



ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PROJETO DE LEI 208 /2009
Processo n°: 20882 – 01.00 09 7

Proponente: Deputado Alceu Moreira

Ementa: Altera a lei n° 9.519, de 21 de janeiro de 1992, que institui o Código Florestal do estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências .

Relator: Deputado Francisco Appio

Parecer: Favorável com emenda

Relatório

1. Ao exame e parecer desta Comissão de Constituição e Justiça vem o Projeto de Lei n° 208/2009, de autoria do deputado Alceu Moreira, o qual, a par de sua ementa, pretende alterar a redação de dispositivos normativos integrantes do artigo 28 do Código Florestal do Estado do Rio Grande do Sul - Lei n.º 9.519, de 1992.

2. Preliminarmente, cumpre destacar que este Relator apresentou anterior versão de seu Parecer, o qual foi objeto de pedido de vista pelo ilustre deputado Elvino Bohn Gass, posteriormente sucedido nesta tarefa pelos nobres deputados Nelson Marchezan Júnior e Paulo Odone.

3. Na data de 09/06/2010 recebi informação da assessoria do digno deputado proponente, dando conta de que o sistema LEGIS, acessado via site da Assembléia Legislativa do Estado, **havia induzido sua excelência em lapso documental**, vez que no respectivo endereço eletrônico¹ constava consolidação da lei estadual n° 9.519/92 – “*atualizada até a lei n° 12.115, de 06 de julho de 2004*”, sob a responsabilidade do Gabinete de Consultoria Legislativa deste Parlamento gaúcho.

4. Ocorre que na versão eletrônica, conforme efetivamente pode verificar este Relator, ainda hoje consta versão na qual os parágrafos 1° e 2° da lei n° 9.519/92 constam com a “*redação dada pela Lei n° 11.498/00*”.

¹ <http://www.al.rs.gov.br/legiscomp/arquivo.asp?Rotulo=Lei%20n%209519&idNorma=6&tipo=pdf>



ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

5. Tal situação teria induzido o deputado Alceu Moreira a utilizar - no PL nº 208/2009- referência legislativa em tese equivocada, o que se pretenderá demonstrar no decorrer deste Parecer, mas sem que com isto reste evidada de vício intransponível a respeitabilíssima proposição normativa.

6. Peço, portanto, nesta nova emissão de Parecer, a compreensão e a vênia cabível, no sentido de destacar que disso decorreu necessidade de tratamento técnico quiçá diferenciado, em esforço hermenêutico passível de entregar aos nobres Pares avaliação jurídica suficientemente abalizada a permitir a regular tramitação do expediente.

7. Senão vejamos!

8. Ocorre que efetivamente a lei estadual nº 11.498/2000 foi julgada inconstitucional pelo colendo Tribunal de Justiça, mediante acórdão prolatado nos autos tombados sob nº 70001436658, sendo que, conforme informações obtidas junto ao Procurador Fernando Ferreira, houve o regular trânsito em julgado da matéria, concedendo-se – como cediço na doutrina² - efeito *ex-tunc e erga omnes*, de forma que, em virtude da declaração de inconstitucionalidade da norma estadual editada em 2000, a mesma foi afastada do mundo jurídico, não gerando efeitos desde o momento de sua promulgação.

9. A contrário senso, veja-se que os efeitos da declaração de inconstitucionalidade pela via difusa (caso concreto) afetam somente as partes envolvidas no processo, de modo a desfazer o ato declarado inconstitucional, mas sem afetar quaisquer pessoas, físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, que não façam parte do litígio judicial travado.

10. De referir que a declaração de inconstitucionalidade de lei estadual pelo Tribunal de Justiça, decorre de competência estatuída no inc. IX do art. 93 da Carta Política Estadual, sendo

² Neste sentido veja-se o excelente texto do Min. Gilmar Mendes – STF, com publicação eletrônica constante do site <http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=122&p=1>



ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

que a ação em tela foi proposta pelo Procurador-geral de Justiça, com fundamento na previsão do inc.III do §1º do art. 95 da CE/89.

11. Entretanto, ao contrário de regra simétrica constante na Constituição Federal, não existe comando positivado no sentido de que seja oficiado o Parlamento Estadual para fins de que a norma inquinada de inconstitucional seja formalmente retirada dos bancos de dados legislativos em vigor, o que acarreta extrema dificuldade ao Parlamentar – e a qualquer cidadão – quando seja imperioso identificar quais dispositivos normativos permanecem com vigência.

12. A consequência lógica da mencionada decretação de inconstitucionalidade da lei estadual nº 11.498/00, é que a alteração produzida pela mesma no texto normativo do Código Florestal do Estado deixou de existir, fazendo, portanto, com que retornasse a higidez - e vigência - da redação original dos parágrafos 1º e 2º da lei nº 9.519/92.

13. Neste ponto, qualquer análise técnica menos aprofundada teria conclusão no sentido de que o PL nº 208/2009 seria tendente a obter negativa de seguimento, considerando que materialmente incompatível a alteração legislativa por ele pretendida.

14. Isto, no entanto, não procede!

15. Frise-se que a referência a redação do §1º do art. 28 dada pela lei declarada inconstitucional, ocorre única e exclusivamente em sua JUSTIFICATIVA, **não havendo qualquer remissão legislativa no texto normativo do PL nº 208/2009.**

16. Desta forma, torna-se necessário trazer a comento importante diferenciação doutrinária e jurisprudencial existente entre uma “*proposição normativa*” e a respectiva “*justificativa da proposição*”, que pode ser também concebida como a alternatividade existente entre “*texto*” X “*contexto*”.

17. Esta matéria guarda pertinência de gênero para com a discussão que se trava entre a “*mens legis*” e a “*mens legislatoris*”.



ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

18. Veja-se que a *mens legis* é a vontade da lei, enquanto que a *mens legislatoris* constitui a vontade do legislador, o que contrapõe duas correntes, a objetivista (o sentido prescrito na lei) versus a subjetivista (o sentido querido e pretendido pelo legislador).

19. No âmbito da Corte Constitucional Federal, a matéria está suficientemente enfrentada, de forma que nos julgados prolatados ficou identificado que a vontade humana, enquanto exercida na condição de legislador (*mens legislatoris*), somente tem validade jurídica no exercício da respectiva função, vez que a lei, uma vez editada (*mens legis*), passa a ter vida própria, submetendo a todos, governantes e governados.

20. Neste sentido, claro fica que a *mens legislatoris* do referenciado PL nº 208/2009 – consubstanciada na sua “Justificativa”, destina-se ao convencimento dos ilustres integrantes deste órgão técnico especializado parlamentar (CCJ) quando da votação da matéria pelo Plenário da Comissão de Constituição e Justiça, encontrando-se despegada do texto normativo da proposição legislativa, tendente a constituir a *mens legis* da futura lei.

21. Claro fica, que em eventual trâmite da matéria junto a outra comissão técnica permanente, isto não mais será importante, vez que os ilustres componentes dos órgãos temáticos poderão, inclusive, conceder aperfeiçoamento legislativo, o que se traduz numa nova visão da *mens legislatoris*, que só restará perfectibilizada no momento último da votação em Plenário, oportunidade na qual passa a ser importante em matéria interpretativa apenas a *mens legis* inserta no texto normativo final.

22. Via de consequência, como a Justificativa do PL nº 208/2009 tenderá a ser arquivada digitalmente nos bancos de dados deste Parlamento, é que sugiro aos nobres Pares, uma vez aprovado o presente Parecer, que todo o conteúdo dos parágrafos contidos pelas expressões “O referido artigo.....” até “.....estabelecendo normas de precaução” sejam riscados e determinada a exclusão digital no sistema PRO desta Assembléia Legislativa.



ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

23. Registro, a fim de retomar a análise técnica, que o texto normativo do PL nº 208/2009 apresenta, em seu art. 1º, regra que não guarda a menor inconformidade com a pré-existente declaração de inconstitucionalidade da redação dada ao §2º do art 28 da Lei nº 9.519/92, pela lei estadual nº 11.498/00, vez que destinado a alterar a própria redação ainda em vigor – independentemente da regra ali constante. Esta solução, após as digressões aqui feitas, nos parece de clareza solar!

24. Em conclusão, se vigente a alteração pretendida pela Lei nº 11.498/00 estaríamos frente ao seguinte quadro sinoptico comparativo da situação para com a pretendida:

<p>Art. 28 - É proibido o uso do fogo ou queimadas nas florestas e demais formas de vegetação natural.</p> <p>§ 1º - Poderá ser utilizado o fogo como meio de controle e eliminação de pragas e doenças, como forma de tratamento fitossanitário, bem como em áreas já utilizadas anteriormente para lavoura, se peculiaridades locais ou regionais assim justificarem, e mediante permissão de órgão do poder público estadual ou municipal.</p> <p>§º 2º - A permissão referida no parágrafo anterior deverá basear-se em laudo emitido por técnico competente credenciado pelo Poder Público Estadual ou Municipal, que circunscreverá a área a ser atingida e estabelecerá as normas de precaução a serem seguidas.</p> <p><i>Nihil</i></p>	<p>Art. 28 - É proibido o uso do fogo ou queimadas nas florestas e demais formas de vegetação natural.</p> <p>§ 1º - Poderá ser utilizado o fogo como meio de controle e eliminação de pragas e doenças, como forma de tratamento fitossanitário, bem como em áreas já utilizadas anteriormente para lavoura, se peculiaridades locais ou regionais assim justificarem, e mediante permissão de órgão do poder público estadual ou municipal.</p> <p>§ 2.º Será permitido uso de fogo como prática de manejo controlado em pastagens, nativas e exóticas, em áreas não mecanizáveis, desde que não seja de forma contínua, para limpeza, remoção de touceiras de palhadas e como quebra de dormência de sementes, mediante permissão de órgão do poder público municipal, até que seja viabilizada tecnologia alternativa que venha a substituir esta prática.”</p> <p>§ 3.º A permissão referida nos §§ 1.º e 2.º deverá se basear em laudo emitido por técnico competente, que definirá a área a ser manejada e estabelecerá as normas a serem seguidas.”</p>
---	---



ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

25. Entretanto, conforme os comentários aqui produzidos, a comparação da alteração legal pretendida terá relação direta para com a redação original da lei nº 9.519/92, a saber:

<p>Art 28 - É proibido o uso do fogo ou queimadas nas florestas e demais formas de vegetação natural.</p> <p>§ 1º - Em caso de controle e eliminação de pragas e doenças, como forma de tratamento fitossanitário, o uso de fogo, desde que não seja de forma contínua, dependerá de licença do órgão florestal competente.</p> <p>§ 2º - No caso previsto no § 1º, o órgão florestal competente deverá difundir critérios e normas de queima controlada, assim como campanha de esclarecimento de combate a incêndios.</p> <p><i>Nihil</i></p>	<p>Art 28 - É proibido o uso do fogo ou queimadas nas florestas e demais formas de vegetação natural.</p> <p>§ 1º - Poderá ser utilizado o fogo como meio de controle e eliminação de pragas e doenças, como forma de tratamento fitossanitário, bem como em áreas já utilizadas anteriormente para lavoura, se peculiaridades locais ou regionais assim justificarem, e mediante permissão de órgão do poder público estadual ou municipal.</p> <p>§ 2º. Será permitido uso de fogo como prática de manejo controlado em pastagens, nativas e exóticas, em áreas não mecanizáveis, desde que não seja de forma contínua, para limpeza, remoção de touceiras de palhadas e como quebra de dormência de sementes, mediante permissão de órgão do poder público municipal, até que seja viabilizada tecnologia alternativa que venha a substituir esta prática."</p> <p>§ 3.º A permissão referida nos §§ 1.º e 2.º deverá se basear em laudo emitido por técnico competente, que definirá a área a ser manejada e estabelecerá as normas a serem seguidas."</p>
---	--

26. Veja-se portanto que, seja com a redação ultimada pela lei nº 11.498/00, seja em face da redação original da lei nº 9.519/92, não se vislumbra qualquer problema nos comandos normativos do PL nº 208/2009, vez que, como obviamente constatado, se destina a produzir alteração diretamente no texto permanente do código florestal do Estado do RS

27. Da justificativa do presente projeto de lei, extrai-se a fundamentação legal-constitucional que o insigne Dep. Alceu Moreira pretendeu registrar, para fins de embasamento jurídico da proposição parlamentar em comento. Dessa forma, permito-me destacar o seguinte ponto:



ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

“A Constituição Estadual do Rio Grande do Sul em seu Capítulo IV - Do Meio Ambiente, assim dispõe:

Art. 251 - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo, preservá-lo e restaurá-lo para as presentes e futuras gerações, cabendo a todos exigir do Poder Público a adoção de medidas nesse sentido.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, o Estado desenvolverá ações permanentes de proteção, restauração e fiscalização do meio ambiente, incumbindo-lhe, primordialmente:

.....

XII - combater as queimadas, ressalvada a hipótese de que, se peculiaridades locais justificarem o emprego do fogo em práticas agropastoris ou florestais, ocorra permissão estabelecida em ato do poder público municipal, estadual ou federal circunscrevendo as áreas e estabelecendo normas de precaução.”

28. Ocorre que também estes dispositivos constitucionais mencionados na justificativa do PL 208/2009, foram insertos na Carta Política Estadual por meio da PEC nº 119/2002, cujo proponente foi este próprio Deputado, a qual tinha a seguinte redação:

“Art.1º - o inciso XIII, do parágrafo 1 , do art.251, da constituição do estado do rio grande do sul, de 03 de outubro de 1989, passa a ter a seguinte redação:

"art.251.....

§1º -

"XIII - combater as queimadas, ressalvada a hipótese de que, se peculiaridades locais justificarem o emprego do fogo em praticas agropastoris ou florestais, ocorra permissão estabelecida em ato do poder publico municipal, estadual ou federal circunscrevendo as áreas e estabelecendo normas de precaução.”



ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

29. Registro, por pertinente, que anteriormente já manifestara entendimento favorável a tal matéria, vez que, por igual, já fora proponente da PEC nº 113/2001, que tratava de assunto em tudo análogo a PEC nº 119/2002. **Portanto, claro fica a atuação deste Parlamentar no exercício de seu mister de representação dos anseios populares da região nordeste do planalto do estado.**

30. A PEC nº 119/2002 foi devidamente aprovada pelo Plenário deste Parlamento gaúcho, tendo gerado a edição da Emenda Constitucional nº 33/2002 que deu nova redação ao mencionado art. 251 da Constituição Estadual.

31. Entretanto, tenho o dever de consciência de informar que o egrégio Tribunal de Justiça do RS, ao apreciar a ADIn nº 70005054010, entendeu por julgar em, 16/12/2002, em sentido contrário ao posicionamento deste Parlamento, emitindo o seguinte acórdão:

“ADIn julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da emenda constitucional n. 32/2002, por afronta aos artigos 1, 8, 10 e, 13, e 251, "caput" da carta sul-rio-grandense.” (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70005054010, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vasco Della Giustina, Julgado em 16/12/2002)

32. Em vista desta situação, e por força de que a justificativa do projeto de lei estaria embasada em artigo da constituição julgado inconstitucional pelo egrégio Tribunal de Justiça, não poderia restar outra opção a este Relator que não fosse a de emitir parecer indicando o arquivamento do expediente por falta de substrato autorizativo constitucional.

33. Entretanto, determinei a minha assessoria que efetivasse trabalho diferenciado, vez que esta importantíssima idéia é defendida, desde o início, por este deputado, tal como já registrei ao longo deste Parecer.



ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

34. Nesta linha, pedindo vênias aos doutos integrantes desta Comissão de Constituição e Justiça, irei efetuar novas ponderações que, a meu sentir, permitirão o prosseguimento do feito para as comissões temáticas, onde poderá, como consignei a fls. retro, inclusive ser aperfeiçoado.

35. O direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado constitui um direito fundamental previsto no art. 225 da Constituição da República, sendo dirigido a toda coletividade difusa de pessoas a quem interessa a proteção ambiental, esta necessária e imprescindível a boa qualidade da própria vida humana, servindo, em última instância para a própria construção da dignidade humana.

36. Desta forma, por força do próprio art. 225 da Constituição Federal, inclusive em face das normas de competência material contidas em seu art. 23, VI e VII, o Poder Executivo é o principal responsável pela observância e garantia da proteção ambiental, o que está por significar que, se é dever do Estado impedir que os particulares venham a degradar o meio ambiente, não se poderia, logicamente, entender como cabível que o próprio Estado autorizasse tal atitude.

37. Entretanto, em nosso estado democrático de direito, são as normas infraconstitucionais que estabelecem a forma e as condições para que os direitos e deveres prescritos na constituição tenham sua efetiva implantação e correspondente observância.

38. Neste sentido, compete ao aplicador do direito, e no caso específico ao parlamentar com assento nesta CCJ, ter em mente o quadro da legislação federal aplicável a espécie.

39. O Código Florestal nacional foi criado em 1965, com o objetivo de defender a flora brasileira em face de um contexto nacional de crescente industrialização, vez que a época a proteção ambiental era compreendida como um dever legal, mas não uma imposição constitucional, considerando que a ordem então vigente era da Constituição de 1946.



ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

40. Mesmo a época, o Código Florestal baixado pela Lei 4.771/65, fora expresso em estatuir, como regra, a proibição genérica do uso das queimadas não controladas, mas autorizando a prática em algumas situações legalmente clausuladas:

Art. 27. É proibido o uso de fogo nas florestas e demais formas de vegetação.

Parágrafo único. Se peculiaridades locais ou regionais justificarem o emprego do fogo em práticas agropastoris ou florestais, a permissão será estabelecida em ato do Poder Público, circunscrevendo as áreas e estabelecendo normas de precaução.

41. Veja-se que não se "licenciava" a queima, uma vez que isto estaria por significar um direito prévio a ser meramente declarado pela autoridade. Ao revés, registrou-se a figura da "permissão", que consignava a liberalidade para a Administração.

42. Atualmente, o art. 27, parágrafo único, do Código Florestal é regulamentado pelo Decreto nº. 2.661, de 5 de julho de 1998, e pela Portaria do IBAMA nº. 94/98-N, de 9 de julho de 1998, a saber:

Decreto 2.661/98

Art 3º. O emprego do fogo mediante Queima Controlada depende de prévia autorização, a ser obtida pelo interessado junto ao órgão do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, com atuação na área onde se realizará a operação.

Portaria do IBAMA nº. 94/98

Art. 1º - Fica instituída a queima controlada, como fator de produção e manejo em áreas de atividades agrícolas, pastoris ou florestais, assim como com finalidade de pesquisa científica e tecnológica, a ser executada em áreas com limites físicos preestabelecidos.



ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

43. Desta forma, mercê da existência de regra autorizativa federal que regula a “queima controlada, como fator de produção e manejo em áreas de atividades agrícolas, pastoris”, não haveria óbices jurídicos para que os estados pudessem efetivar tais autorizações.

44. A intenção do PL nº 208/2009, em nosso sentir, por igual, está confortada pelo princípio da proporcionalidade em sentido estrito, vez que, sopesados os benefícios gerados com a autorização restrita em face dos prejuízos advindos a agricultura.

45. Isto porque - para que seja aceita a queima controlada – o PL nº 208/2009 institui a exigência de que:

“A permissão referida nos §§ 1.º e 2.º deverá se basear em laudo emitido por técnico competente, que definirá a área a ser manejada e estabelecerá as normas a serem seguidas.”

46. Também, é imprescindível que se distinga a norma do dispositivo, vez que a norma não é o texto e muito menos o conjunto deles. A norma tem seu conteúdo de sentido construído a partir da interpretação sistemática de textos normativos, sendo que os dispositivos consistem no objeto da interpretação. Via de consequência, sem nenhuma pretensão doutoral, entendo ser lícito concluir que “as normas são os resultados da interpretação de diversos dispositivos”.

47. Humberto Ávila, titular de direito público da UFRGS, em texto monográfico, alerta que é equivocada a afirmação de que a Constituição de 1988 possui uma inigualável quantidade de dispositivos que garantem direitos, sendo que, em realidade, a Carta Política nada mais possui do que um maior número de dispositivos que podem ou não se traduzir em uma ou várias normas individuais.

48. Desta forma, os princípios e regras constitucionais que regem a preservação do meio ambiente apresentam uma dimensão externa e outra intema. O conjunto de regras e princípios constitucionais que conformam os direitos e deveres voltados a preservação ambiental não são somente aqueles que topologicamente constam de capítulo específico da Constituição.



ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

49. Ao contrário, o critério *ratione materia* apenas instrumentaliza o elemento exterior do sistema jurídico, deixando intacta a multiplicidade e a mobilidade das relações sintáticas e semânticas a serem construídas pelo intérprete.

50. Nobres Pares!

51. Neste momento poderia ser questionado sobre os motivos para tais incursões no campo da interpretação constitucional. Ocorre que, ao revés do critério material destacado no parágrafo anterior, é preciso construir uma sistematização do conteúdo de sentido dos dispositivos que protegem expressa ou implicitamente, imediata ou mediadamente os bens jurídicos abrangidos pela preservação ambiental.

52. O Capítulo VI do Título VIII da Constituição, especificamente em seu art. 225, nada mais faz do constituir o ponto de partida para o entendimento quanto a adequação da proteção ambiental em face dos demais bens e direitos garantidos constitucionalmente, sendo que a perfeita identificação das restrições sistêmicas que este dever constitucional ostenta, necessita, por óbvio, **da instrumentalização do princípio da proporcionalidade em cada caso concreto.**

53. E é justamente este ponto que queremos trazer a colação dos colegas, ou seja, é necessário, sim, perquirir se a preservação alegável do meio ambiente não deve ser compatibilizada com outros direitos e garantias da constituição, notadamente - no caso em apreço- os bens culturais-sociais, **vez que a utilização agrícola do instrumento da queima controlada tem sim uma dimensão social que não se pode olvidar.**

54. Para tanto, a proposição do douto Dep. Alceu Moreira vai bem, como se diz popularmente!

55. Ou seja, dimensiona, com precisão, mediante a técnica do *check and balance*, os bens jurídicos em tela, de forma a que concede tutela máxima ao Estado quanto a autorização



ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

para o uso da queima controlada, exigindo previamente um “laudo técnico” específico sobre as condições e técnicas que deverão ser obrigatoriamente cumpridas, sob pena, por óbvio, da ilegalidade do procedimento e conseqüentes responsabilidades: administrativas, ambientais, cíveis e penais.

56. Trata-se, portanto, de uma lei severa! Que jamais poderá ser tida como “*liberal*”, mas sim profundamente técnica.

57. A par destas circunstâncias, reforço aos meus colegas, que o meio ambiente é um bem difuso, o que significa que ele pode ser por todos igualmente usufruído, desde que de forma sustentável.

58. Entretanto, se toda a coletividade dele usufrui, por conseqüente é dever da coletividade sua defesa e preservação, que não se constitui como objeto de prestação única e exclusiva estatal.

59. Em face desta premissa, e considerando a utilização racional dos recursos naturais disponíveis, surge como dever dos órgãos ambientais reger sua defesa, sem descuidar das relações histórico-culturais envolvidas.

60. Ainda que as discussões ambientais tenham avançado de forma significativa junto à sociedade nos últimos trinta anos, o Sistema Nacional de Meio Ambiente- SISNAM A, ainda não está completamente efetivado e não se percebe claramente na população a consciência ambiental, especialmente no que se refere ao alcance das suas ações sobre o ambiente.

61. Na tentativa de se inserir como agente ativo da proteção do meio, e assim exercer as competências atribuídas constitucionalmente, os municípios, ao longo dos anos, tem buscado constituir estrutura administrativa para tratar especificamente das questões ambientais. Estrutura essa baseada no Sistema Nacional do Meio Ambiente e composta pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente, pelo Fundo Municipal de Meio Ambiente e pelo órgão de gestão ambiental.



ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

62. O licenciamento ambiental municipal tem sido tutelado pelo órgão gestor estadual em muitos estados brasileiros, sendo que para que o município efetive o licenciamento basta que edite as respectivas normas legais e tenha equipe técnica, Conselho Municipal de Meio Ambiente funcionando e Fundo Municipal de Meio Ambiente criado. A elaboração destas normas deve ter como norte a proteção ambiental e, ao mesmo tempo, a possibilidade de que o empreendedor obtenha a licença ou autorização de seu interesse no menor tempo e custo possíveis, tudo sem impedir as atividades econômicas que ensejem um desenvolvimento sustentável em face de um meio ambiente equilibrado.

63. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 23, incisos VI e VII, definiu que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, *“proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas”* como também *“preservar as florestas, a fauna e a flora”*. No mesmo artigo, em seu parágrafo único, fixou a necessidade de se criarem 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.

64. A competência executiva, ou administrativa, em matéria de proteção ao meio ambiente e combate a poluição, é plena, por força do art. 23, VI, da CF /88 e delimita a atuação do Poder Público na execução dos atos e das medidas para o cumprimento das leis. Isto resta consubstanciado no poder de fiscalizar, estabelecer regulamentos e padrões e zelar pelo seu cumprimento. Quer dizer, é a competência executiva constitucional do art. 23, VI, que legitima o exercício do poder de polícia ambiental do Estado e dos respectivos Municípios.

65. Como consequência natural do retrocitado dispositivo constitucional, pode ser repassado aos Municípios a competência de realizar o licenciamento ambiental, isto obviamente decorrente do inexorável poder de polícia que passou a deter sobre todos os assuntos locais, o que, entretanto, deve ser composto em face da já citada lei federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente.



ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

66. De destacar que o art. 10 da lei federal nº 6.938/81, ao tratar do licenciamento ambiental, fala em *"prévio licenciamento por órgão estadual competente, integrante do SISNAMA"*, sendo que, a época da edição da Lei nº 6.938, no já longínquo ano de 1981, sob a égide de outra Constituição Federal, a posição majoritária da doutrina e da jurisprudência era de que o Município não se constituía como ente integrante da federação e, como tal, não detinha competência para proceder ao licenciamento ambiental, que era realizada pelo órgão estadual.

67. Esta situação mudou radicalmente em 05/10/1988, vez que conforme Celso Antônio Bandeira de Mello:

"A Constituição de 1988 modifica profundamente a posição dos Municípios na Federação, porque os consideram componentes da estrutura federativa. Nos termos da Constituição, o Município brasileiro é entidade estatal integrante da Federação, como entidade político-administrativa, dotada de autonomia política, administrativa e financeira."

68. Assim, s.m.j., a nova ordem constitucional conformou *status* jurídico diferenciado para que os Municípios venham a licenciar ambientalmente empreendimentos ou atividades, em face de interpretação sistemática dos artigos 23, VI e VII e 30, I da CF/88

69. O licenciamento ambiental é um processo administrativo por meio do qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos de atividades consideradas efetiva ou potencialmente agressivas ao meio ambiente, **ou que possam causar degradação ambiental.**

70. O Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, por meio da Resolução nº 237/97, regulamentou a competência do órgão ambiental municipal para o licenciamento de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e **daquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio** (artigo 6º).



ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

71. As competências dos órgãos ambientais da União e dos Estados também foram especificadas, respectivamente, no artigo 4º e 5º da referida Resolução, sempre lembrando que encontra-se em tramitação no Congresso Nacional o PLP nº 12/2003 que pretende “legalizar” práticas hoje decorrentes de resoluções de Conselhos Nacionais.

72. De mais a mais, o CONAMA determinou ainda que o licenciamento ambiental deverá ocorrer em um único nível de competência, resguardando a cada ente federado sua competência do exercício de poder de polícia administrativa ambiental para as ações de fiscalização e licenciamento (artigo 7º).

73. Doutrinária e juridicamente, nos parece que a corrente majoritária tem se inclinado pelo posicionamento de que a resolução nº 237/97 foi editada com base na competência do CONAMA para o estabelecimento de normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente. (Lei Federal nº. 6.938/81, art. 8º, VII).

74. Desta forma, importante esclarecer qual a posição e funções do CONAMA e dos órgãos estaduais e municipais em face do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, o qual é integrado desta forma:

I- órgão superior: Conselho de governo;

II- órgão consultivo e deliberativo: CONAMA;

III - órgão central: Ministério do Meio Ambiente - MMA,

IV – órgão executor: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA

*III - órgãos seccionais: os órgãos ou entidades **estaduais** responsáveis pela execução de programas e projetos e de controle e fiscalização das atividades suscetíveis de degradarem a qualidade ambiental (CONSEMA - SEMA – SEAPA – FEPAM);*

*V - órgãos locais: os órgãos ou entidades **municipais** responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas áreas de jurisdição.*



ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

75. Cabe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a regionalização das medidas emanadas do SISNAMA, elaborando normas e padrões supletivos e complementares.

76. Via de consequência, resta evidente que as normas editadas pelo CONAMA – naquilo que não colidentes com o texto constitucional - possibilitam que seja atendido o preceito de compartilhamento de competências e de responsabilidades dos órgãos ambientais pelo critério da preponderância do interesse na proteção do ambiente.

77. Neste momento adentraremos ao ponto final deste Parecer, com vista a elucidar todo e qualquer óbice ainda remanescente quanto a adequação legal do PL nº 208/2009.

78. Veja-se que a prática das “queimadas” não é matéria nova no âmbito do Estado do RS, sendo permitida, aplicada e endossada em circunstância específicas já autorizadas pelo CONSEMA, que, **infiro**, não sejam do conhecimento desta abalizada composição legislativa.

79. Ora, no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, em expresse atendimento a prescrição do SISNAMA, está estruturado o agora mencionado Conselho Estadual do Meio Ambiente – CONSEMA, que se constitui no “*órgão superior do Sistema Estadual de Proteção Ambiental. Tem caráter deliberativo e normativo – responsável pela aprovação e acompanhamento da implementação da Política Estadual do Meio Ambiente. Seus membros são representantes da sociedade civil, governo, organizações não-governamentais, federação de trabalhadores, do setor produtivo e universidades.*”.

80. Senhores Deputados!

81. Pois é este mesmo CONSEMA, que tem diuturnamente editado inúmeras Resoluções outorgando aos Municípios a “*realização do Licenciamento Ambiental das Atividades de Impacto Local*”, o órgão que tem manifestado entendimento – “*graças a Deus*” – no sentido de que este ente federado apresenta plenas condições de exercício pleno das atribuições ambientais ocorridas e com reflexos cingidos a sua jurisdição territorial.



ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

82. Ao tempo em que saúdo este entendimento do *órgão colegiado deliberativo ambiental estadual*, saliento que a Secretaria de Estado da Agricultura, Pesca e Agronegócio, bem como a Secretaria de Estado do Meio Ambiente, editaram, no exercício de 2010, a **“Portaria Conjunta SEMA/SEAPA n° 017”**, que permite, sem nenhum problema de questionamento judicial, administrativo, ambiental ou até mesmo político, **“O USO DE FOGO CONTROLADO COMO MEDIDA FITOSSANITÁRIA”!!**

83. A fundamentação para a prática das **“queimadas”**, conforme pode-se perfeitamente identificar no texto normativo, está justamente embasada no **“artigo 28 da Lei Estadual n° 9.519, de 21 de janeiro de 1992”**.

84. Certamente que esta autorização exige a observância de requisitos técnicos específicos para os quais são descritas providências e procedimentos prévios que homenageiam os princípios constitucionais da prevenção e também da precaução.

85. Entretanto, o que resta assente, é o fato de que: com respaldo administrativo, ambiental, cultural e portanto, JURÍDICO, existe a prática do “uso controlado de fogo” no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul!

86. O que se pode questionar - Senhores Deputados - sem sombra de dúvida alguma, são quais as providências eleitas para a plena observância dos princípios constitucionais da prevenção e da precaução, todas, certamente com fundamento técnico-ambiental.

87. Ora, como este parlamentar, e certamente todos os demais, não apresentam condições de vidência, nem de antevisão para prever todas as situações possíveis a serem consideradas na edição de normas genéricas procedimentais de prevenção ambiental, o PL n° 208/2009 expressamente consigna em seu art. 2° a necessidade de que o uso controlado do fogo seja **“baseado em laudo emitido por técnico competente que definirá a área a ser manejada e estabelecerá as normas a serem seguidas”!!**



ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

88. Isto certamente homenageia a preservação ambiental, vez que, pergunta-se, qual profissional irá emitir um laudo falacioso e expor-se as sanções e responsabilizações “*administrativa, cível e criminal*”, tal como exemplificativamente previsto no parágrafo 11 da mencionada Portaria 017/2010?

89. De referir, ainda, que o próprio site da SEMA traz a seguinte definição para “*queimadas*”;

Queimada: prática agrícola de limpeza do solo com a queima de produtos da roçada (mato, galhos, cipós etc) que reduz o custo e a mão-de-obra. A queimada contribui, entretanto, para a gradual esterilização do solo, acidificando-o e destruindo grande parte de sua microvida. As queimadas são as responsáveis pela maioria dos incêndios florais.

90. Enquanto Relator, busquei tal definição porque são justamente as **queimadas clandestinas**, feitas ao arrepio de qualquer fiscalização ou atendimento técnico, que são as verdadeiras causas de desastres ambientais, jamais aquelas as quais esta lei pretende a regular.

91. Neste sentido busco o testemunho do ilustre Dep. Marquinho Lang nesta própria CCJ, onde retratou, enquanto no exercício de atividades funcionais como Sargento no Corpo de Bombeiros da Brigada Militar, que as queimadas ditas “*ilegais*” é que são as verdadeiras causadoras dos incêndios no campo.

92. De mais a mais, esclareço que o PL nº 208/2009 NÃO SE DESTINA A AUTORIZAR QUEIMADAS EM FLORESTAS, CAPÕES OU MATAS NATIVAS.

93. O que o PL nº 208/2009 visa é a utilização RESTRITA DO FOGO PARA MANEJO CONTROLADO DE PASTAGENS EM ÁREAS NÃO MECANIZÁVEIS.



ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

94. Desta forma, o impacto ambiental, se houvesse, seria extremamente reduzido, como se pode depreender de estudo realizado pela Universidade de Caxias do Sul, publicamente distribuído nesta CCJ na Sessão de 04/05/2010.

95. Mercê de tudo quanto aqui foi sucintamente tratado, entendemos que o PL em comento demonstrou uma efetiva observância da hermenêutica constitucional, objetivando o desenvolvimento sustentável, ambientalmente equilibrado, mas sem prescindir da irretorquível integração dos sistemas jurídicos ambiental e econômico-social, de forma a que o PL proposto está consentâneo com as garantias, direitos e deveres constitucionais, sejam de 1ª, 2ª ou 3ª geração.

96. Desta forma, não vislumbramos qualquer tipo de inconstitucionalidade presente, o que não significa que – nos anos vindouros – a tecnologia não venha a permitir a configuração de uma inconstitucionalidade material progressiva, porque, excepcionalmente, para os agricultores aos quais a regra se destina, é necessário oportunizar um período de transição antes que possa ser cogitada a interrupção das queimadas, o que exigiria que o governo federal viesse a oportunizar linhas de crédito passíveis de suportar o aumento de custos derivados do implemento de novas tecnologias limpas.

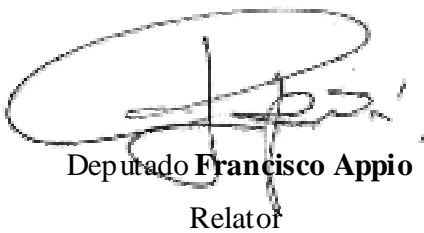
97. Em conclusão, ao tempo em que registro meus elogios a iniciativa parlamentar, tomando por reforço os princípios e regras constitucionais aqui referenciados, manifesto a firme convicção de que a QUEIMA CONTROLADA DEVIDAMENTE ACOMPANHADA E DIRECIONADA POR LAUDOS TÉCNICOS, está consentânea com a ordem constitucional federal, sendo imprescindível para a agricultura de subsistência enquanto não disponibilizadas técnicas que venham a permitir um contínuo e gradual efeito de substituição por técnicas piro reduzidas.



ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

98. Parecer favorável com emenda de redação!

Sala das Sessões, em de julho de 2010.



Deputado **Francisco Appio**
Relator