

# **A EDIFICAÇÃO URBANA À MARGEM DE RIOS E DE OUTROS RESERVATÓRIOS DE ÁGUA EM FACE DO CÓDIGO FLORESTAL**

**Autor: Talden Queiroz Farias**

Ocupação: Formado em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba, é advogado militante, especialista em Direito Processual Civil pela Universidade Federal de Pernambuco e é aluno do curso de Especialização em Gestão e Controle Ambiental da Universidade de Pernambuco e do Mestrado Profissionalizante em Gestão de Políticas Públicas.

SUMÁRIO: INTRODUÇÃO. 1. A AREA NON EDIFICANDI À MARGEM DE RIOS E DE OUTROS RESERVATÓRIOS DE ÁGUA SEGUNDO O CÓDIGO FLORESTAL. 1.1 CONCEITO DE ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. 2. ANÁLISE TELEOLÓGICA DAS ALÍNEAS A, B E C DO ART. 2º DO CÓDIGO FLORESTAL. 2.1 A MATA CILIAR E SUA IMPORTÂNCIA ECOLÓGICA. 3. O CONFLITO DE COMPETÊNCIA ENTRE O CÓDIGO FLORESTAL E AS LEGISLAÇÕES AMBIENTAIS MUNICIPAIS. 3.1 COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL EM RELAÇÃO AO MEIO AMBIENTE. 3.2 A COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA ESTABELEÇER NORMAS GERAIS. 3.2.1 O INTERESSE LOCAL DOS MUNICÍPIOS. 3.3 O PLANO DIRETOR E AS ALÍNEAS A, B E C DO ART. 2º DO CÓDIGO FLORESTAL. 4. O PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 2º DO CÓDIGO FLORESTAL. 5. O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E A PROTEÇÃO DAS ÁREAS ELENCADAS PELAS ALÍNEAS A, B E C DO ART. 2º DO CÓDIGO FLORESTAL. 6. A HERMENÊUTICA JURÍDICO-AMBIENTAL. CONCLUSÃO. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

## INTRODUÇÃO:

Quando da edição do Código Florestal, ou Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, a percepção da matéria era muito mais patrimonialista do que ecológica. A proteção das florestas e demais formas de vegetação, que era o objetivo do Código Florestal, aparecia de uma maneira isolada, como se não tivesse relação com os outros elementos da natureza. Apesar disso, era uma legislação bastante avançada para a época.

Ao final da década de setenta e início da de oitenta é que uma legislação ambiental propriamente dita começou a surgir esparsamente tanto no Brasil quanto em outros países, em face do agravamento dos problemas ambientais no mundo inteiro. A legislação em cima do princípio da conservação dos recursos naturais em benefício das gerações futuras partiu da Declaração Universal do Meio Ambiente, que foi promulgada pela Organização das Nações Unidas em 1972. O esgotamento da água potável, o aquecimento do planeta, o buraco na camada de ozônio, os vazamentos de petróleo e a contaminação por resíduos industriais, além da explosão demográfica e do aceleramento do processo de industrialização, motivaram tal preocupação. A Constituição Federal de 1988 consagrou o meio ambiente como um direito essencial à vida e à qualidade de vida da coletividade e ampliou deveras o objeto do Código Florestal, fazendo com que a fauna, o ar e, especialmente, a água se tornasse foco direto de sua preocupação, o que por vezes impôs a necessidade de adaptar seu texto a essa nova realidade.

O Código Florestal não tem sido posto devidamente em prática, o que pode ser explicado pela tradição brasileira de aplicar determinadas leis e outras não e pela falta de consciência ambiental que à época predominava e que existe até hoje. Todavia, uma outra razão para tal fato é os conflitos entre o Código Florestal e as leis municipais, acentuados após a Constituição Federal de 1988 e a redistribuição da competência para proteger para legislar sobre o meio ambiente.

O objetivo deste estudo é analisar a aplicabilidade do Código Florestal em face de legislações municipais no que diz respeito à edificação urbana à margem de rios e outros reservatórios de água, a exemplo de lagos, lagoas

e nascentes, com o intuito de saber quais as normas aplicáveis. O impasse entre esses dois tipos de legislação tem acontecido em todo o País, colocando mais uma vez em lados opostos empresários da construção civil e ecologistas. Em vista da importância do meio ambiente, especialmente nas grandes cidades onde a qualidade de vida a cada dia piora, urge que o Poder Judiciário adote em definitivo a posição mais justa e melhor para a sociedade, pondo fim à discussão. Em cidades como o Recife, por exemplo, há muito tempo perdura essa dúvida sem que a Administração Pública tenha tomado partido.

No plano deste estudo será analisado o art. 2º do Código Florestal, especificamente nas alíneas a, b, e c, que tratam da impossibilidade de edificar à margem de rios e de outros reservatórios de água até um determinado limite, destacando o conceito e a importância da área de preservação permanente e da mata ciliar. Depois esse dispositivo será analisado em face competência delegada pela Constituição Federal e dos princípios de Direito Ambiental, destacando ainda o desenvolvimento econômico e a hermenêutica jurídico-ambiental. A doutrina e a legislação constitucional e ambiental e a jurisprudência terão um relevante papel neste estudo. Por motivos práticos ao longo deste trabalho a Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965 será tratada apenas por Código Florestal.

## 1. A AREA NON EDIFICANDI À MARGEM DE RIOS E DE OUTROS RESERVATÓRIOS DE ÁGUA SEGUNDO O CÓDIGO FLORESTAL:

Segundo Paulo Affonso Leme Machado quando o Código Florestal, ou Lei, estabeleceu em seu art. 1º que "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, exercendo-se os direitos de propriedade com as limitações que a legislação em geral e especialmente esta Lei estabelecem", ele antecipou a um só tempo a noção de interesse difuso, que são os interesses que afetam a toda a sociedade indiscriminadamente, e o conceito constitucional de meio ambiente como bem de uso comum do povo (2001, p. 676). O meio ambiente é emblemático como um interesse difuso e de bem comum de interesse do povo, já que é sabido que a Terra forma um único ecossistema, onde todos os elementos são relacionados e interdependentes, e que uma

degradação aparentemente isolada abala significativamente a toda a cadeia natural. Tal entendimento se faz presente na Constituição Federal de 1988, que reza que "a propriedade atenderá com rigor a sua função social" (art. 5º, XXIII), implicando em um respeito à natureza quando se seu uso e exploração.

O Código Florestal proibiu a supressão de florestas e demais formas de vegetação e a exploração econômica em determinadas localidades referidas pelo art. 2º e denominadas de área de preservação permanente. O dispositivo em comento é dividido por Paulo Affonso Leme Machado em dois grupos: o que tem por objetivo proteger as águas, e que está contido nas alíneas a, b e c, e o que tem por objetivo proteger o solo, que seguem as alíneas d, e, f, g e h (2001, p. 701):

Art. 2º Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:

a) ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água desde o seu nível mais alto em faixa marginal cuja largura mínima será:

1 - de 30 (trinta) metros para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;

2 - de 50 (cinquenta) metros para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;

3 - de 100 (cem) metros para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;

4 - de 200 (duzentos) metros para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;

5 - de 500 (quinhentos) metros para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;

b) ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais;

c) nas nascentes, ainda que intermitentes e nos chamados "olhos d'água", qualquer que seja a sua situação topográfica, num raio mínimo de 50 (cinquenta) metros de largura;

Ao objeto deste estudo interessa o primeiro grupo, que

diz respeito à *area non edificandi* à margem de rios e de outros reservatórios de água, devendo esta conceituação abarcar as lagoas, lagos, nascentes e reservatórios de água de maneira geral. Antes de adentrar esse mérito é necessário deslindar o conceito, a razão e a finalidade da área de preservação permanente, posto que é sobre isso que versa o dispositivo em questão.

### 1.1 CONCEITO DE ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE:

Consiste a área de preservação permanente em localizações definidas pelo Código Florestal onde são proibidas as alterações antrópicas[1], a exemplo de um desmatamento ou de uma construção. Qualquer modificação causada pelo homem nessas áreas, alterando ou suprimindo a cobertura vegetal, configura crime[2]. O direito de propriedade encontra limitação na obrigatoriedade de atender a função social, visto que, como entende Celso Ribeiro Bastos (2001, p. 218), o interesse da coletividade se sobrepõe ao de seus membros. Obviamente, o interesse da coletividade é sempre no sentido de proteger o meio ambiente e de manter ou de melhorar a qualidade de vida. O direito de gozo e usufruto é afetado somente em parte, pois é possível praticar atividades de lazer e comer os frutos de árvores nessas áreas.

São dois os tipos de área de preservação permanente: as legais, que são as áreas taxativamente previstas pelo art. 2º do Código Florestal, e as administrativas, que são as áreas criadas por ato do Poder Público municipal, estadual ou federal quando houver necessidade, e que encontram guarida para a sua criação no art. 3º dessa Lei. Estas são criadas a critério da Administração Pública e podem por ser suprimidas total ou parcialmente em caso de "utilidade pública ou relevante interesse social" (art. 4º do Código Florestal), ao passo que aquelas existem *ex vi legis* e têm existência imperativa, devendo sua supressão ou alteração ocorrer por força de lei (MACHADO: 2001, p. 701). Como o objeto deste estudo é a edificação urbana à margem de rios e de outros reservatórios de água em face do Código Florestal e das legislações municipais, que são automaticamente área de preservação permanente, somente terá relevância o art. 2º, especificamente em suas alíneas a, b e c.

Ao criar o conceito de área de preservação permanente o

legislador quis resguardar diretamente a flora, a fauna, os recursos hídricos e os valores estéticos, de maneira a garantir o equilíbrio do meio ambiente e a conseqüente manutenção da vida humana e da qualidade de vida do homem em sociedade. Como as florestas e demais formas de vegetação estão diretamente relacionadas aos elementos naturais citados, é importante a criação e a manutenção de áreas a salvo do desenvolvimento econômico e da degradação. Tais valores justificam à exaustão o ônus social que recai sobre o direito de propriedade, pois conforme entende Carlos Alberto Bittar Filho (2002) a soma de um certo número de degradações ambientais pode colocar em cheque o futuro do ser humano e do planeta inteiro, pois existe um efeito que soma todas as ações contra a natureza e multiplica os seus efeitos tornando o dano ambiental sumamente perverso.

## 2. ANALISE TELEOLÓGICA DAS ALÍNEAS A, B E C DO ART. 2º DO CÓDIGO FLORESTAL:

A expressão "as florestas e demais formas de vegetação natural" utilizada pelo legislador no dispositivo em questão, além da própria denominação de Código "Florestal", abriu margem a uma longa discussão doutrinária. Segundo o Glossário Ecológico da Companhia Pernambucana do Meio Ambiente, floresta "é uma área com cobertura florestal de espécies predominantemente nativas e tem como objetivo básico o uso múltiplo e sustentável de recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas" (2003). A interpretação literal serve de argumento aos que defendem a restrição da aplicabilidade do Código Florestal. Para certos operadores do Direito essa legislação somente seria aplicada às localidades cobertas por florestas e demais tipos de vegetação independente de estar em zona rural ou zona urbana. Toshio Mukai (1997, p. 14-16) caminha nesse sentido, condicionando a aplicabilidade do dispositivo à existência de florestas e demais formas de vegetação[3]. Há quem tenha entendimento ainda mais restritivo, compreendendo que o Código Florestal não é aplicável às zonas urbanas mesmo que haja florestas e demais formas de vegetação (GALVÃO: 2002 b). Vale ressaltar que essa idéia não encontra respaldo na doutrina nem na jurisprudência.

Vicente Gomes da Silva (2002, p. 71-72) patrocina um entendimento diferente, destacando que o principal bem resguardado no dispositivo em questão é acima de tudo os recursos hídricos, o que implica na proteção desse tipo de área de preservação permanente ainda que não haja qualquer tipo de vegetação. Reforça esse posicionamento a compreensão de que a Administração Pública tem o obrigação "de arborizar ou reflorestar as áreas de preservação permanente abrangidas pelo art. 2º do Código Florestal" (MACHADO: 2001, p. 702). Como é enorme a possibilidade assoreamento, enchente, desabamento, poluição e outros tipos de degradação ambiental caso as plantações, construções e outras alterações antrópicas sejam feitas à margem de rios e de outros reservatórios de água, Vicente Gomes da Silva não vê sentido em uma interpretação restritiva que coloca em risco a vida e a qualidade de vida da população.

É sabido que a supressão de uma floresta ou de um outro tipo de vegetação refletirá de imediato em outros elementos da cadeia natural, e exemplo da fauna, do solo e da água, além de afetar os indissociáveis aspectos lúdicos, históricos, estéticos, científicos e culturais. Sendo o meio ambiente a matéria onde as ciências naturais, exatas e humanas e sociais se encontram, interpretações restritivas não podem ser acolhidas sem investigação mais aprofundada, já que até ramos da ciência, como a física moderna (CAPRA: 1988, p. 88), comprovam que o universo é uma teia de relações onde todas as partes estão interligadas. De qualquer forma, com a publicação da Medida Provisória de nº 2.166-67, de 25 de agosto de 2001, a qual ainda não foi transformada em Lei, que acrescentou o inciso II do § 2º ao art. 1º do Código Florestal, consagrou-se o entendimento de que a área de preservação permanente não importando a existência de vegetação, passando o Código Florestal a prever expressamente a proteção legal no caso dos arts. 2º e 3º independentemente de a área estar coberta ou não por vegetação.

No caso em estudo, quando as alíneas a, b e c do art. 2º do Código Florestal classificam como área de preservação permanente a margem de rios e de outros reservatórios de água, o intuito é a proteção dos recursos hídricos. Para isso se protege a mata ciliar, que é a vegetação típica de tais localizações. Assim, é importante saber o conceito e o porquê de a mata ciliar ter recebido tamanha atenção do legislador.

## 2.1 A MATA CILIAR E SUA IMPORTÂNCIA ECOLÓGICA:

A mata ciliar é uma vegetação formada por um conjunto de árvores, arbustos, cipós, raízes e flores que é encontrada às margens dos cursos de água dos rios, lagos, lagoas e nascentes, perenes ou não, se localizando exatamente nos limites delimitados pelas alíneas a, b e c do art. 2º do Código Florestal. De acordo com o Glossário Ecológico do Companhia Pernambucana de Meio Ambiente (2003) mata ciliar Vegetação arbórea que se desenvolve ao longo das margens dos rios e ao redor de nascentes, lagos, lagoas e reservatórios, beneficiando-se da umidade ali existente, sendo também como mata aluvial, de galeria, ripária ou marginal.

A importância da mata ciliar para o equilíbrio ambiental é imensa, já que ela contribui para a manutenção da qualidade e da quantidade dos recursos hídricos e funciona como um corredor úmido entre as áreas agrícolas, auxiliando a vida silvestre (ABREU e OLIVEIRA: 2003). De acordo com a educadora ambiental Roberta Falcão (2002) a expressão mata ciliar surgiu por causa da semelhança entre a função dessa vegetação e a dos cílios humanos. É que da mesma maneira que os cílios protegem os olhos das impurezas do ar, a mata ciliar serve para depurar a água por meio da eliminação de agrotóxicos, pesticidas, resíduos químicos e outros tipos de sujeira despejadas em rios, lagos, lagoas e nascentes. A outra função da mata ciliar é auxiliar na fixação do solo devido a suas inúmeras raízes, diminuindo o impacto das chuvas e a fazendo com que rios, lagos, lagoas e nascentes fiquem protegidos das inundações. Ou seja, essa vegetação direciona a água diretamente para o solo e não para o curso ou o leito da água, evitando os desmoronamentos em época de chuva que anualmente acontecem. Além do mais, a mata ciliar também contribui para a sobrevivência e manutenção do fluxo gênico entre espécies animais e vegetais que habitam as faixas ciliares, ou mesmo fragmentos florestais maiores por elas conectados.

Nos bairros centrais de grandes cidades é onde mais acontece a supressão da mata ciliar, visto serem essas as áreas mais cobiçadas pela especulação imobiliária e pelas atividades econômicas de uma maneira geral. À

parte disso, é no subúrbio onde os efeitos dessa devastação são sentidos com maior impacto, por meio de enchentes e de desmoronamentos. Como é também no subúrbio onde se dispõe apenas desse tipo de água para o consumo, para o banho, para a cozinha e para o vestuário, sem a conservação da mata ciliar a qualidade dessa água será a pior possível. O morador de tais localidades normalmente não tem esclarecimento para exigir os seus direitos, fato que acentua a necessidade de co-participação da sociedade civil.

Assim, a conservação da mata ciliar é indispensável à vida e à qualidade de vida da população de uma maneira geral, especialmente da população mais pobre. Nesse ponto cabe destacar a atuação do Ministério Público e das organizações não governamentais de cunho ambientalista no sentido de garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado, direito esse assegurado pelo art. 225 da Constituição Federal.

### 3. O CONFLITO DE COMPETÊNCIA ENTRE O CÓDIGO FLORESTAL E AS LEGISLAÇÕES AMBIENTAIS MUNICIPAIS:

É sabido que as alíneas a, b e c do art. 2º do Código Florestal, delimitaram uma area non edificandi à margem de rios e de outros reservatórios de água no intuito de proteger a mata ciliar e os recursos naturais e esta relacionados, não podendo essas áreas de proteção permanente sofrer nenhum tipo de alteração antrópica. Apesar disso, determinados Municípios têm editado legislações ambientais estabelecendo uma area non edificandi menos restritiva que a do Código Florestal, gerando inúmeras controvérsias. Na prática não há consenso sobre se a competência para legislar sobre área de preservação permanente pertence aos Municípios ou a União.

Com a Constituição Federal de 1988 os Municípios passaram a ter competência expressa para legislar sobre o meio ambiente, e também passaram a compartilhar com a União, os Estados e o Distrito Federal da competência para proteger o meio ambiente. Essa evolução faz com que determinados Municípios, a exemplo de Joinville/SC e Vitória/ES, editassem Códigos Municipais do Meio Ambiente. Essas e outras inovações constitucionais, como a da política de desenvolvimento urbano, que passou a ser de competência dos Municípios, certamente reforçaram o impasse que já havia sobre a aplicabilidade ou não dos

limites das áreas de preservação permanente estabelecidos pelo Código Florestal.

Um exemplo emblemático desse conflito de legislações é o caso do Recife-PE, onde o Município editou a Lei nº 16.176/96, ou Lei Municipal de Uso e Ocupação do Solo do Município do Recife, e a Lei nº 16.286/97, ou Lei de Parcelamento do Solo do Município do Recife, estabelecendo uma dimensão menor para a área de preservação permanente do que aquela prescrita pelo art. 2º do Código Florestal no caso das alíneas a, b e c:

Art. 98. São considerados, ainda, non edificandi todas as margens de rios e canais existentes no Município, compreendidas entre os perímetros molhados em maré alta, em ambos os lados de rios e canais, e a linha paralela a estes perímetros distante 20m (vinte metros) dos mesmos, bem como a faixa de 50m (cinquenta metros) distante dos perímetros molhados nos entornos das margens de lagos e açudes, conforme vier a ser disciplinadas pelos órgãos competentes na forma prevista em lei. (Lei 16.176/96).

Art. 49. São faixas non edificandi para os fins desta Lei:

II - os terrenos localizados nas margens de rios e canais numa faixa de 20,00m (vinte metros) de largura, compreendidos entre o perímetro molhado em maré alta e a paralela a este. (Lei 16.286/97).

No caso do Recife, o Ministério Público Estadual e o Ministério Público Federal fizeram uma recomendação em conjunto para que o Poder Público Municipal aplicasse para a margem de rios e de outros reservatórios de água os limites estabelecidos pelo Código Florestal. Em agosto de 2002 a Prefeitura do Recife suspendeu as licenças de construção de edifícios que invadissem a cidade margem e criando um grupo interdisciplinar com o objetivo estudar o assunto para ao final tomar uma posição definitiva, mas até hoje não se chegou a nenhuma decisão. Em Municípios como Curitiba/PR e outros dúvida semelhante tem ocorrido e as divergências continuam sendo suscitadas.

Entretanto, uma leitura acurada do Texto Constitucional de certo permite o esclarecimento do impasse, definindo o ente federativo competente para estabelecer a area non edificandi à margem de rios e outros reservatórios de água dentro da municipalidade. Assim, a partir do ponto de vista constitucional o presente estudo pretende chegar a um posicionamento com relação à competência para legislar nos casos em questão.

### 3.1 COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL EM RELAÇÃO AO MEIO AMBIENTE:

A Constituição Federal de 1988 estabelece dois tipos diferentes de competência com relação à atuação de cada ente estatal em matéria ambiental: a competência para proteger o meio ambiente e a competência para legislar sobre o meio ambiente. A competência para proteger o meio ambiente é comum a todos os entes federativos, que juntos devem buscar as ações administrativas adequadas aos problemas ambientais, como leciona Toshio Mukai (2002, p. 21). Realmente, nenhuma esfera da poder pode se eximir de sua atribuição de zelar pela natureza como dispõe a Carta Magna:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

(...).

Já a competência para legislar sobre o meio ambiente, que é o que interessa ao presente estudo de conflito entre legislações, é concorrente, o que implica que as normas editadas pela União devem ser suplementadas pelos Estados e pelo Distrito Federal, restando aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse

exclusivamente local de forma que a legislação federal e estadual sejam respeitadas. Os Estados e o Distrito Federal podem editar normas gerais em matéria ambiental se a lei federal for omissa, podendo ocorrer o mesmo com os Municípios se inexistir norma geral federal ou estadual sobre determinado tema. Sobre esse ponto dispõem os dispositivos constitucionais seguintes:

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

I direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

(...)

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

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

§ 1º. No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

Art. 30. Compete aos municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local.

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

(...).

A competência para legislar sobre meio ambiente é concorrente, implicando que "o Município, na sua legislação, terá que observar as normas gerais válidas da União e dos Estados; estes terão de observar, não podendo contrariar, as normas gerais dirigidas aos particulares, da União" (MUKAI: 2002, p. 21). Por esse raciocínio, em matéria ambiental a legislação municipal e a estadual não podem desentoeir da lei federal, que no

caso em questão é o Código Florestal. Esse foi o entendimento do Desembargador Lineu Peinado, do Tribunal de Justiça de São Paulo, quando Relator da Apelação Cível de nº 078.471.5/2-00, que foi julgada em 8 de junho de 1999:

Mandado de Segurança - Legislação Ambiental - Tratando-se de legislação de proteção ao meio ambiente, não pode a lei municipal abrandar as exigências da lei federal. Interpretação do art. 2º, da lei nº 4.771/65 - Recurso improvido.

A Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça também teve oportunidade de se pronunciar sobre o tema no Recurso Especial nº 29.299-6-RS, no dia 28 de setembro de 1994, sob a relatoria do Ministro Demócrito Ramos Reinaldo:

I - Atribuindo a Constituição Federal, a competência comum à União, aos Estados e aos Municípios para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer uma de suas formas, cabe, aos Municípios, legislar supletivamente sobre a proteção ambiental, na esfera do interesse estritamente local.

II - A legislação municipal, contudo, deve se restringir a atender às características próprias do território em que as questões ambientais, por suas particularidades, não contem com o disciplinamento consignado na lei federal ou estadual. A legislação supletiva, como é cediço, não pode ineficacizar os efeitos da lei que pretende complementar.

(...)

V - Recurso conhecido e improvido. Decisão indiscrepante.

Dessa maneira, não merecem acolhida os dispositivos da Lei nº 16.176/96, ou Lei Municipal de Uso e Ocupação do Solo do Município do Recife, e da Lei nº 16.286/97, ou Lei de Parcelamento do Solo do Município do Recife, posto que ambas desrespeitam a hierarquia normativa ao

não reverenciarem a lei federal competente.

### 3.2 A COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA ESTABELEECER NORMAS GERAIS:

As Leis que colidirem com os limites de area non edificandi estabelecidos pelo art. 2º do Código Florestal, a exemplo das editadas no Recife e em outros Municípios, são questionáveis do ponto de vista constitucional, visto que o art. 2º do Código Florestal disciplina o assunto de uma maneira bastante específica. A dúvida sobre a capacidade da União de estabelecer apenas normas gerais, o que está disciplinado pelo art. 24, § 1º da Constituição Federal, torna imprescindível uma interpretação adequada da expressão "normas gerais".

Pois bem, quanto à competência da União para editar normas gerais, é importante recordar que a legislação ambiental nasceu como o instrumento jurídico para a preservação e defesa do meio ambiente (MUSSETTI: 2002). Dessa maneira, é permitido à União em matéria ambiental legislar pormenorizadamente sobre determinado assunto como se estivesse tratando de uma norma geral, porque essa é uma prerrogativa do Direito Ambiental. Trata-se de um modo direto de evitar que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios facilitem a devastação ao legislarem sobre o meio ambiente de uma maneira branda, o que encontra fundamentação no princípio da precaução (MACHADO: 2001, p. 49-62), segundo o qual qualquer empreendimento ou atividade não deve ser permitida se houver dúvida quanto ao seu potencial degradador.

Na verdade, a expressão "normas gerais" adquire um sentido diferenciado com relação à matérias de interesse coletivo, dentre as quais o meio ambiente é o exemplo emblemático. A "norma geral pode abranger somente um ecossistema, uma bacia hidrográfica ou somente uma espécie vegetal ou animal", ensina Paulo Affonso Leme Machado (2001, p. 82), que afirma que por isso o art. 225, § 4º da Constituição Federal dispõe diretamente sobre a Floresta Amazônica Brasileira, a Serra do Mar, a Mata Atlântica, o Pantanal e a Zona Costeira. Em pensamento semelhante Álvaro Luiz Valery Mirra (2002, p. 61-62) exprime que norma geral é a que diz respeito aos interesses gerais, não importando a minuciosidade a que se possa chegar:

... norma geral é aquela vinculada ao interesse geral em determinada matéria, cuja regulamentação uniforme para todo o território nacional se imponha. E isto é particularmente verdadeiro no que se refere á proteção do meio ambiente.

Realmente, o que se observa com freqüência é o que o interesse geral na proteção do meio ambiente recomenda a previsão de normas específicas e detalhadas, destinadas a regulamentar certos assuntos em âmbito nacional."

Ao ressaltar o interesse coletivo independentemente do grau de especificidade de uma norma ambiental, o legislador federal diferencia norma geral de norma genérica no intuito de impedir que uma legislação ambiental possa legitimar uma degradação, o que seria um completo contra-senso. O Tribunal de Justiça do Paraná teve oportunidade de se pronunciar sobre a matéria no Acórdão nº 15.278 - 3 proferido pela 3ª Câmara Cível, que julgou o Agravo de Instrumento de nº 65.302-7 com relação à aplicabilidade das alíneas a, b e c do Código Florestal nos perímetros urbanos:

Assim, estão dirimidas quaisquer dúvidas sobre a aplicação do Código Florestal nas áreas urbanas, posto que a União, nos limites da sua competência, estabeleceu como norma geral a ser indistintamente aplicada por todos os Estados da Federação e seus Municípios, independentemente de estarem localizados em áreas rurais ou urbanas, as metragens especificadas nas alíneas do artigo 2º da Lei 4.771/65.

Não pode o município de Curitiba editar lei que estabeleça normas menos rígidas que aquela estabelecidas por leis federais ou estaduais, sob a alegação de que estariam legislando sobre assuntos de interesse local - artigo 30, I, da Constituição Federal.

### 3.2.1 O INTERESSE LOCAL DOS MUNICÍPIOS:

Uma outra alegação quanto à inconstitucionalidade das alíneas a, b e c do art. 2º do Código Florestal diz respeito a uma possível intromissão na área do interesse local dos Municípios resguardados pelo art. 30, I da Constituição Federal. Argumenta-se que a supressão da mata ciliar é um assunto de interesse estritamente local, devendo por isso ser tratada apenas pela legislação municipal. Contudo, não existe consenso com relação ao conceito e abrangência da expressão "assuntos de interesse local". Celso Ribeiro Bastos (2001, p. 319-320) acredita que essa indefinição "pode gerar a perplexidade diante de situações inequivocadamente ambíguas, onde se entrelaçam em partes iguais os interesses locais e os regionais...". Se já é difícil definir o que é um interesse meramente local, em se tratando de matéria ambiental essa delimitação se torna praticamente impossível, visto que uma das principais características do dano ambiental é a sua não restrição a um determinado espaço ou território.

No caso da supressão da mata ciliar é provável que seu efeito seja sentido em outras localidades, especialmente se vários Municípios de uma mesma região fizerem isso. Um exemplo emblemático disso é o Rio São Francisco que se encontra assoreado e poluído por causa da supressão da mata ciliar para fins de agricultura ou de pecuária, necessitando por causa disso de um tratamento urgente de recuperação. Além do mais, seria um contra-senso que o interesse local de um Município se confrontasse com o interesse de toda uma coletividade, que é a manutenção da vida e da qualidade de vida decorrentes do equilíbrio dos ecossistemas. Logo, é descabido dizer que as alíneas a, b e c do art. 2º do Código Florestal intervieram em um interesse local de determinado Município. Mas, independentemente disso, a Constituição Federal já reconhece que dentro da hierarquia normativa essa competência pertence indiscutivelmente à lei federal, que no caso é o Código Florestal.

### 3.3 O PLANO DIRETOR E AS ALÍNEAS A, B E C DO ART. 2º DO CÓDIGO FLORESTAL:

A inconstitucionalidade das alíneas a, b e c do art. 2º

do Código Florestal, na zona urbana é também levantada por operadores do Direito (PARECER: 2002). O raciocínio se baseia no art. 182 da Constituição Federal, segundo o qual o Plano Diretor do Município prevalece sobre o Código Florestal podendo dispor diferentemente deste:

Art. 182. 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.

§ 1º. O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

O Plano Diretor municipal tem a finalidade de alcançar o promover comum, implicando que esse instrumento não pode legitimar eventuais degradações, pois de acordo com o art. 23 da Carta Magna a preservação do meio ambiente deve necessariamente constar em cada Plano Diretor. Além do mais, a autonomia municipal não pode prevalecer sobre comandos e princípios que a própria Constituição Federal consagra nos arts. 225 e 170. Logo, a interpretação é equivocada, pois não pode o Plano Diretor revogar uma legislação que lhe é hierarquicamente superior. Em última essência, essa linha de pensamento remonta à questão da aplicabilidade urbana do Código Florestal, assunto que por ser o tema central deste estudo continuará sendo discutido até o último capítulo.

#### 4. O PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 2º DO CÓDIGO FLORESTAL:

A discussão acerca da aplicabilidade ou não das alíneas a, b e c do art. 2º do Código Florestal, ou Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, encontra resposta no parágrafo único do mesmo dispositivo, que não deixa

dúvida quanto ao fato de que os planos diretores e legislações municipais de uso do solo de uma maneira geral devem obedecer aos limites da legislação federal, a despeito das críticas de que o legislador teria usado "um critério de pouca eficiência visando a fixação das áreas que devem ser consideradas de preservação permanente, ou seja, o da largura do corpo d'água" (SILVA: 2002, p. 73-76).

Por meio da Lei nº 7.803, de 20 de julho de 1989, o legislador federal acrescentou ao art. 2º do Código Florestal um parágrafo único dispondo expressamente sobre a aplicabilidade desse dispositivo em perímetros urbanos. Esse na verdade já era o sentido da legislação anterior, mas tal explicitação foi feita com o intuito de evitar conflito de leis como o discutido neste estudo:

Parágrafo único - No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em todo o território abrangido, observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo.

## 5. O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E A PROTEÇÃO DAS ÁREAS ELENCADAS PELAS ALÍNEAS A, B E C DO ART. 2º DO CÓDIGO FLORESTAL:

Quando se fala em proteção ao meio ambiente a questão do desenvolvimento econômico é sempre levantada, visto que muitas vezes a proteção à natureza é vista como um entrave à abertura e desenvolvimento de negócios. No caso da aplicabilidade das alíneas a, b e c do art. 2º do Código Florestal em perímetros urbanos, há posicionamentos no sentido de que isso traria inúmeros desempregos, especialmente nos setores de serviço e da construção civil (GALVAO: 2002 a). Esse foi um dos argumentos mais utilizados por aqueles que defendiam as legislações que reduziram as dimensões de uma área de

preservação permanente, a exemplo do que ocorreu em Recife e Curitiba. De fato, o pensamento de que não faz sentido preservar a natureza enquanto há pessoas passando fome ou desempregadas encontra muitos defensores.

Entretanto, essa visão não se coaduna como o conceito de desenvolvimento sustentável adotado pelo art. 225 da Constituição Federal, segundo o qual o interesse das gerações futuras deve ser protegido em face das atividades significativamente degradadoras desenvolvidas no presente. O objetivo disso é fazer com que "as gerações futuras possam encontrar recursos naturais utilizáveis, que não tenham sido esgotados, corrompidos ou poluídos pelas gerações presentes" (MACHADO: 2001, p. 280). Tal política de desenvolvimento procura aliar a proteção ambiental, o desenvolvimento social e a eficiência econômica, e pode ser traduzida como a promoção da harmonia dos seres humanos entre si e dos seres humanos em relação à natureza.

A Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, foi a primeira no Brasil a tipificar o conceito de desenvolvimento sustentável ao dispor em seu art. 4º que a Política Nacional do Meio Ambiente objetivará a "compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico". Mais tarde, a Constituição Federal de 1988 consagrou de tal maneira a defesa do meio ambiente que a tornou inclusive uma limitação aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência, transformando o Brasil em uma democracia econômica e social (MUKAI: 2002, p. 31):

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

VI - defesa do meio ambiente.

O desenvolvimento econômico a qualquer custo não é mais importante que a vida e a qualidade de vida das pessoas, pois como, afirma Eduardo Gianetti (2002), o planeta tem

suas limitações ecológicas. Não é possível suprimir a mata ciliar, protegida pelas alíneas a, b e c do art. 2º do Código Florestal, por causa do crescimento do setores como o da construção civil ou o de serviços. Além do mais, a evolução das tecnologias e do consumo de produtos verdes em todo o mundo demonstra que o desenvolvimento sustentável não é somente uma necessidade, mas também uma possibilidade bastante paupável (MEIO: 2002). Rodrigo Andreotti Musetti finaliza com propriedade sobre o tema que de nada "adiantaria ao empregador chegar em casa com seu salário no bolso e seu emprego garantido e ver seu filho com anomalias, não ter água potável para tomar ou assistir o sofrimento de sua mulher com câncer de pulmão, etc., devido à poluição da fábrica onde ele trabalha".

## 6. A HERMENÊUTICA JURÍDICO-AMBIENTAL:

Caso duas normas em matéria ambiental estejam em conflito prevalecerá a que for mais benéfica em relação à natureza, defende Álvaro Luiz Valery Mirra (2002, p. 73), posto que vigora o princípio *in dubio pro nature*. Trata-se de uma outra manifestação do princípio da prevenção que, por defender que o mais importante é impedir que o dano ambiental aconteça, entende que a legislação ambiental mais preservacionista deve ser acolhida porque essa é uma maneira de evitar possíveis degradações. A finalidade do Direito, que é a de promover a dignidade da pessoa humana e a paz social, no Direito Ambiental é traduzida como a proteção ao meio ambiente e, por consequência, à vida e à qualidade de vida. Isso justifica a adoção do princípio *in dubio pro nature* (MUSSETTI: 2002).

Dentro desse raciocínio, no caso da edificação urbana à margem de rios e de outros reservatórios de água, a legislação a ser aplicada são as alíneas a, b e c do art. 2º do Código Florestal, que melhor protege o meio ambiente. De qualquer forma, nessa matéria têm os Municípios a liberdade para editar normas mais severas, aumentando os limites das áreas de preservação permanentes previstos pelo art. 2º do Código Florestal. Somente a aplicação desse princípio solucionaria todo o conflito de normas discutido neste estudo.

## CONCLUSÃO:

A discussão acerca da edificação urbana e do conflito de leis entre legislações municipais e o Código Florestal, ou Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que em suas alíneas a, b e c do art. 2º dispõem sobre a proteção à margens dos rios e de outros reservatórios de água, in casu lagoas, lagos e nascentes, é importante porque pode afetar a qualidade de vida da população de uma maneira geral e, em especial, da população pobre. O Código Florestal considera como de preservação permanente área que certos Municípios ignoraram por acreditarem que tal lei não seria aplicada nos perímetros urbanos. A vegetação encontrada nessas localizações é a mata ciliar e sua relevância é imensa para a conservação dos recursos hídricos e dos outros bens ambientais.

Um exame mais acurado da Constituição Federal revela que o Código Florestal é a lei que deve ser aplicada, pois a competência para legislar sobre o meio ambiente é concorrente e pressupõe uma hierarquia normativa a partir da esfera federal, que tem de ser seguida pelos Municípios, que devem legislar em inteira conformidade com a lei federal. Assim como o Plano Diretor, o interesse local dos Municípios não pode se sobrepor ao interesse da coletividade nem à comandos e princípios consagrados pela Constituição Federal.

Uma leitura atenta do parágrafo único do art. 2º do Código Florestal deslindaria a questão, já que nele está expressamente prescrito a aplicação do dispositivo às áreas urbanas. De acordo com o art. 170 da Carta Magna o desenvolvimento econômico deve respeitar o meio ambiente, não podendo a geração de empregos e a circulação de renda justificar a não aplicação do alíneas a, b e c do art. 2º do Código Florestal. De qualquer maneira, o princípio *in dubio pro nature*, que é derivado do princípio da prevenção, encerra a questão ao dispor que em caso de conflito de legislações será acolhida a mais eficaz na proteção ao meio ambiente.

Sendo assim, a lei a ser aplicada com relação à delimitação das áreas de proteção permanente à margem de rios e de outros reservatórios de águas, como lagoas, lagos e nascentes, é o Código Florestal, ou Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, em suas alíneas a, b e c. Os dispositivos das leis municipais que diminuam as

áreas de proteção estabelecidas são inconstitucionais e não devem ser observados. Esse norteamento se coaduna com a doutrina, os princípios e, principalmente, a finalidade do direito ambiental: a conservação e o uso racional do meio ambiente.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

Artigos de jornal e revista:

FALCÃO, Roberta Borges de Medeiros. Tribuna do Norte, Natal/RN, 6 de setembro de 2002. Pag. 2.

GALVÃO, Ângelo. O Código Florestal e o desenvolvimento da cidade. O Judiciário, Recife/PE, ano 8, nº 32, p. 6, agosto/setembro de 2002.

GALVÃO, Ângelo. Código Florestal e a cidade. Diário de Pernambuco, Recife, 8 de outubro de 2002. Pag. A3.

GIANETTI, Eduardo. Entrevista: economia do prazer. Istoé, nº 1732, p. 7-11, 11 de dezembro de 2002.

MEIO ambiente: o capital verde. Istoé, nº 1711, p. 90-96, 17 de julho de 2002.

PARECER da PCR questiona Código. Diário de Pernambuco, Recife/PE, 19 de dezembro de 2002. Pag. C6.

Artigos de Internet:

ABREU, Alexandre Herculano e OLIVEIRA, Rodrigo de. Regime Jurídico das Matas Ciliares. Disponível em: <http://www.mp.sc.gov.br>. Acessado em 9 de janeiro de 2003.

ARAUJO, Suely Vaz Guimarães de. As Áreas de Preservação Permanente e a Questão Urbana. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br>. Acessado em 15 fevereiro de 2003.

BITTAR FILHO, Carlos Alberto. Dano Ambiental: Natureza e Caracterização. Disponível em:

<http://orbita.starmedia.com/~jurifran>. Acessado em 17 de junho de 2002.

GLOSSÁRIO Ecológico. Disponível em:

<http://www.cprh.pe.gov.br>. Acessado em 2 de janeiro de 2003.

MUSSETTI, Rodrigo Andreotti. Da Hermenêutica Jurídico-Ambiental. Disponível em: <http://www.direito.adv.br>.

Acessado em 8 de novembro de 2002.

Livros:

BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2001.

FREITAS, Vladimir Passos de. A Constituição Federal e a Efetividade das Normas Ambientais. 2ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 9ª edição. São Paulo: a Malheiros, 2001.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Impacto Ambiental - Aspectos da Legislação Brasileira. 2ª edição. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

MORIN, Edgar. A Religação dos Saberes.

MUKAI, Toshio. Estudos e Pareceres de Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 1997.

\_\_\_\_\_. Direito Ambiental Sistematizado. 4ª edição. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

SILVA, Vicente Gomes da. Legislação Ambiental Comentada. Belo Horizonte: Fórum, 2002.

-----  
-----  
[1] Antrópico é um adjetivo relativo à ação ou interferência do homem sobre o meio ambiente (Novo Dicionário Aurélio, 3ª edição. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999. p. 156).

[2] Os crimes contra as florestas e demais formas de vegetação estão tipificados nos arts. 38 à 53 da Lei de Crimes Ambientais, ou Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.

[3] A lei é aplicável, assim, somente nos locais onde existirem florestas e demais formas de vegetação natural; e, ainda, assim, somente ao longo dos cursos d'água, nos limites indicados pelo art. 2º e ao redor ou na extensão dos diversos acidentes naturais indicados pelo mesmo artigo.

(...)

Da mesma forma, não há de se falar em "áreas de terra de preservação permanente"; a lei considera de "preservação permanente as florestas ou vegetações naturais de preservação permanente".

**Fonte:** <http://www.teiajuridica.com/edrios.htm>