima legal exigida pelo Código Florestal, quando reduz a metragem das faixas de proteção às margens de curso d’água, consideradas áreas de preservação permanente, modalidade de limitação administrativa às áreas rurais ou urbanas.

¹ BRASIL. Senado Federal. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

² MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p.109.

³ JESUS. Noel Antônio Tavares de. *Algumas considerações acerca no código ambiental de Santa Catarina*. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=12899>>. Acesso em: 19 out. 2009.

Segundo Noel Antônio Tavares de Jesus o caso em tela não poderia de forma alguma acontecer, pois o nosso ordenamento jurídico não oferece espaço algum para que os entes federados atentem contra o mínimo existencial ambiental, tanto na esfera administrativa quanto na legislativa.⁴

2.1 Pressupostos do Estado Federal

O Estado Federal, Federalismo ou ainda Federação, é uma das formas de Estado, não de governo, vinda do latim *foedus* e possui o significado de pacto, aliança⁵, constitui uma união entre Estados.

A forma de governo no caso seria a Republicana, nela o Estado pertence ao povo, e os governantes são eleitos para mandatos temporários, havendo a possibilidade de se responsabilizar o mau governante.⁶

Diferentemente do Estado Unitário, o Federal possui como característica primordial a descentralização dos poderes, “a transferência de atividades do centro para a periferia”⁷, possuindo soberania, por não subordinar-se a nenhum outro organismo internacional e estando dotado de personalidade jurídica de Direito Público Internacional.

Consiste na “união de coletividades regionais autônomas, chamado de Estados-membros”, ou ainda, é a “união de coletividades públicas dotadas de autonomia político-constitucional”⁸.

É importante ressaltar que, para que haja a edificação normativa de um Estado Federal, pressupõe-se a feitura de uma constituição, a fim de instituí-lo, estabelecendo princípios, técnicas e instrumentos operacionais⁹, os quais o Estado Federal se dará. Uma dessas técnicas e instrumentos de organização constitucional

⁴ JESUS. Noel Antônio Tavares de. *Algumas considerações acerca no código ambiental de Santa Catarina*. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=12899>>. Acesso em: 19 out. 2009.

⁵ STRECK, Lenio Luiz; DE MORAIS, José Luis Bolzan. *Ciência Política e Teoria do Estado*. 5. ed. Porto Alegre: Revista do Advogado, 2006.

⁶ SARMANHO, Fabrício. *Direito Constitucional*. Brasília: Vestcon, 2008.

⁷ STRECK, Lenio Luiz; DE MORAIS, José Luis Bolzan. *Ciência Política e Teoria do Estado*. 5. ed. Porto Alegre: Revista do Advogado, 2006.

⁸ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

⁹ HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

é a repartição de competência prevista constitucionalmente. Assim, a CF/88 terá o dever de organizar o Estado Federal para que este possa funcionar.

O surgimento do modelo de Estado Federal se deu a partir das 13 colônias britânicas instaladas na parte norte da América que, a fim de se tornarem Estados livres e independentes da Inglaterra, assinaram, em 1776, a Declaração de Independência, tornando-se soberanas. Já em 1781, firmaram um tratado internacional, os Artigos de Confederação, um pacto de colaboração a fim de se protegerem da ameaça inglesa¹⁰, em que tais colônias passaram a ser chamadas de Estados, unidos em uma Confederação, cada um com a sua soberania. Contudo, devido a conflitos de interesse, essa união demonstrou-se frágil, pois por serem Estados soberanos regidos por suas próprias leis, sem se submeter a nada nem a ninguém, cada qual podia, a seu critério, desvincular-se dos demais, exercendo o direito de secessão, de separação, tornando-se um pacto completamente dissolúvel¹¹. Desse modo, em 1787, os membros da Confederação se reuniram em Convenção na Cidade da Filadélfia, com a finalidade de discutirem o futuro dessa união. Duas frentes se formaram: a primeira, que desejava apenas uma mera revisão das cláusulas do Tratado; e a segunda, mais radical, que almejava uma constituição que fosse comum a todos os Estados, havendo a formação de um governo ao qual todos se submetessem, ou seja, os 13 Estados se uniriam em um só Estado.

Com isso, os Estados perdem a sua soberania, ou seja, o poder de governar e administrar com poder absoluto, passando a ser Estados autônomos, os quais se submetem a um Poder Supremo. Surge, naquele ano, o Estado Federal, com a Constituição dos Estados Unidos da América, em que a confederação, criada através de um tratado internacional,¹² se transforma em federação,¹³ formando um pacto indissolúvel e sem direito à secessão, que constitui um dos princípios básicos do Estado democrático de direito.

¹⁰ LENZA, Pedro. *Direito constitucional Esquematizado*. 6. ed. São Paulo: Método, 2003.

¹¹ ALCÂNTARA, Carlos Augusto. *Direito constitucional*, v. 5. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

¹² LEUZINGER, Márcia Dieguez. *Meio ambiente: propriedade e repartição constitucional de competências*. Rio de Janeiro: Esplanada, 2002.

¹³ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

O que diferencia a Confederação da Federação é que a primeira é uma união dos Estados, por um tratado internacional, o pacto confederativo, em que eles permanecem soberanos, podendo exercer o direito de secessão. Na segunda, há também a união dos Estados, contudo estes perdem a soberania. Assim, o Estado Federal detém a soberania e os entes federados a autonomia.

O mencionado Estado democrático de direito é aquele em que o governo é do povo, em que há a soberania popular, como Abraham Lincoln bem definiu “o governo do povo, pelo povo e para o povo”. É a junção do Estado de direito e do Estado democrático. Sendo o primeiro expressão jurídica da democracia liberal, que possui como características básicas a submissão do próprio Estado ao império da lei, a separação de poderes e declaração e garantia de direitos fundamentais.

Desse modo, o princípio da legalidade constitui uma das bases do Estado democrático de direito, subordinando-se à Constituição, como explica José Afonso, *in verbis*:

Deve, pois, ser destacada a relevância da lei no Estado democrático de direito, não apenas, quanto ao seu conceito formal de ato jurídico abstrato, geral, obrigatório e modificativo da ordem jurídica existente, mas também à sua função de regulamentação fundamental, produzida segundo um procedimento constitucional qualificado. [...] emanada da atuação da vontade popular, que o poder estatal propicia ao viver social modos predeterminados de conduta, de maneira que os membros da sociedade saibam, de antemão, como guiar-se na realização de seus interesses.¹⁴

No que tange ao pacto indissolúvel, este possui como finalidade a unidade nacional e a necessidade descentralizadora¹⁵. Destarte, caso um ente federado queira se separar do restante do País, a fim de exercer o direito de secessão, caberá a intervenção federal, disposta no artigo 34, I, da CF/88 “A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: I – manter a integridade nacional”.

Apesar das entidades federativas possuírem autonomia, o constituinte previu a intervenção federal de modo a suspender essa autonomia em

¹⁴ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

¹⁵ MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

algumas hipóteses específicas, enumeradas nos incisos do artigo 34, entretanto a regra será a não intervenção.

O termo intervenção, doutrinariamente, significa o afastamento temporário, ou seja, sempre tem um prazo certo para terminar, das prerrogativas inerentes à autonomia dos entes federados.¹⁶

Assim, ocorrerá a suspensão temporária da autonomia dos entes federados: para manter a integridade nacional e a intervenção federal será do tipo espontânea, ou seja, não dependerá da vontade do Presidente da República. No artigo 18, da CF/88, há ainda a complementação do artigo 1º, e estabelece que “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

Não há que se confundir soberania e autonomia, por serem termos completamente diferentes. Na soberania, os Estados possuem poder absoluto, ou seja, não se submetem a nenhum outro poder nem a nenhum outro ente, possuindo supremacia, não partilha com outro poder a autoridade estatal.

Já na autonomia, os Estados “delegam” a soberania para um Poder Central, o Estado Federal, permanecendo autônomos, ou seja, possuem a capacidade de autogoverno, autolegislação, auto-organização e auto-administração, no entanto estão limitados às normas federais do Estado Federal soberano.¹⁷

As unidades federadas possuem o atributo da auto-organização e autolegislação, ou seja, se auto-organizam por intermédio do exercício de seu poder constituinte derivado-decorrente, consolidando-se na edição das respectivas Constituições Estaduais, leis orgânicas exercendo, assim, o atributo da autolegislação.¹⁸

Possuem, também, autogoverno, na medida em que podem eleger seus próprios representantes no Poder Executivo e Legislativo em uma eleição

¹⁶ ALCÂNTARA, Carlos Augusto. *Direito constitucional*, v. 5. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

¹⁷ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000, p. 25.

¹⁸ MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. São Paulo: Atlas, 2008, p.271.

popular, formando um governo da entidade federada. Sendo o próprio povo do Estado quem escolhe diretamente seus representantes no Poder Legislativo e Executivo locais.¹⁹ Estando a União, Estados-membros, Municípios e DF dotados de personalidade jurídica de Direito Público Interno.²⁰

Por fim, possuem a característica de auto-administração, na medida em que se auto-administram no exercício de suas competências administrativas, legislativas e tributárias definidas na CF/88.²¹

Em termos de Brasil, o federalismo tem início após a queda do Império, em 15 de novembro de 1889, devido ao golpe de Estado regido pelo Marechal Deodoro da Fonseca. Contudo, como defende Paulo Bonavides, o Império já estava em processo de falência.

Antes da proclamação da República, a forma de Estado era a de Estado Unitário, havia uma centralização político-administrativa extrema dos poderes em torno de um Poder Absoluto, que detinha a totalidade das competências estatais²², e havia apenas um governo central, que já estava fadado ao fracasso, desde 1868, quando houve a dissolução da Câmara dos Deputados, sendo o golpe militar apenas o efeito, não a causa. A Proclamação da República foi uma questão muito mais política, chegando à ruína total desse Estado Unitário em cerca de vinte e um anos, após uma série de manifestos da sociedade em geral²³.

Dessa forma, em 1889, adota-se um novo regime. O Governo Provisório baixa o Decreto n. 1, redigido por Ruy Barbosa em que há a Proclamação da República e, já em 1891, há a promulgação da Constituição Federal do Brasil²⁴.

O Estado democrático de direito e o Pacto indissolúvel foram postos logo no primeiro artigo da Constituição brasileira de 1988 “Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do

¹⁹ MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. São Paulo: Atlas, 2008, p.272.

²⁰ FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário da língua portuguesa*. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

²¹ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2008, p.276.

²² LEUZINGER, Márcia Dieguez. *Meio ambiente: propriedade e repartição constitucional de competências*. Rio de Janeiro: Esplanada, 2002.

²³ ZIMMERMANN, Augusto. *Curso de direito constitucional*. 3. ed. Rio De Janeiro: Lúmen Júris, 2004.

²⁴ ALCÂNTARA, Carlos Augusto. *Direito constitucional*. v. 5. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos: I – a soberania; II – a cidadania; III – a dignidade da pessoa humana; IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V – o pluralismo político.”²⁵.

1.2 Sistema de Repartição de Competência na Constituição Federal de 1988

Competência, segundo José Afonso da Silva, “são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções, suas tarefas, prestar serviços”.²⁶ É a esfera de atuação dos componentes federativos.

Já a repartição da competência é quando há a delimitação dessa esfera, a fim de se evitar conflitos entre um ente e outro.²⁷ Por exemplo, compete à União assegurar a defesa nacional. Tal competência está expressamente disposta no artigo 21, inciso III da Constituição de 1988.

Um dos pressupostos do federalismo é a repartição de competências, a qual é imprescindível para que os entes federativos possam exercer as suas funções normativas e administrativas. Contudo, a definição de a quem compete determinado assunto, se é à União, aos Estados, aos Municípios ou ao Distrito Federal, não é simples.

Isso porque a federação prevê dois níveis de poder – o poder central e os poderes periféricos – devendo funcionar de forma autônoma e concomitante, é manifesta a necessidade de tal partilha²⁸.

A CF/88 realiza a repartição de competências entre os entes federados conforme o Princípio da Predominância do Interesse. Dessa forma, a Federação se reparte em normas de interesse nacional, as leis federais ou normas gerais, que alcançam todo o País com a finalidade de dar um mínimo de

²⁵ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

²⁶ DA SILVA, José Afonso. *Direito ambiental constitucional*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

²⁷ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A competência legislativa e executiva do município em matéria ambiental. *Revista de Informação Legislativa*, v. 28, n. 111, jul. /set. 1991, p. 125.

²⁸ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. *Competências na constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

uniformidade ao ordenamento jurídico, de competência da União; as normas de interesse regional, as leis estaduais que, em conformidade com as leis gerais supracitadas, abrangem a necessidade de cada região, para aquele determinado território, competindo aos Estados a sua edição. E, por último, as leis de interesse local, as leis municipais.

Deve-se levar em consideração a natureza e os aspectos históricos de cada Federação, para que se estabeleçam os limites da repartição entre o interesse regional e local.²⁹ Lembrando que as leis estaduais devem respeitar a lei maior, as leis federais. Como bem explica Paulo Affonso Leme Machado, *in verbis*:

A legislação federal caracteriza-se como uma norma geral, devendo ser respeitada pelos Estados e Municípios, que somente poderão aumentar as exigências federais, e não diminuí-las, conforme os arts. 23 (VI e VII) e 24 (VI, §2º) da CF.³⁰

Desse modo, nos artigos 21 e 22 da CF/88, há as competências da União; no artigo 25, §1º, as competências dos Estados-Membros; no artigo 30, as competências dos Municípios; e no artigo 32, §1º, as competências do Distrito Federal, que acumula, em regra, as competências estaduais e municipais³¹.

Há diversas técnicas de repartição de competências, cada País adota o que lhe for mais pertinente, de acordo com a sua formação histórica. O Brasil elegeu um sistema complexo que busca realizar o equilíbrio federativo.

Assim, ocorre a enumeração dos poderes da União, em que foram expressamente estabelecidos nos artigos 21 e 22, entretanto é permitida a delegação dos poderes privativos da União para os Estados, de acordo com o artigo 22, parágrafo único, da CF/88

Os poderes dos Municípios também estão enumerados no artigo 30 da CF/88. Para os Estados-membros, deram-se poderes remanescentes relativamente às matérias que não estão definidas expressamente nem para a União nem para os Municípios, de acordo com o artigo 25, §1º

²⁹ DA SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional Positivo*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

³⁰ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

³¹ MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

Há também a possibilidade de todos os entes federativos agirem em pé de igualdade, numa competência material comum. E, por último, uma competência legislativa concorrente entre a União, os Estados e ao Distrito Federal, em que cabe ao primeiro a edição de normas gerais e aos demais, normas complementares às genéricas.³²

1.3. Classificação das Competências

As competências repartidas entre os entes da Federação possuem algumas subdivisões, no entanto, as que interessam ao presente estudo, são as competências material e a legislativa.

1.3.1. União Federal

No Brasil, a competência da União é mais dilatada³³, possui uma descentralização menor do que em outros países, restando poucas atribuições para os demais entes da Federação, especialmente os Estados, devido às competências exclusivas municipais e federais.

A União não se confunde com o Estado Federal. A primeira é um ente federativo, unidade federativa formada pela união dos demais entes: Estados, Municípios e DF, constituindo pessoa jurídica de Direito Público Interno e autônoma em relação às unidades federativas. Constitui-se pela congregação das comunidades regionais autônomas que vêm a ser os Estados-membros ou, mais apropriado, de acordo com a realidade brasileira, os Estados, Municípios e DF.³⁴

Já o Estado Federal abrange todas as unidades federativas, inclusive a União, sendo dotado de personalidade jurídica de Direito Público Internacional, é o próprio País, o Brasil. Então de um lado, tem-se a União, unidade federativa, formada pela reunião de partes, através de pacto federativo. E, de outro,

³² SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional Positivo*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

³³ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional Positivo*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

³⁴ SILVA, José Afonso da *Curso de direito constitucional positivo*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

a República Federativa do Brasil, formada pela reunião da União, Estados, Municípios e DF, todos autônomos entre si, nos termos da CF/88.³⁵

A União, assim como todos os entes do Estado Federal, sofre delimitação de suas atribuições, ou seja, há a repartição de suas competências. De forma criteriosa, os doutrinadores subdividiram as competências material e legislativa.

1.3.1.1. Competência Material

A competência material é de natureza administrativa e afeta ao Poder Executivo. Tem funções muito amplas: poder de polícia, prestação de serviço público, intervenção na propriedade privada, fomento de atividades privadas, intervenção na economia, dentre outras. O constituinte outorga ao ente federado a competência no que concerne à execução e administração de atos, “[...] que credenciam as entidades federativas ao desempenho de diferentes tarefas e serviços”³⁶. Não se trata de atividade legiferante³⁷, ou seja, que estabelece leis, que legisla.

A competência material se subdivide em:

(a) Exclusiva (*artigo 21, da CF/88*)

Esta competência pertence à União, e possui a particularidade de ser indelegável a qualquer ente, não permite a suplementação, portanto não se é permitida a transferência desses poderes para os Estados, Municípios ou Distrito Federal.

Encontra-se de forma expressa e enumerada em vinte e cinco incisos na Constituição de 1988. É atribuída à União com a exclusão das demais entidades.³⁸ Por exemplo, cabe somente à União a possibilidade de uma intervenção federal.

³⁵ LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 6. ed. São Paulo: Método, 2003.

³⁶ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1991, p. 28.

³⁷ LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 6. ed. São Paulo: Método, 2003.

³⁸ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 23. ed. São Paulo: Malheiros,

(b) Comum (*Artigo 23, da CF/88*)

É a competência que tem importância geral, confiada a todos os componentes da Federação, sem reservas.³⁹ É de interesse comum entre os entes federados, portanto compreende a União, os Estados, o DF e os Municípios. Todos os entes agem de forma horizontal, sem que o exercício de um exclua a competência do outro, podendo ser exercido de forma cumulativa.

São matérias que o constituinte entendeu que a ação de um Poder Executivo não atrapalha o outro. Dessa forma, normalmente quanto mais ações naquele sentido, melhor, como nos casos de saúde e educação; construção de escolas e hospitais. Entretanto, há uma grande discussão acerca dessa competência por não possuir limite entre a competência de um ente e de outro, assim, o ideal é haver uma legislação infraconstitucional para regulamentar as atribuições entre os entes, como a própria Constituição de 1988 previu em seu parágrafo único do mesmo artigo, *in verbis*: “Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.” Isso porque, em alguns casos, como, por exemplo, o licenciamento ambiental, não é possível aos três entes atuarem conjuntamente.

Desse modo, imaginemos a seguinte situação: uma pessoa que precisa obter uma licença ambiental para determinada construção. A outorga de licenças insere-se na competência comum entre os entes federados. Será necessária uma licença para cada componente da Federação? Não. Por isso, há uma legislação infraconstitucional, a Resolução 237/97, do CONAMA, que regulamenta essa situação, e estabelece critérios para o exercício da competência para o licenciamento.

Quando não existir norma infraconstitucional solucionando o conflito, aplicam-se dois princípios conjuntamente: o princípio da *predominância do interesse*

2003.

³⁹ ALCÂNTARA, Carlos Augusto. *Direito constitucional*. v. 5. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

e o princípio da *subsidiariedade*. Assim, competente será o ente que tiver interesse sobre aquela matéria, no caso da União, matérias de interesse nacional, do Estado, matérias de interesse regional e dos Municípios, matérias de interesse local.

Como também a competência deverá ser do menor ente, qual seja, o ente geograficamente menos abrangente, se ele não tiver condições para atuar, passa para o ente de maior abrangência, e assim sucessivamente, começando do Município, passando pelo Estado até à União, se esta não atuar, caberá ação civil pública proposta pelo Ministério Público.⁴⁰

1.3.1.2. Competência Legislativa

É a competência em que se delimita o campo normativo de cada ente federado, portanto, insere-se no Poder Legislativo. Aqui, o constituinte outorga ao ente federado a competência para legislar, ou seja, para a edição de leis. Essa competência legislativa se subdivide em:

(a) Privativa (Artigo 22, da CF/88).

A competência privativa difere da exclusiva, pois na primeira cabe a delegação da competência para os Estados, como se pode ver no próprio artigo 22, parágrafo único, da CF/88. Em contraposição, na exclusiva não caberá delegação.

No dispositivo apontado, fala-se apenas que, por força de lei complementar, os Estados poderão legislar, contudo entende-se que tal competência se estende, também, ao Distrito Federal, devido ao artigo 32, §1º, da CF/88, *in verbis* “Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios”.

Portanto, cabe, por exemplo, privativamente à União e de forma delegada aos Estados e DF legislar sobre desapropriação (Art. 22, II, CF/88) e populações indígenas (Art. 22, XIV, CF/88).

(b) Concorrente (Artigo 24, da CF/88)

⁴⁰ LEUZINGER, Márcia Dieguez e CUREAU, Sandra. *Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

Neste caso, competirá à União, aos Estados e ao DF legislarem concorrentemente. Desse modo, caberá à União a confecção de normas gerais sobre os incisos do artigo 24, como bem expõe o parágrafo primeiro deste mesmo artigo “No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais”.

Caberá aos Estados e ao DF a complementação dessas normas gerais, de acordo com a realidade regional, expedindo normas específicas, válidas naquele determinado território, que não podem contrariar as normas genéricas, previamente estabelecidas (artigo 24, §2º, da CF/88). Como bem expressa o §3º deste mesmo artigo “Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades”.

Dessa forma, quando houver omissão da União em determinado aspecto, os Estados e o Distrito Federal, poderão legislar sobre esse assunto.

Entretanto, se posteriormente a União vier a legislar sobre aquela matéria, suspenderá a eficácia da lei estadual quando esta for contrária àquela, como expressa o §4º “A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário”.

1.3.2. Estado

É pessoa jurídica de Direito Público Interno e autônomo, nos limites de suas competências. A competência dos Estados, assim como a da União e a dos demais entes, subdivide-se em várias formas, contudo irá nos interessar no presente estudo a material e a legislativa.

Aos Estados caberá a competência material: *comum*, como já explicado no tópico referente à União; *exclusiva*, que está expressa no artigo 25, §§ 2º (exploração de serviços de gás canalizado) e 3º (instituição de regiões metropolitanas), da Constituição de 1988; *residual*, em que caberá tanto na categoria material quanto na legislativa, pois o constituinte, no artigo 25, §1º, abrange toda e qualquer competência que não lhe for vedada.

No que tange à competência legislativa, esta subdivide-se em residual, exclusiva, por delegação e concorrente. A *residual*, conforme o artigo 25, §1º, da CF/88.

Dessa forma, caberá aos Estados legislar sobre as matérias remanescentes, aquelas que não foram expressamente atribuídas à União e aos Municípios. É aquela matéria que não foi expressamente incluída numa enumeração, a competência que sobra a uma entidade (ao Estado) após a enumeração da competência de outra (União – artigo 22, da CF/88 - e Municípios – artigo 30, da CF/88).⁴¹ Alguns doutrinadores colocam a competência remanescente dos Estados como fosse competência exclusiva destes, compreendendo tudo aquilo que não foi atribuído à União e nem aos Municípios.⁴²

Exclusiva é a competência expressa dos Estados no caso do artigo 25, *caput*, da Constituição de 1988, ao dispor que os Estados podem se organizar e se reger pelas Constituições e leis que adotarem, conforme a sua capacidade de auto-organização.

A competência legislativa *por delegação* é exposta no artigo 22, parágrafo único, da CF/88, quando permite que uma Lei Complementar possa autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias objeto da competência legislativa da União, discriminadas nos 29 incisos do citado artigo.

Contudo, como explica Alexandre de Moraes, a delegação de competência legislativa privativa da União só é possível mediante três requisitos. O primeiro, formal, em que apenas mediante lei complementar devidamente aprovada pelo Congresso Nacional, por maioria absoluta, pode haver a delegação.

O segundo, material, somente poderá ser delegado um ponto específico dentro de uma das matérias descritas, tendo em vista que a delegação não é composta de generalidades e sim de particularidades de questões específicas, dessa forma, nunca se poderá delegar toda a matéria.

⁴¹ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

⁴² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 34. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

O terceiro requisito, implícito, em que ao delegar algum poder, essa delegação deverá ser feita para todos os Estados, a fim de se ver respeitado o artigo 19, inciso III, em que veda a criação de qualquer dos entes de preferência entre si.⁴³

E, por último, a competência legislativa *concorrente e suplementar*, descritas no artigo 24, da CF/88, e que já foram anteriormente tratadas.

1.3.3 Municípios

É pessoa jurídica de Direito Público Interno e autônoma, nos termos na Constituição de 1988. Desde 1891, a autonomia político-administrativa dos Municípios obteve reconhecimento constitucional⁴⁴.

O constituinte foi claro ao enumerar os Municípios como um ente federativo logo no artigo 1º, da CF/88: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal [...]”, como também no 18, da CF/88: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios [...]”.

No presente caso, a competência municipal subdivide-se, ao que nos interessa, em material: *comum* e *exclusiva*. A *comum* já foi comentada em itens anteriores. Quanto à *exclusiva*, vê-se que o constituinte ao editar o artigo 30, mesclou competências materiais, pois em seu título não consta a expressão “Compete *legislar* sobre”, com competência legislativa exclusiva e suplementar, conforme incisos I e II.

No que tange à competência legislativa, subdividiu-se entre: *exclusiva* e *suplementar*. Na *exclusiva*, o artigo 30, inciso I, da CF/88 diz que compete ao Município legislar sobre assuntos de interesse local, ou seja matérias peculiares à localidade, suprimindo suas necessidades. É a possibilidade de auto-organização que o Município tem, por meio da edição de sua Lei Orgânica e, posteriormente, por meio da edição de leis municipais. Especificamente, a função legislativa do Município é exercida pela Câmara dos Vereadores, estando ele no

⁴³ MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 13. Ed. São Paulo: Atlas, 2003.

⁴⁴ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1991.

patamar de órgão legislativo municipal, bem como é incumbência do prefeito a iniciativa das leis, claro que de acordo com os modelos propostos pelo processo legislativo federal.⁴⁵

No que se refere à competência *suplementar*, o constituinte no inciso II, do artigo 30, da CF/88 atribuiu competência ao Município de suplementar legislação federal e estadual no que couber, o que diz respeito à possibilidade de legislar sobre as questões postas no art. 24, o que incluiu as ambientais, desde que respeitada a legislação federal e estadual.

⁴⁵ MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 13. Ed. São Paulo: Atlas, 2003.

2 COMPETÊNCIA EM MATÉRIA AMBIENTAL

A repartição de competência no Brasil, como visto no capítulo anterior, é um sistema complexo que abrange todas as entidades territoriais públicas, as quais são contempladas com competências próprias.

No que tange à repartição de competência no âmbito do meio ambiente não é diferente. Ela toma por base os mesmos princípios e sistema que a Constituição de 1988 adotou para as demais espécies, a fim de buscar o equilíbrio federativo, com a discriminação das atribuições conferidas a cada ente federativo: União, Estados, Municípios e Distrito Federal.⁴⁶

Todos os entes da Federação possuem competência para a proteção do meio ambiente. O art. 225, da CF/88, traz imposições ao Poder Público, e também à coletividade, no que tange ao dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

Desse modo, uma das características do Estado Federal consiste em distribuir o Poder Público por todas as entidades autônomas que o compõem, nos limites das competências que lhe foram outorgadas pela Constituição de 1988.⁴⁷ A ele também incumbe assegurar a efetividade desse direito, conforme o §1º e incisos do artigo 225, da CF/88.

Pode-se dizer que a competência em matéria do Direito Ambiental subdivide-se, basicamente, entre competência legislativa e competência material, ou administrativa, como será apresentado a seguir.

2.1 Competência legislativa ambiental

A competência legislativa, no âmbito do meio ambiente, trata do poder outorgado a cada ente federado para a elaboração das leis e atos normativos⁴⁸ ambientais.

⁴⁶ DA SILVA, José Afonso. *Direito ambiental constitucional*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

⁴⁷ DA SILVA, José Afonso. *Direito ambiental constitucional*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

⁴⁸ MIRALÉ, Edis. *Direito do ambiente*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

Ao que nos interessa no presente estudo, a competência legislativa em matéria ambiental, divide-se em privativa e concorrente.

No que tange à União, a Constituição da República de 1988 deu a ela competência legislativa *privativa* sobre águas e energia, conforme artigo 22, inciso IV: “Compete privativamente à União legislar sobre: IV – águas, energia [...]”. Já os demais entes não possuem competência privativa em matéria de meio ambiente. Entretanto, como já dito no primeiro capítulo, o parágrafo único do artigo 22 diz que há a possibilidade da edição de Lei Complementar autorizando os Estados a legislar sobre competência privativa da União, por isso diz-se ser uma competência delegável aos demais entes.

À União estabeleceu-se também, competência legislativa *concorrente*, juntamente com os Estados e o Distrito Federal, de acordo com o artigo 24, incisos VI, VII, VIII.

Os respectivos incisos dissertam que caberá a União, aos Estados e ao DF, legislar concorrentemente sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição (inciso VI), a proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico (inciso VII), e a responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor estético, artístico, histórico, turístico e paisagístico (inciso VIII).

Ressalte-se que, apesar do artigo 24, *caput*, da CF/88 excluir os Municípios do rol das competências suplementares, faz-se nítido notar que, conforme o artigo 30, II, ao Município é reconhecido à competência suplementar, quando identificada como questões de interesse local, da legislação federal e estadual, em que não será cabível por motivos óbvios, contrariá-las ou deturpá-las.⁴⁹

Está expresso no supracitado dispositivo que, competirá aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber. Esse entendimento também é reconhecido por

⁴⁹ LEUZINGER, Márcia Dieguez; CUREAU, Sandra. Direito ambiental. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

leis federais⁵⁰ como nos §§ 1º e 2º do art. 6º da Lei 6.938, de 1981, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente, *in verbis*:

Art. 6º. Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, [...] constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA – assim estruturado:

§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;

§2º Os **Municípios**, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, também **poderão elaborar as normas** mencionadas no parágrafo anterior.

Tal reconhecimento parece óbvio já que é evidente que, para atuar administrativamente, ou seja, materialmente, na execução de leis protetivas em relação às atividades previstas nos artigos 30 e 182 da CF/88

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Pelo princípio da legalidade, fundamental em Direito Público, o Município terá de antes legislar sobre esses assuntos.⁵¹

No caso em tela, a União limitar-se-á a editar normas gerais, como por exemplo, o Código Florestal⁵², a Lei de proteção à fauna⁵³ e a Lei que institui a Política Nacional do Meio Ambiente⁵⁴, concernentes à regulação de aspectos de interesse nacional⁵⁵, conforme o princípio que norteia a repartição de competência, da predominância de interesse, a fim de dar um mínimo de uniformidade ao ordenamento jurídico, bem como um mínimo de proteção legal ao meio ambiente (§1º, Art. 24).

⁵⁰ SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

⁵¹ MUKAI, Toshio. *Direito ambiental sistematizado*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

⁵² BRASIL. Câmara dos Deputados. Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965: código florestal. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4771-15-setembro-1965-369026-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 set. 2010.

⁵³ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Lei nº 5.197, de 03 de janeiro de 1967**. dispõe sobre a proteção à fauna e dá outras providências. Disponível em: < <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5197-3-janeiro-1967-364679-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 set. 2010.

⁵⁴ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981*: dispõe sobre a política nacional do meio ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: < <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-6938-31-agosto-1981-366135-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 set. 2010.

⁵⁵ MIRALÉ, Edis. *Direito do ambiente*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

Como disserta o Professor Antônio Tavares de Jesus, *in verbis*:

Na Federação Brasileira não há espaço algum para que os entes federados atendem, seja na esfera administrativa, seja na legislativa, contra o mínimo existencial ambiental.⁵⁶

Todavia, faz-se necessário refletir o que seria a norma geral e qual o seu limite, pois não há legislação definindo-a. Portanto, normas gerais são princípios, bases, diretrizes, com o intuito de presidir o sistema jurídico, sem a possibilidade de codificação exaustiva.

No entanto, sempre haverá dúvida até onde a norma será efetivamente geral e a partir de onde ela estará particularizando, definindo-se, desse modo, como norma específica.⁵⁷

A respeito, assinala Paulo Affonso Leme Machado, *in verbis*:

A norma geral visa à aplicação da mesma regra em um determinado espaço territorial. A norma geral federal ambiental, ou em outra matéria de competência concorrente, não precisa necessariamente abranger todo o território brasileiro. Uma norma geral ambiental federal poderá dispor, por exemplo, sobre as áreas previstas no art. 225, §4º - Floresta Amazônica Brasileira, Serra do Mar, Mata Atlântica, Pantanal e Zona Costeira. A norma geral pode abranger somente um ecossistema, uma bacia hidrográfica ou somente uma espécie vegetal ou animal.⁵⁸

O Supremo Tribunal Federal vem se posicionando quanto ao conflito entre normas gerais e específicas, bem como trazendo conceitos. Há diversas Ações Diretas de Inconstitucionalidade a respeito. Pode-se citar a ADI 1086-7, com pedido de liminar, proposta pelo Procurador-Geral da República Aristides Junqueira Alvarenga, referente ao artigo 182, §3º, da Constituição do Estado de Santa Catarina, incompatível com o artigo 225, §1º, inciso IV, da CF/88, que prevê a exigência, na forma da lei, de prévio estudo de impacto ambiental para atividades que sejam potencialmente causadoras de degradação do meio ambiente, sem exceções. No caso, o artigo, objeto da ADI dispensa a exigibilidade do estudo prévio de impacto ambiental para áreas florestadas ou objeto de reflorestamento para fins empresariais.

⁵⁶ JESUS, Noel Antonio Tavares de. *Algumas considerações acerca do código ambiental de Santa Catarina*. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=12899>>. Acesso em: 19 out. 2009.

⁵⁷ SILVA, Vicente Gomes da. *Legislação ambiental comentada*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

⁵⁸ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

Nesse sentido, argumenta o Ministro Relator Ilmar Galvão, *in verbis*:

[...] o certo é que pela lógica sistemática da distribuição de competência legislativa, apenas a lei federal seria apta a excluir hipóteses à incidência do aludido preceito geral, já que se trata de matéria nitidamente inserida no campo de abrangência das normas gerais sobre conservação da natureza e proteção do meio ambiente e, não, de normas complementares, que são de atribuição constitucional dos Estados-membros (art. 24, inc. VI, da CF).⁵⁹ (ADI(MC) 1086, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 16.09.94).

E, ainda, *in verbis*:

Diante dos amplos temas do inc. IV do par. 1. do art. 225 da Carta Federal, revela-se juridicamente relevante a tese de inconstitucionalidade da norma estadual que dispensa o estudo prévio de impacto ambiental no caso de áreas de florestamento ou reflorestamento para fins empresariais. Mesmo que se admitisse a possibilidade de tal restrição, a lei que poderia viabilizá-la estaria inserida na competência do legislador federal, já que a este cabe disciplinar, através de normas gerais, a conservação da natureza e a proteção do meio ambiente (art. 24, inc. VI, da CF), não sendo possível, ademais, cogitar-se da competência legislativa a que se refere o par. 3. do art. 24 da Carta Federal, já que esta busca suprir lacunas normativas para atender a peculiaridades locais, ausentes na espécie. Medida liminar deferida. (ADI (MC) 1086, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 16.09.94)

Essa orientação vem sendo confirmada em várias ADI's propostas no STF em casos semelhantes de conflitos de normas federais e estaduais. É a linha da jurisprudência do STF. Como exemplo a ADI (MC) 3252, com voto do Min. Relator Gilmar Mendes, em que também concede a liminar e suspende a eficácia da lei estadual.

Com isso, é notória a imprescindibilidade do estabelecimento de critérios objetivos que solucionem o conflito de competência concorrente entre a União e os Estados, a fim de se assegurar a harmonia de nosso ordenamento jurídico, bem como do bem maior, o meio ambiente.

Como o imposto pelo nosso Constituinte originário, aos Estados, ao Distrito Federal, bem como ao Município, caberá a edição de normas específicas, ou seja, têm a função de complementar as normas gerais da União, a fim de adaptá-las às suas peculiaridades regionais/ locais, mediante interesse regional/ local, pormenorizando as normas gerais, como também estabelece as condições para a

⁵⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação direta da inconstitucionalidade nº 10.867 Santa Catarina*. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346815>>. Acesso em: 15 set. 2010.

sua aplicação⁶⁰, conforme artigo 24, § 2º. Não poderá proteger menos o meio ambiente do que a legislação federal dispõe, nem poderá contrariá-la e nem ignorá-la.

Como exemplo, tem-se a criação do código ambiental de Santa Catarina, em que a lei estadual viola o Código Florestal, uma lei federal, ao reduzir a metragem das Áreas de Preservação Permanente. Claro se faz, a invasão da norma geral editada pela União, pela norma complementar, estatal.

Nesse sentido, Paulo Affonso Leme Machado, *in verbis*:

A competência dos Estados para legislar, quando a União já editou uma norma geral, pressupõe uma obediência à norma federal, se editada de acordo com a Constituição Federal. Situa-se no campo de hierarquia das normas e faz parte de um sistema chamado de 'fidelidade federal'.⁶¹

E, ainda, *in verbis*:

As atribuições e obrigações dos Estados e dos Municípios só a Constituição Federal pode estabelecer. O arcabouço do país tem que estar estruturado na lei maior que é a Constituição. Se leis ordinárias, se decretos, portarias ou resoluções, por mais bem intencionados que sejam, começarem a criar direitos e obrigações para os entes federados, subvertem-se totalmente os fundamentos da Federação.⁶²

Ademais, quando a União for omissa com relação a determinada matéria, deixando de editar norma sobre esta, o Estado poderá suprir essa omissão com uma norma suplementar, conforme artigo 24, §3º, da CF/88. Assim, o Estado legislará de forma plena.⁶³ Portanto, a competência supletiva estatal, deverá suprir as lacunas, eventualmente deixadas pela União, entretanto nunca poderá ultrapassar o limite de mera norma complementar, dado pela CF/88.

Por exemplo, se a União, ao editar o Código Florestal, não dispusesse em seus artigos 2º nem 3º sobre a metragem das Áreas de Preservação Permanente, apenas conceituando-as, um Estado poderia suplementar tais artigos, estabelecendo a metragem que achar pertinente.

⁶⁰ SILVA, Vicente Gomes da. *Legislação ambiental comentada*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

⁶¹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

⁶² MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

⁶³ LEUZINGER, Márcia Dieguez; CUREAU, Sandra. *Direito ambiental*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

Entretanto, com a superveniência de lei federal, haverá a suspensão da eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário, desse modo prevalecerá a norma federal (§4º, art. 24).

Assim, conclui-se que o exercício da União não exclui a competência complementar dos demais entes, que às vezes até é mencionada em leis federais, como o disposto no §1º do art. 5º da Lei que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro⁶⁴ e diz que os Estados e Municípios poderão instituir, através de lei, os respectivos Planos estaduais ou municipais de Gerenciamento Costeiro, observadas as normas e diretrizes do Plano Nacional e o disposto naquela Lei.⁶⁵

Há que se ressaltar que a lei estadual só pode complementar a lei federal de maneira a proteger mais o meio ambiente, nunca a ir de encontro ao mínimo legal estabelecido pela União. Caso isso ocorra, a norma estadual será considerada inconstitucional, pois estará ferindo norma federal e constitucional, além de ocasionar possível falência do sistema de proteção ao meio ambiente brasileiro.

Como sustenta Paulo Affonso Leme Machado:

A legislação federal caracteriza-se como uma norma geral, devendo ser respeitada pelos Estados e Municípios, que somente poderão aumentar as exigências federais, e não diminuí-las, conforme os arts. 23 (VI e VII) e 24 (VI, §2º) da CF.

Observa-se que, se o Estado e a União editarem norma geral sobre determinada matéria, caracterizará uma invasão de competência do Estado perante a União. Do mesmo modo, se a União editar norma específica sobre determinada matéria, a qual o Estado já legislou, aquela desrespeitará a competência a este conferida. Como aduz Fernanda Dias Menezes de Almeida, “Com a consequência

⁶⁴ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988*. institui o plano nacional de gerenciamento costeiro e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1988/lei-7661-16-maio-1988-368168-publicacao-1-pl.ht ml>>. Acesso em: 23 set. 2010.

⁶⁵ SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

de que a invasão do espaço legislativo de um centro de poder por outro gera a inconstitucionalidade da lei editada pelo invasor.”⁶⁶

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal em diversos julgados expõe a necessidade de se verem respeitados os limites entre a norma geral e a específica. Tem-se como exemplo a ADI 2903, da relatoria do Min. Celso de Mello, proposta pela Associação Nacional dos Defensores Públicos, objetivando questionar a validade da Lei complementar n. 48/2003, da Paraíba. A requerente sustenta a inconstitucionalidade da Lei complementar paraibana por desrespeitar norma constitucional referente à necessidade de se observar texto de legislação nacional editada pela União Federal. No caso, a Lei complementar paraibana deixou de observar a Lei complementar n. 80/94, que prescreve normas gerais, para a organização, nos Estados-membros, da respectiva Defensoria Pública. Dessa forma, o Min. Celso de Mello expõe que, in verbis:

Se é certo, de um lado, que, nas hipóteses referidas no art. 24 da Constituição, a União Federal não dispõe de poderes ilimitados que lhe permitam transpor o âmbito das normas gerais, para, assim, invadir, de modo inconstitucional, a esfera de competência normativa dos Estados-membros, não é menos exato, de outro, que o Estado-membro, em existindo normas gerais veiculadas em leis nacionais (como a Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública, consubstanciada na Lei Complementar 80/1994), não pode ultrapassar os limites da competência meramente suplementar, pois, se tal ocorrer, o diploma legislativo estadual incidirá, diretamente, no vício da inconstitucionalidade. A edição, por determinado Estado-membro, de lei que contrarie, frontalmente, critérios mínimos legitimamente veiculados, em sede de normas gerais, pela União Federal ofende, de modo direto, o texto da Carta Política. Precedentes.”⁶⁷

Assim, se houver suspeita que o diploma legal é inconstitucional, caberá o instrumento do controle de constitucionalidade, a fim de se resolver tal conflito.⁶⁸ Portanto, a União não pode adentrar no espaço das normas específicas, da mesma forma como os Estados não podem expedir normas gerais.⁶⁹

⁶⁶ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. *Competências na constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

⁶⁷ BRASIL. *ADI 2.903*: Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 1º-12-2005, Plenário, Diário da Justiça Eletrônico, 19 set. 2008.

⁶⁸ LEUZINGER, Márcia Dieguez; CUREAU, Sandra. *Direito ambiental*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

⁶⁹ SILVA, Vicente Gomes da. *Legislação ambiental comentada*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

O controle de constitucionalidade nada mais é que um mecanismo previsto pelo constituinte, em que objetiva a proteção da própria norma constitucional, de modo a impedir que a lei ou ato normativo falho produza efeitos jurídicos, a fim de trazer segurança ao ordenamento jurídico. Tal mecanismo vem como garantia da rigidez constitucional, e impedirá que atos hierarquicamente inferiores entrem em confronto com a Constituição de 1988.⁷⁰

Tem como instrumento a Ação Direta de Inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual que contrariem a Constituição Federal de 1988, conforme alínea “a” do inciso I do art. 102, da CF/88, deverá ser proposta perante o Supremo Tribunal Federal e a decisão decorrente produzirá efeitos *erga omnes*.

A inconstitucionalidade possui subdivisões, entretanto o que interessa no caso em tela é a inconstitucionalidade formal, que é a decorrente da invasão de competência de um ente perante outro ente federativo. A ADI poderá ser proposta pelas autoridades dispostas no art. 103, da CF/88, entre elas estão o Presidente da República, a Mesa do Senado Federal, a Mesa da Câmara dos Deputados e o Procurador-Geral da República.

2.2 Competência material ambiental

A competência material ou administrativa é o dever que o Poder Executivo tem de proteger o meio ambiente. Conferem ao Poder Público o desempenho de atividades concretas, através do seu poder de polícia.⁷¹ Tem como método de repartição um modelo semelhante ao da competência legislativa.⁷²

Dessa forma, a competência material em matéria ambiental subdivide-se em exclusiva e comum. A competência exclusiva foi atribuída à União, aos Estados e aos Municípios, já a comum a todos os entes, incluindo o DF.

⁷⁰ SARMANHO, Fabrício. *Direito constitucional*. Brasília: Vestcon, 2008.

⁷¹ MIRALÉ, Edis. *Direito do ambiente*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

⁷² LEUZINGER, Márcia Dieguez; CUREAU, Sandra. *Direito ambiental*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

À União resta uma posição de supremacia no que tange à proteção ambiental⁷³, segundo José Afonso da Silva, ou seja, a esta cabe tanto a defesa do meio ambiente, quanto assegurar a efetividade dessa proteção.

A competência exclusiva da União, ou melhor, a atribuição que compete somente à União, é indelegável, e está disposta no artigo 21, incisos IX e XIX, no qual caberá a União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, assim poderá estabelecer planos nacionais e regionais para a proteção do meio ambiente⁷⁴. Cabe a ela, também, a instituição do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, bem como a definição de critérios de outorga de direitos de uso.

Aos Estados foi conferida a competência remanescente, ou seja, toda a competência que não for exclusiva da União ou dos Municípios, caberá aos Estados, como diz o art. 25, contudo não lhes foi conferida a competência exclusiva em matéria ambiental, segundo José Afonso da Silva.

No que concerne aos Municípios foram atribuídas competências exclusivas dispostas no artigo 30, incisos VIII, IX c/c o artigo 182, da CF/88, quais sejam: competência para promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano; promover, também, a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual (art. 30, incisos VIII e IX, da CF/88); assim como lhes outorgou a competência para a o estabelecimento da Política de Desenvolvimento Urbano e do Plano Diretor (art. 182).⁷⁵

Há que se falar, também, na competência material comum, disposta no artigo 23, incisos III, IV, VI e VII da CF/88. Tal competência ficou responsável tanto pelo meio ambiente cultural quanto pelo meio ambiente natural.

Assim, incluiu a proteção do meio ambiente como um todo e, em particular, dos recursos naturais, explicitamente a fauna e a flora, bem como o

⁷³ SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

⁷⁴ SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

⁷⁵ SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

controle da poluição (incisos VI e VII).⁷⁶ Também se atribuiu a competência para proteger documentos, obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos, bem como impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico e cultural.

Verifica-se, desta forma que o constituinte desejou que a competência comum fosse instrumento de ordem constitucional destinado a dar efetividade ao federalismo cooperativo, como disserta o parágrafo único do art. 23⁷⁷, em que uma lei complementar deverá fixar as normas para a cooperação entre os entes federados, em vistas do equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. Como José Afonso da Silva resume, “Essa é uma competência mais voltada para a execução de diretrizes, políticas e preceitos relativos à proteção ambiental.”

Faz-se necessária a edição de uma Lei Complementar que venha a solucionar eventuais conflitos entre os entes federativos. Caso haja omissão legislativa, justo se faz a aplicação do Princípio da Subsidiariedade.

Aqui também caberá o Princípio da Predominância do Interesse, caso o da Subsidiariedade não seja eficaz. Como exemplo, no caso do patrimônio cultural, no qual não se sabe ao certo os seus limites, as fronteiras não são nítidas como no patrimônio natural⁷⁸.

Assim, impõe-se a necessidade de se avaliar o grau de interesse que, por exemplo, uma obra tem. Se for nacional, será competência da União, se for de interesse regional, competente será o Estado, ou ainda, interesse local, o Município.

Nesse diapasão, caberá a atuação cooperativa, cumulativa entre os entes, a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal. Ou seja, todos agem

⁷⁶ MIRALÉ, Edis. *Direito do ambiente*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

⁷⁷ MUKAI, Toshio. *Direito ambiental sistematizado*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

⁷⁸ LEUZINGER, Márcia Dieguez; CUREAU, Sandra. *Direito ambiental*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

em pé de igualdade, sem que o exercício de um ente venha a excluir a competência do outro.⁷⁹

Estão todos aqui compelidos a cumprir e fazer cumprir tais obrigações, independentemente de limites jurisdicionais⁸⁰.

É uma questão em que todos os entes são interessados, a de zelar pelo meio ambiente saudável, assim a competência material comum ambiental atua na resolução de questões de administração do meio ambiente. Tal competência diz respeito à prestação de serviços referentes àquelas matérias, à tomada de providência para a sua realização⁸¹, como: implantação de estações de tratamento de resíduos sólidos, de esgotos, de elaboração de obras, etc.

⁷⁹ SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. 29. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

⁸⁰ SILVA, Vicente Gomes da. *Legislação ambiental comentada*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

⁸¹ SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

3 CONFLITO ENTRE NORMA GERAL E NORMA ESPECÍFICA

No presente capítulo, pretende-se abordar aspectos particulares do Código Florestal, como norma geral, e do Código Ambiental de Santa Catarina, como norma específica. Ao final da exposição, far-se-á um comparativo entre os diplomas legais, com o objetivo de se averiguar se a competência legislativa complementar do Estado de Santa Catarina invadiu competência da União, no que tange à confecção do Código Ambiental.

3.1 Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que institui o Código Florestal

No governo de Getúlio Vargas, em 1934, foi decretado o primeiro Código Florestal. Entretanto, este não possuía como objetivo primordial a proteção ambiental, mas sim a garantia de estoques de recursos estratégicos passíveis de exploração industrial.⁸² Surge como uma forma de intervenção do Poder Público, a fim de estabelecer limites à exploração dos recursos naturais, que era feita livremente, ao bel-prazer dos agricultores e pecuaristas.

O Estado, com receio de ver exauridos os recursos naturais, com a conseqüente falta de meios para a perpetuação do crescimento econômico e provável estagnação da produção de café, da criação de gado, da silvicultura, resolve intervir, limitando o acesso aos recursos naturais.

Essa era a realidade sócio-econômica e política do Brasil no início do século XX. O país enfrentava o início da industrialização e as matérias básicas para o desenvolvimento industrial eram água e madeira. Assim, existia no Código uma conotação ambiental, devido aos ambientalistas da época, contudo, por detrás, havia o interesse econômico de preservar a matéria prima da indústria, carvão vegetal, lenha, dentre outras.

Com o encerramento da ditadura de Vargas, as normas ambientais não evoluíram, acontecendo o mesmo durante o governo de Juscelino Kubistchek, apesar da redemocratização do País. Já no governo militar gerou-se contradição. Ao

⁸² LEUZINGER, Márcia Dieguez; CUREAU, Sandra. *Direito ambiental*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

mesmo tempo em que esse governo militar foi extremamente desenvolvimentistas e, nesse aspecto, as florestas, em especial a amazônica, era vista como falta de progresso, os generais viam as florestas como necessárias para a defesa do território nacional. Grupos infiltrados no governo demonstraram a necessidade de criação de mecanismos de proteção ambiental.

Em 15 de setembro de 1965, é editado, em pleno processo de industrialização, o atual Código Florestal que, para a época foi tido como avançado no aspecto de proteção ambiental. A preocupação com o quadro desenvolvimentista é retratado logo em seu artigo 1º: “As florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do País [...]” Ressalte-se que o desflorestamento era a forma de obtenção de energia, pois o Brasil ainda não produzia o petróleo.⁸³

Assevera Márcia Leuzinger e Sandra Cureau, *in verbis*:

O foco principal da norma é criação de espaços protegidos, consubstanciados em áreas de preservação permanente e áreas de reserva legal -, como forma eficiente de garantir a proteção de florestas e outras formas de vegetação consideradas relevantes às terras que revestem.⁸⁴

Em 24 de agosto de 2001, foi editada a Medida Provisória 2166-67, que alterou os artigos 1º, 4º, 16 e 44, do Código Florestal, além de acrescentar novos dispositivos. Com o advento da MP, o Código de 1965 sofreu uma série de modificações, dentre elas a possibilidade de supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente, precedida de mera autorização administrativa do órgão ambiental competente. Entretanto, tal modificação feriu o artigo 225, §1º, inciso III, da Constituição Federal de 1988. O texto da Constituição de 1988 diz que as eventuais alterações ou supressões de espaços territoriais especialmente protegidos, somente será permitida através de lei. Desse modo, a MP 2166-67, nos supracitados dispositivos, possibilitou que o gestor de um órgão ambiental, portanto, de natureza administrativa, subtraia uma competência que o Poder Constituinte

⁸³ CONCEIÇÃO, Maria Collares Felipe da. *Código florestal brasileiro: 40 anos: código florestal: problemas e possíveis soluções*. Márcia Dieguez Leuzinger. Rio de Janeiro: Emerj, 2007.

⁸⁴ LEUZINGER, Márcia Dieguez; CUREAU, Sandra. *Direito ambiental*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

atribuiu expressamente ao Legislativo, violando, assim o Princípio da Reserva Legal.⁸⁵

Nesse sentido, Márcia Leuzinguer, *in verbis*:

[...] seria uma forma de burlar a norma constitucional, que exige lei específica para que se proceda à modificação ou supressão dos espaços territoriais especialmente protegidos.⁸⁶

O Procurador-Geral da República Antônio Fernando Barros e Silva de Souza impugnou o artigo referente à supressão de vegetação em APP (art. 4º e parágrafos, da MP 2.166-67/01), propondo a Ação Direta de Constitucionalidade 3540 no STF. Em 2005, o pedido de liminar foi deferido pela Presidência *ad referendum* do Plenário, de modo a suspender a eficácia dos dispositivos impugnados. Entretanto, no mesmo ano, o Tribunal, por maioria dos votos, negou referendo à decisão que deferiu o pedido de medida cautelar por constatar que a MP não transgrediu norma constitucional e que não resultou, até o presente momento, em nenhum efeito lesivo e predatório ao patrimônio ambiental. Aduziu também que o direito à integridade do meio ambiente constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, bem como que a CF/88 prevê como sendo de definição exclusivamente através de lei a alteração e a supressão de espaços territoriais especialmente protegidos. Já o dispositivo impugnado autoriza, mediante procedimento administrativo próprio, a supressão de vegetação em APP.⁸⁷ Desse modo, restaurou a eficácia plena do diploma legislativo impugnado. Conforme ementa, *in verbis*:

UM AVANÇO EXPRESSIVO NA TUTELA DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. - A Medida Provisória nº 2.166-67, de 24/08/2001, na parte em que introduziu significativas alterações no art. 4º do Código Florestal, longe de comprometer os valores constitucionais consagrados no art. 225 da Lei Fundamental, estabeleceu, ao contrário, mecanismos que permitem um real controle, pelo Estado, das atividades desenvolvidas no âmbito das áreas de preservação permanente, em ordem a impedir ações predatórias e lesivas ao patrimônio ambiental, cuja situação de maior vulnerabilidade reclama proteção mais intensa, agora propiciada,

⁸⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 3540*: STF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=3540&processo=3540>>. Acesso em: 23 set. 2010.

⁸⁶ CONCEIÇÃO, Maria Collares Felipe da. *Código florestal brasileiro: 40 anos: código florestal: problemas e possíveis soluções*. Rio de Janeiro: Emerj, 2007.

⁸⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 3540 MC / DF*: Distrito Federal medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarjurisprudencia.asp?s1=\(adi\\$.scla.%20e%203540.ume.\)%20ou%20\(adi.acms.%20adj2%203540.ams.\)&base=baseacordaos](http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarjurisprudencia.asp?s1=(adi$.scla.%20e%203540.ume.)%20ou%20(adi.acms.%20adj2%203540.ams.)&base=baseacordaos)>. Acesso em: 23 set. 2010.

de modo adequado e compatível com o texto constitucional, pelo diploma normativo em questão.⁸⁸

Desde 2008, a ADI encontra-se conclusa ao relator.

Inseriu-se, também, preceitos relacionados com as Áreas de Preservação Permanente Indígenas. Antes do advento da MP, o Código Florestal determinava que a população silvícola poderia explorar a floresta para manter o ambiente necessário à suas vidas. Entretanto, a MP especifica e diz que “a exploração dos recursos florestais em terras indígenas somente poderá ser realizada pelas comunidades indígenas em regime de manejo florestal sustentável, para atender a sua subsistência”. Cabe ressaltar que tal exploração se dará em consonância com o disposto nos artigos 2º e 3º do Código Florestal.⁸⁹

A MP 2.166-67/01 também conferiu mudanças no regime de reserva legal, entretanto, no presente estudo, interessa apenas o estudo da Área de Preservação Permanente, que será aprofundada nos próximos itens.

No Código, as florestas e demais formas de vegetação existentes no território nacional são bens de interesse comum a todos os habitantes do País, *exercendo-se os direitos de propriedade, com as limitações que a legislação em geral e especialmente o Código estabelecem*, conforme consta no artigo 1º, do Código Florestal de 1965.

Assim, todo e qualquer cidadão poderá exigir, administrativa ou judicialmente, do titular do domínio florestal ou de outras formas (naturais) de vegetação, que ele preserve a boa condição ambiental para que a cobertura vegetal possa desempenhar o seu papel protetor.⁹⁰ Se é um bem comum a todos, não há titularidade plena, o bem não será individual, mas sim pertencente a todos, é um interesse transindividual, de natureza indivisível.

⁸⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 3540 MC / DF*: Distrito Federal medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarjurisprudencia.asp?s1=\(adi\\$.scla.%20e%203540.ume.\)%20ou%20\(adi.acms.%20adj2%203540.ams.\)&base=baseacordaos](http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarjurisprudencia.asp?s1=(adi$.scla.%20e%203540.ume.)%20ou%20(adi.acms.%20adj2%203540.ams.)&base=baseacordaos)>. Acesso em: 23 set. 2010.

⁸⁹ CONCEIÇÃO, Maria Collares Felipe da. *Código florestal brasileiro: 40 anos. código florestal: problemas e possíveis soluções*. Rio de Janeiro: Emerj, 2007.

⁹⁰ AHRENS, Sergio. *O novo código florestal brasileiro: conceitos jurídicos fundamentais*. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/viewFile/26462/26025>>. Acesso em: 15 de set. 2010.

Importante se notar que o legislador do Código de 1965 foi feliz ao instituir limites ao uso de florestas em propriedades particulares. Desse modo, o manuseio de florestas dependerá de norma estabelecida em ato do Poder Público, Federal ou Estadual, em obediência a prescrições ditadas pela técnica e às peculiaridades locais, como dispõe o artigo 12, do CF/65.

Hoje, muito se debate acerca de uma reforma do Código Florestal, especialmente no que tange a duas modalidades de limitação administrativa: Reserva Legal e Área de Preservação Permanente.

No presente estudo, interessa-nos, primordialmente, as Áreas de Preservação Permanente – APP e as Reservas Legais - RL, por serem estas afetadas pela edição da Lei 14.675/2009, que institui o Código Ambiental de Santa Catarina.

As APP são modalidades de limitação administrativa a áreas urbanas e/ou rurais. Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles traz o conceito de limitação administrativa, *in verbis*:

[...] uma restrição pessoal, geral e gratuita, imposta genericamente pelo Poder Público ao exercício de direitos individuais, em benefício da coletividade; [...] Assim, a restrição à edificação além de certa altura é uma limitação administrativa ao direito de construir [...]. A limitação administrativa impõe obrigação de não fazer [...] incide sobre o proprietário (obrigação pessoal).⁹¹

Estão descritas nos artigos 2º e 3º, do Código Florestal de 1965 e tem por finalidade a preservação dos recursos hídricos, da paisagem, da estabilidade geológica, da biodiversidade, do fluxo gênico da fauna e da flora, do solo e, por fim, assegurar o bem-estar dos seres humanos (artigo 1º, §2º, inciso II, do Código Florestal de 1965, com redação dada pela MP 2.166-67, de 2001).

Como diz José Afonso da Silva, *in verbis*:

O mais importante no ponto de vista jurídico protecionista foi a adoção do conceito de floresta de preservação permanente, que não se limitara a

⁹¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

reproduzir o conceito de floresta protetora do Código anterior. É bem mais abrangente, abrindo possibilidade à atuação mais ampla do Poder Público.⁹²

As APP pertencem ao regime de espaços territoriais especialmente protegidos, juntamente com as Áreas de Proteção Especial, a Reserva Legal e as Unidades de Conservação. Edis Mirale conceitua tais espaços, *in verbis*:

Espaços territoriais especialmente protegidos são espaços geográficos, públicos ou privados, dotados de atributos ambientais relevantes, que, por desempenharem papel estratégico na proteção da diversidade biológica existente do território nacional, requerem sua sujeição, pela lei, a um regime de interesse público, através da limitação ou vedação do uso dos recursos ambientais da natureza pelas atividades econômicas.⁹³

Preliminarmente, a APP tinha como fim a proteção dos solos e da água, contudo, com o advento do conceito de biodiversidade, ampliou-se a concepção de APP. Trouxe a importância da manutenção do fluxo gênico, por permitir a transição dos animais e sementes da flora, da conservação do microclima (o clima de um espaço restrito, reduzido, por exemplo: o clima em uma área devastada e tomada por construções – Setor Comercial Sul – é diferente do clima de uma área com elementos naturais – Parque da Cidade – apesar de serem regiões bem próximas, possuem microclimas diferenciados, temperatura e umidade distintos) e da paisagem, com o conjunto de todos esses fatores, visa, por fim, o bem-estar do Homem.

A APP subdivide-se em legal (artigo 2º, do CF/65) e administrativa (artigo 3º, do CF/65). A APP administrativa já caiu em desuso, por ser mais interessante ao Estado a criação de uma unidade de conservação, entretanto excepciona-se a APP administrativa referente às florestas e demais formas de vegetação natural, quando assim declaradas por ato do Poder Público, destinadas a manter o ambiente necessário à vida das populações silvícolas (artigo 3º, alínea g, do CF/65), que não caiu em desuso, apesar de poucas pessoas saberem de sua existência.

O artigo 3º, alínea “g” e §2º c/c o artigo 3º-A, do Código Florestal, dizem respeito à área explorada pelos indígenas. “As florestas que integram o

⁹² SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

⁹³ MIRALÉ, Edis. *Direito ambiental: doutrina: jurisprudência: glossário*. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

Patrimônio Indígena ficam sujeitas ao regime de proteção permanente (letra “g”) pelo só efeito desta lei”, ou seja, as florestas em que os silvícolas vivem são áreas de preservação permanente, contudo possuem uma conotação diferenciada. Os índios podem explorá-la, diferentemente das APP legais.

Apesar de ser uma exceção, a APP dos silvícolas tem que seguir alguns requisitos como: tem que ser explorada pelos próprios índios e para os próprios índios; a exploração deverá ser realizada com o objetivo último de subsistência dessas populações e de forma sustentável, ou seja, sob a forma de manejo florestal.

Entretanto, essa APP excepcional dos silvícolas vale apenas para as florestas e não há exceção no que tange às demais espécies de APP referentes ao artigo 2º, do Código Florestal. Assim, caso haja um curso d’água no meio da floresta em que vivem, não poderão explorar as matas ciliares que compõem as APP legais.

O artigo 2º, do Código Florestal de 1965, diz respeito à proteção legal das APP, em que não há a necessidade de qualquer ato administrativo específico para a sua criação.⁹⁴ São consideradas áreas de preservação permanente as florestas e demais formas de vegetação natural, pelo só efeito do Código, situadas: ao longo de qualquer curso d’água; ao redor de lagoas, lagos ou reservatórios d’água naturais ou artificiais; nas nascentes, num raio mínimo de 50 (cinquenta) metros; no topo de morros, montes, montanhas e serras; nas encostas ou parte destas, com declividade superior a 45º, equivalente a 100% na linha de maior declive; nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues; nas bordas dos tabuleiros ou chapadas, a partir da linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais; e, por último, em altitude superior a 1800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação.

Porém, o artigo 2º, do Código Florestal de 1965, não estabeleceu metragem específica em algumas espécies de APP, como os lagos e lagoas naturais e os lagos e reservatórios artificiais. Em vista disso o CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente), órgão que integra o Poder Executivo Federal, baixou

⁹⁴ LEUZINGER, Márcia Dieguez; CUREAU, Sandra. *Direito ambiental*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

as Resoluções nº 302 e 303/2002, fixando limites e pormenorizou o que já estava implícito no Código.⁹⁵

Alguns autores dizem que tais resoluções do CONAMA invadem a competência dos Estados, com a explicação de que se o Código Florestal não determina a metragem de maneira específica. Compete, portanto, de forma complementar aos Estados, estabelecer os limites das referidas APP.⁹⁶ E, ainda, há doutrinadores como Paulo de Bessa Antunes que defendem que “água parada não causa erosão, nem transporta sedimentos e que o reservatório não é mantido pela umidade que o circunda e sim pelo nível de água defluente de cursos d’água.”⁹⁷

Todavia, tal competência foi legalmente atribuída ao CONAMA, conforme a Lei nº 6.938/1981 que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, possuindo como objetivo básico a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana (artigo 2º, da Lei nº 6.938/1981).

A Política Nacional do Meio Ambiente tem por instrumento o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), que é um sistema institucional que agrupou os órgãos, entidades, regras e práticas dos entes federativos, Territórios e Fundações instituídas pelo Poder Público, ligados ao meio ambiente.⁹⁸ Este por sua vez, possui como órgão consultivo e deliberativo, um Conselho do Governo que é o CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente), criado pela Lei de Política Nacional do Meio Ambiente. É o responsável por apresentar pareceres técnicos e estabelecer resoluções acerca do tema, autorizado pela Lei 6.938/81.

Nesse sentido, José Afonso da Silva:

Tem como finalidade assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e

⁹⁵ LEUZINGER, Márcia Dieguez; CUREAU, Sandra. Direito ambiental. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008..

⁹⁶ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

⁹⁷ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

⁹⁸ SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida.⁹⁹

O artigo 8º, inciso VII da Lei 6.938, é taxativo, conferindo ao CONAMA plenos poderes para “estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos”. Dessa forma, não há que se falar em invasão de competência do CONAMA com relação às atribuições dos Estados, tendo em vista que ao CONAMA é conferida a competência, por intermédio de uma lei federal, de editar normas relativas ao meio ambiente.

O mais importante nesta monografia é o apontamento referente às matas ciliares que, impreterivelmente, devem ser APP, visando à conservação do solo que fica ao longo de cursos d’água (córregos, rios, nascentes), a fim de se evitar assoreamento e outros tipos de degradação. Tal proteção deve ser proporcional ao curso d’água, quanto mais largo este for, maior será a extensão da área protegida, conforme o artigo 2º, alínea “a”, do Código Florestal.

Desse modo, se o curso d’água tiver até 10 (dez) metros de largura, deve haver uma mata ciliar protegida de 30 (trinta) metros; se tiver de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros, a APP deverá abranger 50 metros de extensão; de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros, deve ser mantido 100 (cem) metros de área protegida; de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos), abrangerá 200 (duzentos) metros a proteção; se a largura for superior a 600 (seiscentos) metros, a proteção é de 500 (quinhentos) metros de extensão de mata ciliar. Desse modo, a proteção de mata em torno do curso d’água, de acordo com o Código Florestal, varia de 30 (trinta) a 500 (quinhentos) metros de extensão.

Quanto às áreas urbanas, cabe ressaltar que, conforme o artigo 2º, parágrafo único, faz-se necessário observar o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, respeitados os princípios e limites a que se refere o dito artigo.

Ao que confere à supressão de APP, o artigo 4º e o artigo 3º, §1º, do Código Florestal dispõem que somente poderá ser autorizada em caso de execução

⁹⁹ SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou de interesse social, devidamente caracterizado e motivado em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto. Sob nenhuma outra hipótese pode ser descaracterizada uma APP, tal rigor jurídico foi dado pelo Código à APP, em função do relevante papel que exerce na natureza.¹⁰⁰

Antes da MP 2166-67, de 2001, a competência para a autorização de supressão da APP era do IBAMA. Entretanto, após a edição da MP, a competência foi transferida para os órgãos ambientais estaduais, com autorização prévia do órgão federal ou municipal do meio ambiente. Poderá ser de competência do órgão ambiental municipal quando localizado em área urbana e quando o município possuir conselho de meio ambiente com caráter deliberativo e plano diretor, mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual competente (artigo 4º, §2º, do CF).

Contudo, volta a ser competência privativa do IBAMA quando a supressão for localizada no entorno das unidades de conservação federais, rios federais e bens de domínio da União (artigo 20, da CF/88).

3.2 Lei nº 14.675, de 13 de abril de 2009, que institui o Código Estadual de Meio Ambiente de Santa Catarina

No dia 13 de abril de 2009, foi sancionado, em meio a muitas críticas, pelo ex-Governador de Santa Catarina, Luiz Henrique da Silveira, o Código Estadual do Meio Ambiente de Santa Catarina.

Cabe retratar um breve relato do histórico do ex-governador de Santa Catarina Luiz Henrique da Silveira que sancionou a Lei 14.675/09.

Em 2006, o ex-governador propôs uma ADI contra a lei que implementou o Sistema Nacional de Unidade de Conservação, os decretos que criaram o Parque Nacional das Araucárias, a Estação Ecológica da Mata Preta e o Parque Nacional da Serra do Itajaí.

¹⁰⁰ DA SILVA, Vicente Gomes. *Legislação Ambiental Comentada*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2004

No ano de 2002, uma reportagem do Tribunal de Justiça Federal da 4ª Região afirmou que o ex-governador teria que responder pelas acusações de cometer crimes ambientais, em razão de ter aterrado área de mangue, considerada uma área de preservação permanente pelo Código Florestal, a fim de construir uma avenida. Ao ser reeleito em 2006, o governante ainda respondia a processo.¹⁰¹

Desse modo, faz-se possível visualizar que são várias as personalidades preocupadas com os dispositivos puramente desenvolvimentistas implementados pelo Código ambiental, tido por alguns, como Código “(anti) Ambiental” de Santa Catarina.

Agricultores, pecuaristas, alguns políticos como Sarney, consideram a nova lei uma vitória, sendo um exemplo de garantia à autonomia dos Estados, representando um avanço na legislação estadual, como o próprio governador de Santa Catarina afirmou: “Precisamos definir as competências na área ambiental para dar mais segurança aos empreendedores”.¹⁰² Há que se ressaltar a intenção eminentemente desenvolvimentista do então governador, em que prevalece, mais uma vez, o puro interesse econômico.

A votação do Projeto de Lei nº 228/08 que instaurou o Código Ambiental catarinense, teve fim no dia 31 de março de 2009, na Assembléia Legislativa de Santa Catarina. Foi aprovado com 31 votos a favor e 7 abstenções, sem nenhum voto contra.¹⁰³

A Procuradoria-Geral da República¹⁰⁴, bem como o Partido Verde, propuseram as Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 4252 e 4253,

¹⁰¹ CENTRO de Estudos Ambientais. *ONGs encaminham moção pelo código florestal*. Disponível em: <<http://centrodeestudosambientais.wordpress.com/category/codigo-ambiental-legal/>>. Acesso em: 15 set. 2010.

¹⁰² SALSA, Carol. *Código estadual ambiental de santa catarina: fábula do lobo em pele de governo?* Disponível em: <<http://www.ecodebate.com.br/2009/04/06/codigo-estadual-ambiental-de-santa-catarina-fabula-do-lobo-em-pele-de-cordeiro-artigo-de-carol-salsa/>>. Acesso em: 14 out. 2009.

¹⁰³ LOBO, Felipe. *O trágico código ambiental*. Disponível em: <<http://www.oeco.com.br/reportagens/37-reportagens/21358-o-tragico-codigo-ambiental-catarinense>>. Acesso em: 15 out. 2009.

¹⁰⁴ BRSIL. Procuradoria Geral da República. *PGR questiona dispositivos do código do meio ambiente de Santa Catarina* Disponível em: <http://noticias.pgr.mpf.gov.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_constitucional/pgr-pede-inconstitucionalidade-de-dispositivos-do-codigo-do-meio-ambiente-de-santa-catarina>. Acesso em: 17 ago. 2010.

respectivamente, para pedir a declaração de inconstitucionalidade da lei catarinense¹⁰⁵.

O ex-ministro do Meio Ambiente Carlos Minc, a candidata à presidência da República Marina Silva e, é claro, ambientalistas de todo o País, já se manifestaram contra a aprovação do Código catarinense, em que dispositivos da nova norma se distanciam do necessário equilíbrio exposto na CF/88 entre a conservação do meio ambiente e o desenvolvimentismo econômico, impondo a Santa Catarina um indevido retrocesso, tendo em vista que Santa Catarina é o Estado que mais desmata a Mata Atlântica.

Marina Silva criticou o novo Código, *in verbis*:

Qualquer ação deve partir do pressuposto de que a lei é inconstitucional. Fiz um apelo ao governador para que não sancionasse a lei. Sancionaram e ainda disseram que trariam o projeto ao Congresso, como exemplo para o resto do país. É uma afronta à legislação ambiental do país.¹⁰⁶

Assevera, ainda, a procuradora da República Ana Lúcia Hartmann, *in verbis*:

O projeto, como foi aprovado, é muito grave. Não é culpa do governo se chove muito em Santa Catarina. Mas se os locais de risco não estivessem ocupados o prejuízo seria muito menor. [...] Não é legítimo reduzir o tamanho mínimo das matas ciliares de 30 para dez metros, em propriedades acima de 50 hectares, ou para cinco metros, em terrenos com menos de 50 hectares. A legislação estadual pode apenas complementar a federal, sempre de forma mais protetora. Em resumo: regras estaduais menos protetoras do meio ambiente do que regras federais não têm validade, não podendo gerar efeitos. Assim, dizer que o futuro Código Ambiental de Santa Catarina vai legalizar o desmatamento de áreas de preservação, é induzir em erro a população.¹⁰⁷

Nesse sentido, o ex-ministro do meio ambiente Carlos Minc afirmou,

in verbis:

O Ibama de Santa Catarina vai fazer valer a lei federal. Quem desmatar ou fizer um empreendimento a 10 metros de um rio, que a lei federal diz que tenha que ser preservado, esse empreendimento será embargado e se o responsável insistir será preso, será tratado como um transgressor da lei, um criminoso ambiental.¹⁰⁸

¹⁰⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2685763>>. Acesso em 17 ago. 2010.

¹⁰⁶ VIDIGAL, Cristina. *Código ambiental de Santa Catarina gera debate acalorado em comissão de mudanças climáticas*. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/noticias/verNoticia.aspx?codNoticia=90016&codAplicativo=2>> Acesso em: 15 set. 2010.

¹⁰⁷ LOBO, Felipe. *O trágico código ambiental*. Disponível em: <<http://www.oeco.com.br/reportagens/37-reportagens/21358-o-tragico-codigo-ambiental-catarinense>>. Acesso em: 15 out. 2009.

¹⁰⁸ DIÁRIO Catarinense. *Luiz Henrique contesta declarações do ministro Carlos Minc sobre o código*

De acordo com a Fundação SOS Mata Atlântica, no período entre 2000 e 2005, Santa Catarina suprimiu cerca de 48.000 hectares. Assim como, em 2008, obteve o crescimento econômico estadual mais alto do País, cerca de 9%, o que quer dizer 100 milhões de reais, e teve, também, a taxa mais alta de destruição da Mata Atlântica.¹⁰⁹

É notório relembrar que, no ano de 2008, SC sofreu com o maior desastre ambiental já registrado no Estado, provocado por chuvas frequentes que duraram cerca de 3 meses, suficientes para que 63 municípios catarinenses decretassem situação de emergência e, 14, estado de calamidade pública. Conforme especialistas, o principal motivo da tragédia foi a “solifluxão”, que ocorre quando há o deslizamento do solo. Ou melhor, é o movimento de arrasto lento, sem ruptura, de solos relevo abaixo pela ação da gravidade e, muitas vezes, ativado pela água da chuva infiltrada intersticialmente às partículas argilosas, diminuindo a coesão dessas partículas e tomando a massa de solo mais plástica e densa.¹¹⁰

Desse modo, o Código “ambiental” confirma o que os ambientalistas dizem, que o interesse econômico, na maioria das vezes, prevalece sobre o interesse ambiental e isso traz um desenvolvimento insustentável. É um retrocesso à legislação ambiental, pois possui um viés econômico e não ambiental, como deveria ser.

O ideal de um País saudável é que seja capaz de formular e implantar ações que levem a um equilíbrio entre o desenvolvimento sócioeconômico e a habilidade dos sistemas naturais de suportar e estimular a vida. Ou seja, um desenvolvimento que atenda aos interesses das gerações presentes sem afetar as gerações futuras, sem esgotar as bases naturais sobre as quais ele ocorre, conforme explicita o art. 225, da CF/88.

ambiental de SC: ministro do meio ambiente determinou ao Ibama que despreze a nova lei ambiental estadual. Disponível em: <<http://www.clicrbs.com.br/diariocatarinense/jsp/default.jsp?uf=2&local=18§ion=Geral&newsID=a2475623.xml>>. Acesso em: 15 set. 2010.

¹⁰⁹ FRANK, Beate; SAVEGNANI, Lucia. *Santa Catarina rumo ao subdesenvolvimento*: ecodebate. Disponível em: <<http://www.ecodebate.com.br/2009/05/04/santa-catarina-rumo-ao-subdesenvolvimento-rtigo-de-beate-frank-e-lucia-savegnani/>>. Acesso em: 15 out. 2009.

¹¹⁰ INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. *Solifluxão*. Disponível em: <<http://vsites.unb.br/ig/glossario/verbete/solifluxao.htm>>. Acesso em 28 set. 2010

O desenvolvimento, para ser realizado de forma sustentável, baseia-se em três pilares: social, pois não adianta termos o meio ambiente natural preservado e a população passando fome; economicamente viável e ecologicamente prudente.¹¹¹

Faz-se imprescindível lembrar que é constitucionalmente permitido aos Estados a ampliação da tutela ao meio ambiente, por meio de sua competência concorrente complementar, entretanto não é permitida a redução da proteção mínima estabelecida por uma lei maior, lei federal. O Estado poderá adequar as normas genéricas às peculiaridades regionais, no entanto, terá que respeitar o mínimo já estabelecido, tornando-a apenas mais exigente, nunca mais complacente.

3.3 Comparativo entre o Código Florestal e o Código Estadual de Meio Ambiente de Santa Catarina

No dia 20 de abril de 2009, o Ministério Público de Santa Catarina protocolou representação ao Procurador-Geral da República, Antônio Fernando Souza, solicitando o ajuizamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) com pedido urgente de concessão de medida cautelar, a fim de suspender a eficácia de 20 dispositivos do Código catarinense. Segundo o MPSC, tais dispositivos representam dano de extensão imensurável aos cidadãos e ao meio ambiente saudável e equilibrado.¹¹²

Desse modo, em 16 de junho de 2009, o Procurador-Geral da República ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4252, no Supremo Tribunal Federal, contra dispositivos do Código catarinense, por estarem em desacordo com os arts. 225 c/c 24, §§1º e 2º da Constituição Federal de 1988.¹¹³

Os dispositivos impugnados são: os incisos XV, XVI, XVII, XVIII, XX, XXII, XXX, XL, XLVIII, LX, LXV, LXVI, do artigo 28, e de seus §§ 1, 2º e 3º; 101 a

¹¹¹ SACHS, Ignacy. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. 3. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2002, p. 54.

¹¹² COIMBRA, Celso Galli. *Protocolado, em Brasília, representação solicitando adin contra dispositivos do código ambiental de Santa Catarina*. Disponível em: <<http://biodireitomedicina.wordpress.com/2009/04/22/protocolado-em-brasilia-representacao-solicitando-adin-contra-dispositivo-s-do-codigo-ambiental-de-santa-catarina/>>. Acesso em: 15 set. 2010.

¹¹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação direta de inconstitucionalidade n. 4252*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=400904&tipo=TP&descricao=ADI%2F4252>>. Acesso em: 15 set. 2010.

113 e seus incisos e parágrafos; 114, incisos e alíneas, e §§1º e 2º; 115, e incisos; 116, e incisos; inciso X do art. 118; parágrafo único do art. 121; e 140, §1º e incisos. A ação fala na relativização indevida das áreas de proteção pelos supracitados artigos.

O artigo 28 da Lei 14.675/09 apresenta 66 incisos em que descreve conceitos legais, todavia, pelo menos 12 desses dispositivos alteram o sentido de regras de âmbito nacional, conceitos valiosos para a proteção do meio ambiente.

Conforme manifestação da Advocacia-Geral da União na ADI 4252/09, tais incisos prestam-se à definição de conceitos gerais, pertinentes à proteção uniforme do meio ambiente no território nacional. Afirma, ainda, que se trata de categorias que não são peculiares ao Estado de Santa Catarina, mas presente em qualquer ente da Federação, razão pela qual a sua conceituação compete à União.¹¹⁴ Os incisos em discussão invadem competência federal, trazendo os conceitos legais de: banhado de altitude, campo de atitude, campo de dunas, canal de adução, coprocessamento de resíduos, corpo de água, corpo receptor, curso de água, floresta, nascente, pontão, galeria de drenagem e topo de morro.¹¹⁵

O inciso XXII do art. 28 da Lei 14.675/09 é um exemplo. Com ele, há ofensa à competência privativa da União de legislar sobre água (art. 22, IV CF/88)¹¹⁶, além de excluir os cursos d'água intermitentes e aqueles que correm em leito entre margens não visíveis,¹¹⁷ *in verbis*:

Fluxo de água natural, não totalmente dependente do escoamento superficial da vizinhança imediata, com a presença de uma ou mais nascentes, correndo em leito entre margens visíveis, com vazão contínua, desembocando em curso d'água maior, lago ou mar, podendo também

¹¹⁴ BRASIL. Superior Tribunal Federal. *Acompanhamento processual*: ADI 4252 ação direta de inconstitucionalidade. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2684447>>. Acesso em 28 set. 2010.

¹¹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação direta de inconstitucionalidade n. 4252*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=400904&tipo=TP&descricao=ADI%2F4252>>. Acesso em: 15 set. 2010

¹¹⁶ BRASIL. Superior Tribunal Federal. *Acompanhamento processual*: ADI 4252 ação direta de inconstitucionalidade. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2684447>>. Acesso em 28 set. 2010.

¹¹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação direta de inconstitucionalidade n. 4252*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=400904&tipo=TP&descricao=ADI%2F4252>>. Acesso em: 15 set. 2010.

desaparecer sob a superfície do solo, sendo também considerados cursos de água a corrente, o ribeirão, a ribeira, o regato, o arroio, o riacho, o córrego, o boqueirão, a sanga e o lageado.¹¹⁸

Importante ressaltar que já há norma dispendo sobre a utilização e proteção do Bioma Mata Atlântica, qual seja, o Código Florestal, bem como Resoluções 302, 303 e 369 do CONAMA.¹¹⁹

Há também, o inciso XL, do art. 28, da Lei 14.675 que dá o conceito de nascente, *in verbis*: afloramento natural de água que apresenta perenidade e dá início a um curso de água. Contudo, o CONAMA, em sua Resolução n. 303 de 2002 artigo 2º inciso II, adota a seguinte definição para nascente ou olho d'água: local onde aflora naturalmente, mesmo que de forma intermitente, a água subterrânea.¹²⁰

Desse modo, os dispositivos impugnados devem ser considerados inconstitucionais, por serem conceitos de âmbito geral, já regulamentados pela legislação federal, sendo comuns a todo o País. Não há que se falar em diferenciação entre os demais Estados e o de Santa Catarina.¹²¹

Com relação aos parágrafos 1º, 2º e 3º, do artigo 28, do novo Código, estes tratam de assuntos já regulamentados pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), na Resolução 369/06, que dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em APP.¹²²

O §1º trata de atividades consideradas como sendo de interesse social (atividades rurais de produção), o que é da competência da edição de normas

¹¹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação direta de inconstitucionalidade n. 4252*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=400904&tipo=TP&descricao=ADI%2F4252>>. Acesso em: 15 set. 2010.

¹¹⁹ BRASIL. Superior Tribunal Federal. *Acompanhamento processual: ADI 4252 ação direta de inconstitucionalidade*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2684447>>. Acesso em 28 set. 2010.

¹²⁰ OLIVEIRA, Marcelo Zagonel de et al. *Delimitação de áreas de preservação permanente: um estudo de caso através de imagem de satélite de alta resolução associada a um sistema de informação geográfica (SIG)*. Disponível em: <<http://marte.dpi.inpe.br/col/dpi.inpe.br/sbsr@80/2006/11.14.21.53/doc/4119-4128.pdf>>. Acesso em 15 set. 2010.

¹²¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação direta de inconstitucionalidade n. 4252*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=400904&tipo=TP&descricao=ADI%2F4252>>. Acesso em: 15 set. 2010.

¹²² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação direta de inconstitucionalidade n. 4252*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=400904&tipo=TP&descricao=ADI%2F4252>>. Acesso em: 15 set. 2010.

gerais. Qualifica assim, atividades de interesse privado do proprietário de terras, como sendo de interesse social. O referido parágrafo trata de assunto já editado pela União no Código Florestal, em seu artigo 1º, §2º inc. V, bem como pelo artigo 3º, inc. VIII da Lei 11.428/06 que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica. Ambos os artigos fazem referência ao interesse social. Assim, além de desrespeitar tais leis federais, fere, também, a CF/88 em seu artigo 24, inc. VI e §1º, ao tratar da competência legislativa concorrente da União, em editar normas gerais.

Com relação aos §§2º e 3º do artigo 28, o Código catarinense também entra em conflito com as Leis n. 4771/65 e a 11.428/06, pois tais leis permitem atividades enquadradas na hipótese de interesse social, apenas devidamente motivados e quando inexistir alternativa técnica/locacional. Já os parágrafos supra mencionados permitem qualquer consolidação. Desse modo, há que se ressaltar que o legislador acaba por estabelecer que atividades rurais e pesqueiras consolidadas poderão intervir em APP e RL, por exemplo.¹²³

Mais uma vez, a competência concorrente estadual invade assuntos da esfera federal, uma vez que já foram delimitados, não cabendo ao Estado de Santa Catarina espaço para singular conceituação de exceções.

Os artigos 101 a 113 do Código catarinense tratam de proteção à Mata Atlântica, contudo o Estado não possui competência para tratar de um assunto que é de âmbito nacional, para o qual foi editada Lei federal dispondo sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do referido bioma (Lei nº. 11.428/06). E, ainda, a Lei catarinense traz conceitos como os de vegetações primárias e secundárias que, no artigo 4º da Lei federal nº 11.428/06 (que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica), tal competência é atribuída ao CONAMA.

O artigo 114 da Lei catarinense traz nova metragem e medidas de supressão de vegetação às APP situadas ao longo dos cursos d'água, apesar do

¹²³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n. 4252. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=400904&tipo=TP&descricao=AD1%2F4252>>. Acesso em: 01 out. 2010.

Código Florestal, em seus artigos 2º e 3º, abordar tal matéria de forma taxativa. Desse modo, a Lei catarinense traz as seguintes medidas, *in verbis*:

Art. 114. São consideradas áreas de preservação permanente [...]
 I – ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água desde o seu nível mais alto em faixa marginal cuja largura mínima seja:
 para propriedade com até 50 (cinquenta) há:
 5 (cinco) metros para os cursos de água inferiores a 5 (cinco) metros de largura;
 10 (dez) metros para os cursos de água que tenham de 5 (cinco) até 10 (dez) metros de largura;
 10 (dez) metros acrescidos de 50% (cinquenta por cento) na medida excedente a 10 (dez) metros, para cursos de água que tenham largura superior a 10 (dez) metros;
 para propriedades acima de 50 (cinquenta) há;
 10 (dez) metros para os cursos de água que tenham até 10 (dez) metros de largura;
 10 (dez) metros acrescidos de 50% (cinquenta por cento) da medida excedente a 10 (dez) metros, para cursos de água que tenham largura superior a 10 (dez) metros;
 [...]
 §1º Os parâmetros fixados no inciso I deste artigo não autorizam a supressão de vegetação já existente nestes locais ao disposto nas demais normas jurídicas relativas ao meio ambiente;
 §2º As medidas das faixas de proteção a que se refere o inciso I deste artigo poderão ser modificados em situações específicas, desde que estudos técnicos elaborados pela EPAGRI justifiquem a adoção de novos parâmetros.

Destarte, conforme visto, a nova Lei reduz o mínimo de proteção legal disposto na Lei federal, de 30 metros para apenas 5, tornando-a mais benevolente. Também modifica o máximo concedido à preservação das matas ciliares, que no Código Florestal é de 500 metros e na nova lei foi reduzido para apenas 10 metros, acrescidos de 50% na medida excedente a 10 metros.

Quanto aos §§1º e 2º do artigo 114 da Lei catarinense, estes modificam o sentido referente à supressão de APP. No art. 4º do Código Florestal, a supressão só é possível em caso de utilidade pública ou de interesse social, devidamente comprovados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto. Dependerá, também, de autorização do órgão estadual competente, mediante anuência prévia do órgão federal ou municipal do meio ambiente, quando couber, ressalvada a hipótese de APP em área urbana, que dependerá de anuência prévia do órgão ambiental estadual (artigo 4º, do Código Florestal).

Em contrapartida, na Lei catarinense, as medidas das faixas de proteção poderão ser modificadas, sendo necessário apenas um estudo técnico elaborado pela EPAGRI (Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão de Santa Catarina), uma instituição estadual que integra o sistema de informação ambiental, sob a coordenação da Secretaria de Estado responsável pelo meio ambiente.

Tamanha discrepância é criticada pelo Juiz Federal Substituto Wesley Schneider Collyer, da Justiça Federal de São Miguel do Oeste – SC, em decisão da Ação Ordinária nº 2009.72.10.000585-6, que nega o pedido de liminar de três possuidores de terra, para que fossem suspensas as multas aplicadas pelo IBAMA, em fevereiro de 2009, em razão da utilização de área dentro da faixa de 30 metros da margem do Rio das Antas. O juiz afirma que “a lei federal (nº 4771/65, artigo 2º) dispõe exaustivamente sobre a matéria (áreas de preservação permanente) e não deixa espaço para que lei estadual venha a dispor sobre o tema relativo à metragem mínima dessas áreas”.¹²⁴ E ainda, “Afinal, suplementar a lei, certamente não significa alterá-la.”¹²⁵

No que tange aos artigos 115 e 116, estes também redefinem as APPs em Santa Catarina, em desacordo com o Código Florestal e com as Resoluções 303/02 e 369/06 do CONAMA. O art. 115 disserta acerca das pequenas propriedades rurais ou posse rural. No artigo 116 da nova Lei, o legislador não protege certas áreas como canais, valas ou galerias de drenagem, inclusive os destinados à irrigação, bem como os reservatórios artificiais de água para múltiplo uso, com fins agrícolas e pesqueiros e talvegues que não compõem leito de curso de água natural, bem como os canais de adução de água e o curso de água natural regularmente canalizada. Essas áreas são protegidas regularmente pelo Código Florestal no artigo 2º, referente aos cursos d’água.

¹²⁴ SANTA CATARINA. Justiça Federal de Santa Catarina. *Ação ordinária. processo n. 2009.72.10.000585-6*: relator: juiz federal substituto Wesley Schneider Collyer. 23 abr. 2009. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/noticias/1019010/smiguel-do-oeste-juiz-federal-nega-aplicacao-de-codigo-ambiental-de-sc>>. Acesso em 20 out. 2009.

¹²⁵ BONA, Neuro; FERRAZ, Nelson Rodrigues; DEMENECH, Jair. *Ação ordinária: procedimento comum ordinário nº 2009.72.10.000585-6/SC*. Disponível em: <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/visualizar_documento_gedpro.php?local=jfsc&documento=2529777&DocComposto=&Sequencia=&hash=aaab3578b76c9e8e971a8548c4bf273d>. Acesso em: 15 set. 2010.

O artigo 140 da Lei 14.675/09 dispõe sobre as unidades de conservação. Entretanto, a criação, implantação e gestão de unidades de conservação já foram apreciadas pelo artigo 22 da Lei 9.985/00, que regulamenta o art. 225, §1º, incisos I, II, III e VII da CF/88 e institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, e no Decreto 4.340/02, que regulamenta os artigos da Lei 9.985/00.

No artigo 118, X, é admitido o uso econômico-sustentável da APP, podendo ser autorizado pelo órgão estadual competente na manutenção das benfeitorias existentes nas áreas consolidadas anteriores a Lei, desde que adotem tecnologias não poluidoras. Tal situação indica, mais uma vez, usurpação da competência legislativa da União, por afrontar lei de âmbito federal já consolidada. Como afirma o Procurador da República Darlan Airtton Dias: “a legislação federal não deferiu tal competência ao órgão ambiental estadual, muito menos em nome de ‘situações consolidadas’, o que na verdade só poderia servir para regularizar o que é totalmente ilegal”.¹²⁶

O artigo 121, parágrafo único, também impugnado na ADI 4252, autoriza o cômputo da APP na composição da área de reserva legal, dispondo que a APP existente no imóvel também será considerada para o cálculo da área de reserva legal (RL) quando a averbação da RL ocorrer em outro imóvel.

Reserva legal é uma modalidade de limitação administrativa concernente à propriedades rurais. É uma área localizada no interior de uma propriedade e tem como intuito a preservação representativa de uma determinada vegetação ou bioma, ou seja, o legislador pretendeu a manutenção de parte de cada bioma brasileiro e de cada fauna típica representada.

Com relação ao dispositivo impugnado, a matéria de que ele dispõe já é exaustivamente tratada no Código Florestal brasileiro, em seu artigo 16, §6º, o qual não admite a compensação de RL, exceto nos seguintes casos:

¹²⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação direta de inconstitucionalidade n. 4252*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=400904&tipo=TP&descricao=ADI%2F4252>> . Acesso em: 15 set. 2010.

§ 6º Será admitido, pelo órgão ambiental competente, o cômputo das áreas relativas à vegetação nativa existente em área de preservação permanente no cálculo do percentual de reserva legal, desde que não implique em conversão de novas áreas para o uso alternativo do solo, e quando a soma da vegetação nativa em área de preservação permanente e reserva legal exceder a:

I - oitenta por cento da propriedade rural localizada na Amazônia Legal;

II - cinquenta por cento da propriedade rural localizada nas demais regiões do País; e

III - vinte e cinco por cento da pequena propriedade definida pelas alíneas "b" e "c" do inciso I do § 2º do art. 1º.

Assim, o dispositivo acima permite a compensação entre a RL e a APP em algumas hipóteses excepcionais. Dessa forma, quando a soma da vegetação nas duas exceder: 80% da propriedade rural localizada na Amazônia Legal; 50% da propriedade rural localizada nas demais regiões do País; e 25% da pequena propriedade rural.¹²⁷

Em regiões consideradas produtivas, conforme o inciso II do §6º do artigo 16 a compensação entre RL e APP toma início quando a soma das duas for maior que 50%; já em pequenas propriedades ou posses rurais, quando alcançar 25%.

Entretanto, com relação à APP, vale o seu regime mais restritivo. Assim, se um agricultor comprar terreno que possui 90% de APP terá que respeitá-lo, cumprindo-o de forma integral, porém restará compensada a RL.

Outra forma de se compensar é quando o proprietário não possui RL. Dessa forma, ele terá 3 (três) alternativas (artigo 44, CF): recompor a RL de sua propriedade mediante plantio (art. 44, I, Código Florestal); conduzir a regeneração natural da RL, quando for viável (art. 44, II Código Florestal); ou compensar a RL por outra área equivalente em importância ecológica e extensão, desde que pertença ao mesmo ecossistema e esteja localizada na mesma microbacia (artigo 44, III do Código Florestal). Entretanto, a terceira alternativa admite exceções (art.44, §4º, CF). No caso de impossibilidade de se comprar uma RL do mesmo ecossistema, da mesma micro-bacia hidrográfica e no mesmo Estado da propriedade, o órgão ambiental estadual competente deverá aplicar o critério de maior proximidade possível entre a propriedade desprovida de reserva legal e a área escolhida para

¹²⁷ LEUZINGER, Márcia Dieguez e CUREAU, Sandra. *Direito ambiental*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

compensação, desde que na mesma bacia hidrográfica e no mesmo Estado, atendido, quando houver, o respectivo Plano de Bacia Hidrográfica, e respeitadas as demais condicionantes estabelecidas no inciso III.

Outra ADI também foi proposta pelo Partido Verde (PV), a de nº 4253/09, com o pedido de suspensão da eficácia e dos efeitos dos artigos 114, 115 e 118, da Lei nº 14.675/09, por serem estes inconstitucionais. Os artigos citados fazem referência as Áreas de Preservação Permanente, as quais a legislação federal estabelece tutela ambiental.

O Ministro Relator Celso de Mello determinou o apensamento da ADI 4253/09 aos autos da ADI 4252/09, no dia 06/08/2009, em que ele também é relator, para julgamento conjunto do pedido formulado.

Após quase um ano sem a análise da liminar, a Advocacia-Geral da União se manifestou em nome do Advogado da União Luis Inácio Lucena Adams, que opinou pela procedência da ação, em 16 de junho de 2010. Lucena manifestou-se pela inconstitucionalidade do artigo 28, incisos XV, XVI, XVII, XVIII, XX, XXII, XXX, XL, XLVIII, LX, LXV, LXVI e §§ 1º, 2º e 3º; artigos 101 a 113; artigos 114 a 116; artigo 118, inciso X, artigo 121, parágrafo único e artigo 140, §1º, todos da Lei 14.675/09.

Apesar de ambas as ações diretas de inconstitucionalidade não terem sido julgadas, até o presente momento, cabe se relatar que a legislação estadual em discussão, pelo que se apresenta, tem a pretensão de substituir o Código Florestal, de modo a agir como se não estivesse submetida a uma lei maior, a lei constitucional, muito menos a uma lei de interesse nacional.

A lei afronta o princípio da proibição do retrocesso, pois de fato houve, mediante a sua aprovação, o retrocesso na política ambiental e mais ainda, na legislação ambiental. Tal princípio foi reconhecido pelo Tribunal Constitucional português e é utilizado por doutrinadores brasileiros como José Afonso da Silva,

Jorge Miranda, Canotilho, Luís Roberto Barroso, Lenio Luiz Streck e Luiz Edson Fachin.¹²⁸

Segundo Jorge Miranda, o princípio do não retorno da concretização, como também é chamado, consiste em impedir a revogação pura e simples das normas legais, na sua vigência, que com elas formam uma unidade de sistema.¹²⁹ Explica, ademais que a referida revogação retira a eficácia jurídica das normas constitucionais.¹³⁰

Canotilho, por sua vez, aduz que uma vez obtido um determinado grau de realização dos direitos sociais e econômicos, passam estes a constituir uma garantia institucional e um direito subjetivo¹³¹. Assim:

A “proibição de retrocesso social” nada pode fazer contra as recessões e crises econômicas (reversibilidade fática), mas o princípio em análise limita a reversibilidade dos direitos adquiridos (ex.: segurança social, subsídio de desemprego, prestações de saúde), em clara violação do princípio da proteção da confiança e da segurança dos cidadãos no âmbito econômico, social e cultural e do núcleo essencial da existência mínima inerente ao respeito pela dignidade da pessoa humana.¹³²

Tais direitos adquiridos constituem um limite jurídico do legislador, dessa forma, Canotilho explica, *in verbis*:

o núcleo essencial dos direitos já realizado e efectivado através de medidas legislativas (“lei da segurança social”, “lei do subsídio de desemprego, “lei do serviço de saúde”) deve considerar-se constitucionalmente garantido sendo inconstitucionais quaisquer medidas estaduais que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam na prática numa “anulação”, “revogação” ou aniquilação pura e simples desse núcleo essencial.¹³³

Nesse sentido, Luis Roberto Barroso, cita a vedação do retrocesso em uma de suas obras, afirmando que tal princípio começa a ganhar curso na

¹²⁸ FILETI, Antônio Mendonça. O *princípio da proibição de retrocesso social*. Disponível e: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=12359>>. Acesso em 15 set. 2010.

¹²⁹ MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. 3 ed. Coimbra: Coimbra, 2000. . t. 4. p. 398.

¹³⁰ MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. 3 ed. Coimbra: Coimbra, 2000. . t. 4. p. 397

¹³¹ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 6 ed. Coimbra: Almedina, 2002. p. 338-339.

¹³² CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 6 ed. Coimbra: Almedina, 2002. p. 339.

¹³³ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 6 ed. Coimbra: Almedina, 2002. p. 339-340.

doutrina brasileira, apesar de não estar expresso, decorre do sistema jurídico constitucional. Aduz que a norma constitucional se incorpora ao patrimônio jurídico da cidadania e não pode ser arbitrariamente suprimido.¹³⁴

Alega, por fim, que lei posterior não deve contrariar e, muito menos, revogar um direito ou uma garantia, de modo a atacar à efetividade de norma constitucional, sob pena do efetivo retrocesso.¹³⁵

Nesse diapasão, Balladore Pallieri apud José Afonso da Silva, traz que a lei que contrariar a CF/88 é, obviamente, inconstitucional. E, a partir do momento em que há a execução da lei constitucional, o legislador ordinário não pode retroagir.¹³⁶

Dessa forma, não há que se falar em aprovação de legislação que fira Lei Fundamental, trazendo como principal consequência o retrocesso da preservação ao meio ambiente. Há que se salientar que o referido princípio visa proteger o núcleo essencial de direitos sociais já concretizados, de medidas retrógradas editadas pelo Poder Legislativo.

¹³⁴ BARROSO, Luís Roberto. *O Direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira*. 8 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 152.

¹³⁵ BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira*. 8 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 152-153.

¹³⁶ SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 4 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000. p. 158.

CONCLUSÃO

Uma vez analisado o sistema de repartição de competência utilizado em nosso País, faz-se possível perceber o quão complexo ele é, às vezes conduzindo, não só o leigo, como também profissionais que atuam na área, ao erro, acarretando em conflito de competência. Entretanto, tal conflito deverá ser resolvido, a fim de se assegurar a segurança jurídica de nosso ordenamento.

Ressalte-se que a competência legislativa concorrente ambiental, ora discutida, caracteriza-se por atribuir à União competência para editar norma geral, cabendo aos demais entes a complementação dessas normas genéricas, conforme peculiaridades regionais/ locais, expedindo normas específicas, válidas naquele território.

Vale lembrar que, se a União e os demais entes editarem norma geral sobre determinada matéria, significará uma invasão de competência estadual perante a União. Do mesmo modo, se a União editar norma específica sobre determinado tema, o qual o Estado já editou, aquela desrespeitará a competência a esta conferida.

Cabe salientar que, a lei estadual só pode complementar a lei federal de maneira a proteger mais o meio ambiente, nunca ir de encontro ao mínimo legal estabelecido pela União. Não tem, os Estados, a possibilidade de desrespeitar a lei federal a fim de torná-la mais benevolente, pois esta é responsável por uniformizar a legislação do País, de modo a dar o mínimo de proteção que deve ser respeitado por todos os entes. Dessa forma, há um dever constitucional da União na proteção daquele mínimo ambiental existencial.

O Código catarinense ignorou a existência do Código Florestal e demais legislações federais (Lei de Gerenciamento Costeiro, Resoluções do CONAMA). Não é á toa que já foram propostas duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade pelo Ministério Público de Santa Catarina e pelo Partido Verde, no Supremo Tribunal Federal, impugnando cerca de 20 artigos do novo Código.

O Código Ambiental conceitua temas não peculiares à região de Santa Catarina, caracterizados em norma geral já definida pela União. Trata,

também, da proteção da Mata Atlântica, tema já reverenciado pela Lei federal nº 11.428/06

Um dos pontos mais impactantes da norma estadual é quando ela traz, em seu artigo 114, alterações consideráveis na metragem das Áreas de Preservação Permanente, algo já estabelecido nos artigos 2º e 3º, do Código Florestal. Reduz o mínimo de proteção legal disposto na Lei federal, de 30 metros para apenas 5, tornando-a mais benevolente. Também modifica o máximo concedido à preservação das matas ciliares, que no Código Florestal é de 500 metros e na nova lei foi reduzido para apenas 10 metros, acrescidos de 50% na medida excedente a 10 metros.

Nos §§1º e 2º do artigo 114 da Lei catarinense, há alterações referentes à supressão de APP. No art. 4º do Código Florestal, a supressão só é possível em caso de utilidade pública ou de interesse social, devidamente comprovados e motivados em procedimento administrativo próprio. Dependerá, também, de autorização do órgão estadual competente, mediante anuência prévia do órgão federal ou municipal do meio ambiente, quando couber, ressalvada a hipótese de APP em área urbana, que dependerá de anuência prévia do órgão ambiental estadual (artigo 4º, do Código Florestal).

Em contrapartida, na Lei catarinense, as medidas das faixas de proteção poderão ser modificadas, sendo necessário apenas um estudo técnico elaborado pela EPAGRI (Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão de Santa Catarina), uma instituição estadual que integra o sistema de informação ambiental, sob a coordenação da Secretaria de Estado responsável pelo meio ambiente.

Dessa forma, houve um flagrante desrespeito ao modo como a Constituição Federal de 1988 dispôs e limitou a repartição de competência entre a União e os demais entes, sendo o novo diploma legal inconstitucional, tendo em vista que o novo Código deturpou a competência legislativa concorrente assegurada pela constituição.

REFERÊNCIAS

1. MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 13. Ed. São Paulo: Atlas, 2003.
2. AHRENS, Sergio. *O novo código florestal brasileiro: conceitos jurídicos fundamentais*. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/viewFile/26462/26025>>. Acesso em: 15 de set. 2010.
3. ALCÂNTARA, Carlos Augusto. *Direito constitucional*, v. 5. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
4. ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1991.
5. ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. *Competências na constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000.
6. ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.
7. BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira*. 8 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 152-153.
8. BONA, Neuro; FERRAZ, Nelson Rodrigues; DEMENECH, Jair. *Ação ordinária: procedimento comum ordinário nº 2009.72.10.000585-6/SC*. Disponível em: <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/visualizar_documento_gedpro.php?local=jfsc&documento=2529777&DocComposto=&Sequencia=&hash=aaab3578b76c9e8e971a8548c4bf273d>. Acesso em: 15 set. 2010.
9. BRASIL. Câmara dos Deputados. *Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965: código florestal*. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4771-15-setembro-1965-369026-norma-pl.html>. Acesso em: 23 set. 2010.
10. BRASIL. Câmara dos Deputados. *Lei nº 5.197, de 03 de janeiro de 1967: dispõe sobre a proteção à fauna e dá outras providências*. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5197-3-janeiro-1967-364679-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 set. 2010.
11. BRASIL. Câmara dos Deputados. *Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências*. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-6938-31-agosto-1981-366135-norma-pl.html>>. Acesso em: 23 set. 2010.
12. BRASIL. Câmara dos Deputados. *Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988: institui o plano nacional de gerenciamento costeiro e dá outras providências*. Disponível

- em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1988/lei-7661-16-maio-1988-368168-publicacao-1-pl.html>>. Acesso em: 23 set. 2010.
13. BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.
14. BRASIL. Defesa Civil. *Santa Catarina relembra um ano da maior tragédia do estado*. Disponível em: <http://www.desastre.sc.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=400:santa-catarina-relembra-um-ano-da-maior-tragedia-do-estado&catid=1:ultimas-noticias>. Acesso em: 15 set. 2010.
15. BRASIL. Procuradoria Geral da República. PGR questiona dispositivos do código do meio ambiente de Santa Catarina Disponível em: <http://noticias.pgr.mpf.gov.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_constitucional/pgr-pede-inconstitucionalidade-de-dispositivos-do-codigo-do-meio-ambiente-de-santa-catarina>. Acesso em: 17 ago. 2010.
16. BRASIL. Senado Federal. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.
17. BRASIL. Superior Tribunal Federal. *Acompanhamento processual: ADI 4252 ação direta de inconstitucionalidade*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2684447>>. Acesso em 28 set. 2010.
18. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação direta de inconstitucionalidade n. 4252*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=400904&tipo=TP&descricao=ADI%2F4252>>. Acesso em: 15 set. 2010.
19. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação direto da inconstitucionalidade nº 10.867 Santa Catarina*. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346815>>. Acesso em: 15 set. 2010.
20. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 3540 MC / DF - Distrito Federal medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade*. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarjurisprudencia.asp?s1=\(adi\\$.scla.%20e%203540.ume.\)%20ou%20\(adi.acms.%20adj2%203540.ams.\)&base=baseacordados](http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarjurisprudencia.asp?s1=(adi$.scla.%20e%203540.ume.)%20ou%20(adi.acms.%20adj2%203540.ams.)&base=baseacordados)>. Acesso em: 23 set. 2010.
21. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2685763>>. Acesso em 17 ago. 2010.
22. CENTRO de Estudos Ambientais. *ONGs encaminham moção pelo código florestal*. Disponível em: <http://centrodeestudosambientais.wordpress.com/category/codigo-ambiental-legal/>. Acesso em: 15 set. 2010.

23. COIMBRA, Celso Galli. *Protocolado, em Brasília, representação solicitando adin contra dispositivos do código ambiental de Santa Catarina*. Disponível em: <<http://biodireitomedicina.wordpress.com/2009/04/22/protocolado-em-brasilia-representacao-solicitando-adin-contra-dispositivos-do-codigo-ambiental-de-santa-catarina/>>. Acesso em: 15 set. 2010.
24. CONCEIÇÃO, Maria Collares Felipe da. *Código florestal brasileiro: 40 anos: código florestal: problemas e possíveis soluções*. Márcia Dieguez Leuzinger. Rio de Janeiro: Emerj, 2007.
25. DA SILVA, Vicente Gomes. *Legislação Ambiental Comentada*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2004
26. DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.
27. DIÁRIO Catarinense. *Luiz Henrique contesta declarações do ministro Carlos Minc sobre o código ambiental de SC: Ministro do Meio Ambiente determinou ao Ibama que despreze a nova lei ambiental estadual*. Disponível em: <http://www.clicrbs.com.br/diariocatarinense/jsp/default.jsp?uf=2&local=18§ion=Geral&newsID=a2475623.xml> Acesso em: 15 set. 2010.
28. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 34. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
29. FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário da língua portuguesa*. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.
30. FILETI, Antônio Mendonça. *O princípio da proibição de retrocesso social*. Disponível e: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=12359>>. Acesso em 15 set. 2010.
31. FRANK, Beate. SAVEGNANI, Lucia. *Santa Catarina rumo ao subdesenvolvimento*. ecodebate. Disponível em: <<http://www.ecodebate.com.br/2009/05/04/santa-catarina-rumo-ao-subdesenvolvimento-artigo-de-beate-frank-e-lucia-savegnani/>>. Acesso em: 15 out. 2009.
32. HORTA, Raul Machado. *direito constitucional*. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.
33. JESUS. Noel Antônio Tavares de. *Algumas considerações acerca no código ambiental de Santa Catarina*. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=12899>>. Acesso em: 19 out. 2009.
34. LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 6. ed. São Paulo: Método, 2003.

35. LEUZINGER, Márcia Dieguez. *Meio ambiente: propriedade e repartição constitucional de competências*. Rio de Janeiro: Esplanada, 2002.
36. LEUZINGER, Márcia Dieguez; CUREAU, Sandra. *Direito ambiental*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
37. LOBO, Felipe. *O trágico código ambiental*. Disponível em: <http://www.oeco.com.br/reportagens/37-reportagens/21358-o-tragico-codigo-ambiental-catarinense>>. Acesso em: 15 out. 2009.
38. MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
39. MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
40. MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
41. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.
42. MIRALÉ, Edis. *Direito ambiental: doutrina: jurisprudência: glossário*. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.
43. MIRALÉ, Edis. *Direito do ambiente*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.
44. MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. 3 ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2000. . t. 4.
45. MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
46. MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. São Paulo: Atlas, 2008.
47. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *A competência legislativa e executiva do município em matéria ambiental*. *Revista de Informação Legislativa*, v. 28, n. 111, jul. /set. 1991.
48. MUKAI, Toshio. *Direito ambiental sistematizado*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.
49. OLIVEIRA, Marcelo Zagonel de et al. *Delimitação de áreas de preservação permanente: um estudo de caso através de imagem de satélite de alta resolução associada a um sistema de informação geográfica (SIG)*. Disponível em: <http://marte.dpi.inpe.br/col/dpi.inpe.br/sbsr@80/2006/11.14.21.53/doc/4119-4128.pdf>. Acesso em 15 set. 2010.

50. SALSA, Carol. *Código estadual ambiental de santa catarina: fábula do lobo em pele de governo?* Disponível em: <<http://www.ecodebate.com.br/2009/04/06/codigo-estadual-ambiental-de-santa-catarina-fabula-do-lobo-em-pele-de-cordeiro-artigo-de-carol-salsa/>>. Acesso em: 14 out. 2009.
51. SANTA CATARINA. Justiça Federal de Santa Catarina. *Ação ordinária. processo n. 2009.72.10.000585-6*: relator: juiz federal substituto Wesley Schneider Collyer. 23 abr. 2009. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/noticias/1019010/smiguel-do-oeste-juiz-federal-nega-aplicacao-de-codigo-ambiental-de-sc>. Acesso em 20 out. 2009.
52. SARMANHO, Fabrício. *Direito constitucional*. Brasília: Vestcon, 2008.
53. SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 4 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.
54. SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
55. SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
56. SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
57. SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. 29. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.
58. SILVA, Vicente Gomes da. *Legislação ambiental comentada*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2004.
59. STRECK, Lenio Luiz; DE MORAIS, José Luis Bolzan. *Ciência política e teoria do estado*. 5. ed. Porto Alegre: Revista do Advogado, 2006.
60. VIDIGAL, Cristina. Código ambiental de Santa Catarina gera debate acalorado em comissão de mudanças climáticas. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/noticias/verNoticia.aspx?codNoticia=90016&codAplicativo=2>> Acesso em: 15 set. 2010.
61. ZIMMERMANN, Augusto. *Curso de direito constitucional*. 3. ed. Rio De Janeiro: Lúmen Júris, 2004.