

# LEGITIMIDADE DA TUTELA JURÍDICO-ADMINISTRATIVA MUNICIPAL PARA PRESERVAR ÁREAS VERDES

ARMANDO HENRIQUE DIAS CABRAL  
Procurador do Estado do Rio Grande do Sul  
Professor de Direito Administrativo na Faculdade  
Porto-Alegrense de Ciências Administrativas  
Mestre em Direito Administrativo

De maneira geral, as áreas verdes aparecem com nomes diferentes, ora as leis enunciando "florestas" (é o nome que consta na Constituição, no Código Florestal, e no Decreto nº 2.062, de 1978, do Estado do Rio de Janeiro; ou, ainda, "reservas florestais", como a Lei nº 5.997, de 1970, do Estado do Rio Grande do Sul), ora mencionando a proteção da "flora" (como as inúmeras leis orgânicas municipais outorgadas pelos Estados-membros), ora contemplando o *nomen juris* "áreas verdes" (como o fazem a Lei municipal nº 2.826, de 1976, de Salvador, na Bahia, e o Decreto estadual nº 23.796, de 1975, do Rio Grande do Sul; a Lei de Organização Municipal do Estado de Minas Gerais, Lei Complementar nº 3, de 1972, contempla os "espaços verdes", no artigo 198, inciso I, *nomen juris* adotado no Plano de Uso do Solo de Barcelona, de 3/12/1953, e nas "Ordenanzas Municipales de Uso del Suelo y Edificación de Madrid", de 1971), ora se referindo, de modo mais específico a "árvores" (é o que mencionam a Lei nº 2.826, de 1976, Salvador, na Bahia, e o Decreto nº 14.059, de 1976, do Município de São Paulo), a "espécies vegetais" (diz o Decreto nº 5.482, de 1976, do Município de Porto Alegre), a "vegetação de porte arbóreo" (que se lê no Decreto nº 9.367, de 1971, do Município de São Paulo), a "patrimônio vegetal" (como consta no Decreto nº 6.403, de 1978, do Município de Porto Alegre).

2. As áreas verdes exercem influência sobre o clima, sobre o solo (contribuem à formação do humus, protegem contra o vento, e contra a erosão pela ação das águas, e asseguram a regularização do regime das águas, através do sistema radicular das árvores), e participam da luta contra a poluição do ar. Esta provém de fumaças portadoras de poeiras, e de gases provenientes de combustão.

As áreas verdes têm uma ação de filtragem e de absorção da poeira; mas a sua principal unção é a assimilação da clorofila: as áreas verdes retêm gás carbônico, e liberam oxigênio. Conseqüentemente, a presença de áreas verdes ao redor das cidades é algo extremamente útil. Cidades como Montevideu e Buenos Aires dispõem de excelentes arborizações nas ruas, avenidas e praças, ao contrário da cidade de São Paulo, e de outras capitais brasileiras. Todavia, municípios do Brasil têm-se preocupado em proteger (e desenvolver) áreas verdes, inclusive legislando a respeito.

Áreas verdes mais extensas (constituindo parques nacionais, estaduais, municipais, ou mesmo, particulares) também preservam a fauna, elemento indispensável ao equilíbrio natural entre vegetais, animais e seres inferiores organizados (a Lei n.º 2.440, de 1954, do Estado do Rio Grande do Sul, considera reservas florestais e transforma em Parques Estaduais as matas que, sendo do domínio do Estado, tenham área igual ou superior a 250 hectares; o Decreto n.º 23.79B, de 1975, do Estado do Rio Grande do Sul, criou cinco Parques Estaduais, e três Reservas Biológicas).

Entretanto, as próprias áreas verdes estão sujeitas aos perigos da poluição, que tende a matá-las, suprimindo sua função essencial de regeneradoras do ar.

Por estas razões, dentre outras, é que o Poder Público tem-se preocupado em executar uma política de preservação de áreas verdes, através de normas regulamentadoras do uso do solo, criando reservas florestais, estimulando o plantio de árvores, e tornando-as imunes ao corte.

3. A Constituição do Brasil, na qualidade de Lei Maior, é que enumera, em matéria legislativa, a quais pessoas pertence legislar.

Assim, certas matérias são privativas da União (p. ex., legislar sobre florestas, conforme o artigo 8.º, inciso XVII, letra h, in fine), outras são de competência legislativa concorrente, isto é, Estados-membros podem legislar supletivamente, "respeitada a lei federal", diz a Constituição no parágrafo único do artigo B.º já mencionado, adequando as **normas gerais** baixadas pelo legislador federal, à peculiaridade local.

Ainda exemplificativamente, o Decreto-lei Complementar n.º 9, de 31/12/76, do Estado de São Paulo, reconhece competência concorrente com o Estado, para que os municípios regem a defesa da flora e da fauna (artigo 4.º, inciso III, primeira parte); a Lei Complementar n.º 1, de 17/12/75, do Estado do Rio de Janeiro, dispõe nos mesmos termos, ao outorgar aos municípios competência para "aplicar medidas de proteção à flora e à fauna" (artigo 36, inciso VI).

O Código Florestal (Lei n.º 4.771, de 15/9/65) é norma privativa da União, e nesta matéria as demais pessoas administrativas não têm competência, a qual, se invadida, teria o vício da inconstitucionalidade.

Mas, a própria Constituição assegura a autonomia estadual, conferindo aos Estados todos os poderes que, explícita ou implicitamente, não lhe sejam vedados na Constituição (artigo 13, parágrafo 1.º); mais adiante, a Carta Maior da República igualmente contempla a autonomia municipal (artigo 15, incisos I e II).

4. A idéia que se faz do município, já na fase imperial brasileira, e por herança histórica direta de Portugal, é que o município trataria de seus problemas

administrativos locais, através de um órgão, a Câmara, a quem compete o governo da cidade ou da vila (Cf. Lacerda de Almeida, Das Pessoas Jurídicas, Rio, 1905, p. 113, nota 1).

Hodiernamente, com a expressão "peculiar interesse" não se há de entender que o interesse seja privativo do município; o que se tem de compreender é que o interesse seja **predominantemente** local, mas não exclui o interesse concomitante da União, e do Estado-membro, ou de outro município (Cf. Hely Lopes Meirelles, Direito Administrativo Brasileiro, 4.ª ed., p. 114 a 155; cf. Cretella Jr., Direito Municipal, p. 71, nota 41).

Aquilo que repercute diretamente na vida do município, é de seu interesse peculiar, no caso, preservar áreas verdes, embora isto não esteja alheio ao interesse do Estado-membro e da União, simultaneamente.

5. Uma dificuldade com que se defronta o intérprete é quanto à aplicação de lei nacional única, num país de dimensões continentais como o Brasil, onde as peculiaridades regionais são totalmente diferentes umas das outras.

Uma lei que disponha sobre o regime jurídico das áreas verdes nos Estados do Sul, poderá ser inadequada diante da realidade do Estado do Acre, ou de Sergipe, ou vice-versa.

Então, havendo uma lei sobre florestas de âmbito nacional, mas havendo, paralelamente, a viabilidade de leis administrativas locais (dos Municípios, ou dos Estados-membros), as quais enfrentariam diretamente os problemas locais, e poderiam reger com mais eficácia certa matéria administrativa peculiar àquela região, seu disciplinamento se tornaria mais exequível, mais prático e mais eficaz.

Certas matérias, como tombamento de bens do patrimônio histórico e artístico, sítios paisagísticos, proteção ambiental contra a poluição, preservação da flora e da fauna, disciplina jurídica de áreas verdes, e outras, provavelmente teriam um regime jurídico mais operacional, tendo em vista o interesse público, se passassem a ser disciplinadas por leis administrativas locais, fossem estaduais, fossem municipais, ainda que uma lei federal desse as normas gerais, deixando em branco para que os entes intraestatais as cumprissem, adaptando-as à realidade regional.

6. Legislar sobre florestas é da competência privativa da União; mas isto não exclui que Estados-membros e Municípios legislem administrativamente, criando parques florestais, estaduais e municipais, e reservas biológicas de preservação de espécies nativas, proibindo corte de árvores junto a mananciais hídricos, e estimulando seus municípios a que plantem árvores, e penalizando com multas pecuniárias, e com interdições aos faltosos que infringiam essas leis administrativas.