

PARECER JURÍDICO N° 044/2024

REFERÊNCIA: Projeto de Lei Ordinária n° 012/GP/2024

AUTORIA: Executivo Municipal

EMENTA: “Projeto de Lei que “dispõe sobre os procedimentos necessários para autorizar a intervenção e a regularização de edificações em área de preservação permanente (APP) localizada em área urbana consolidada, para fins de descaracterização ambiental, no Município de Primavera de Rondônia/RO, e dá outras providências”.

I. RELATÓRIO

Foi encaminhada à Assessoria Jurídica dessa Casa, para análise e parecer sobre o projeto de Lei Ordinária n° 012/GP/2024, de autoria do Executivo Municipal - Poder Legislativo Municipal - MENSAGEM N° 012/2024, que tem como objetivo dispor sobre os procedimentos necessários para autorizar a intervenção e a regularização de edificações em área de preservação permanente (APP) localizada em área urbana consolidada, para fins de descaracterização ambiental, no Município de Primavera de Rondônia/RO, e dá outras providências.

Na mensagem enviada a essa Casa Legislativa argumenta o chefe do Poder Executivo a necessidade de regulamentação da referida desincompatibilização, visando principalmente o desenvolvimento do Município, haja vista que diversos imóveis em áreas urbanas consolidadas do município possuem APPs descaracterizadas por ocupação histórica e adensamento urbano, sendo que a falta de regularização

ambiental impede a regularização fundiária dos imóveis, gerando insegurança jurídica para os proprietários e dificultando o acesso a crédito e serviços públicos. A regularização ambiental permitirá a regularização fundiária dos imóveis, promovendo a segurança jurídica e o desenvolvimento urbano sustentável, sendo que o projeto de lei em análise estabelece critérios rigorosos para a descaracterização ambiental de APPs, assegurando que apenas áreas que de fato perderam suas funções ambientais sejam passíveis de regularização, sendo que a descaracterização ambiental será condicionada a estudo técnico elaborado por profissional legalmente habilitado.

Ademais, a regularização ambiental dos imóveis gerará receita para o município através do pagamento de taxas e contribuições. A regularização fundiária permitirá a valorização dos imóveis, impulsionando o mercado imobiliário e a economia local. A iniciativa promoverá a justiça social, garantindo o direito à moradia digna para os cidadãos que residem em áreas com APPs descaracterizadas

É o breve relatório. Passo a análise jurídica.

II - DO PARECER

II. 1- CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Oportuno lembrar que este parecer é opinativo, tratando-se de uma análise que limita-se, apenas, ao aspecto formal do pleito em questão, não tendo a pretensão de averiguar os aspectos discricionários da oportunidade e conveniência, da mesma forma que não compete à assessoria jurídica posicionar-se em relação aos aspectos econômicos do caso.

II - FUNDAMENTAÇÃO

Primeiramente cumpre salientar que a Constituição Federal estabelece no artigo 30, inciso I, que é competência privativa do prefeito municipal legislar sobre assuntos de interesse local.

Art. 30. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Em análise ao projeto, verifica-se que o mesmo versa sobre matéria de competência do Município em face do interesse local. Portanto, é clara a competência do Executivo Municipal em propor o presente Projeto de Lei.

II. 1 - DA HIGIDEZ FORMAL

Por constitucionalidade formal deve-se entender a compatibilidade do projeto com as regras básicas do processo legislativo, insculpidos na Magna Carta, e que são de observância obrigatória por todos os entes federados. É chamada de formal, na medida em que demanda um exame da forma de procedimento adotado para a elaboração de uma determinada norma (ou, em outras palavras, exige o exame do processo de formação da norma).

A incompatibilidade do procedimento adotado para a elaboração de uma norma, com alguma regra do processo legislativo insculpida na Constituição (e reproduzida na Lei Orgânica do Município por necessidade de simetria com o modelo federal), gera um vício de inconstitucionalidade formal.

A inconstitucionalidade formal pode ser de duas espécies. Quando a inconstitucionalidade é relacionada com a tramitação é denominada inconstitucionalidade formal objetiva. Já quando

a inconstitucionalidade é relacionada com a competência para a iniciativa do processo legislativo, denomina-se de inconstitucionalidade formal subjetiva.

Tratando-se de projeto de iniciativa do próprio Prefeito Municipal não há que se falar em restrições quanto à iniciativa legislativa. A competência do Prefeito e dos vereadores para apresentar projetos de lei, é, regra geral, ampla.

Também correta a forma de proposição legislativa adotada no caso em tela. Pretendendo o presente projeto REGULAMENTAR procedimentos já insculpidos em outro diploma legal de mesma natureza outra não poderia ser a espécie de proposição adotada que não um projeto de lei ordinária.

Também se enquadra o projeto dentro da competência legislativa municipal. Considerando, todavia, as polêmicas que podem ser instauradas a respeito dos exatos limites da competência legislativa municipal na área ambiental, pede-se vênias para tecer algumas considerações adicionais.

É de conhecimento que legislar sobre meio ambiente é atribuição inserida dentro da competência concorrente de União e Estados-membros, é o que se depreende da leitura do art. 24, VI e VIII, da Constituição Federal.

Contudo, a doutrina reconhece a competência legislativa (ainda que de limitado alcance) do Município não só em matéria ambiental, como também em certas matérias elencadas no art. 24 da Magna Carta. Isso em decorrência do art. 30, II, do mesmo diploma, e que reconhece ao Município a competência para suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

No caso em tela, têm-se como constitucional o projeto de lei ordinária, à luz do referido art. 30, II, da CF/88 porque as

questões tratadas no projeto, de forma geral, não afrontam a legislação federal e estadual sobre meio ambiente.

II. 2 - DA HIGIDEZ MATERIAL

Por constitucionalidade material, deve-se entender a compatibilidade vertical entre o conteúdo do Projeto de Lei e os princípios e normas constitucionais. Difere-se da constitucionalidade formal, pois neste último caso analisam-se aspectos atinentes à iniciativa e formalidades do processo legislativo, já verificadas no item anterior.

Conforme visto, o projeto dispõe procedimentos necessários para autorizar a intervenção e a regularização de edificações em área de preservação permanente (APP) localizada em área urbana consolidada, para fins de descaracterização ambiental.

Antes de mais nada, há que se atentar para o conceito de “área de preservação permanente” (APP). Trata-se, nos termos expressos do art. 3º, II, do novo Código Florestal (Lei n.º 12.727, de 25/05/2010), de área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.

Como o próprio nome está a indicar, uma área de preservação permanente é uma área onde as condições naturais devem ser mantidas, afastada a possibilidade de intervenção humana sobre tal local. É o que deflui da leitura do art. 8º do Código Florestal:

Art. 7º A vegetação situada em Área de Preservação Permanente deverá ser mantida pelo proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado.

§ 1º Tendo ocorrido supressão de vegetação situada em Área de Preservação Permanente, o proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título é obrigado a promover a recomposi-

ção da vegetação, ressalvados os usos autorizados previstos nesta Lei.

§ 2º A obrigação prevista no § 1º tem natureza real e é transmitida ao sucessor no caso de transferência de domínio ou posse do imóvel rural.

§ 3º No caso de supressão não autorizada de vegetação realizada após 22 de julho de 2008, é vedada a concessão de novas autorizações de supressão de vegetação enquanto não cumpridas as obrigações previstas no § 1º. (Vide ADIN Nº 4.937) (Vide ADC Nº 42) (Vide ADIN Nº 4.902)

Mas a própria lei federal que estabeleceu como regra geral a impossibilidade de intervenção humana nas APPs (obrigando, inclusive, para o seu proprietário, mesmo que não tenha sido o causador do dano, a obrigação de recompor a vegetação destruída), também julgou por bem levantar hipóteses em que a intervenção humana seria válida. É o que se verifica da leitura do art. 8º do Código Florestal:

Art. 8º A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas nesta Lei.

§ 1º A supressão de vegetação nativa protetora de nascentes, dunas e restingas somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública.

§ 2º A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente de que tratam os incisos VI e VII do caput do art. 4º poderá ser autorizada, excepcionalmente, em locais onde a função ecológica do manguezal esteja comprometida, para execução de obras habitacionais e de urbanização, inseridas em projetos de regularização fundiária de interesse social, em áreas urbanas consolidadas ocupadas por população de baixa renda. (Vide ADC Nº 42) (Vide ADIN Nº 4.903)

§ 3º É dispensada a autorização do órgão ambiental competente para a execução, em caráter de urgência, de atividades de segurança nacional e obras de interesse da defesa civil destinadas à prevenção e mitigação de acidentes em áreas urbanas.

§ 4º Não haverá, em qualquer hipótese, direito à regularização de futuras intervenções ou supressões de vegetação nativa, além das previstas nesta Lei. (grifos nossos)

Como se vê do caput do art. 8º do Código Florestal, somente em três hipóteses é admitida a intervenção humana em APP. São as hipóteses de **1) utilidade pública; 2) interesse social, e 3) baixo impacto ambiental.**

Como se vê da legislação federal de regência, o regramento legal que ora se tenta instituir no plano municipal, no que diz respeito à regularização fundiária em APPS deve retirar sua validade do permissivo contido no art. 3º, IX, “d”, do referido código. Dispõe este ser permitida a intervenção humana em APP, por interesse social, nos casos de regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda em áreas urbanas consolidadas, observadas as condições estabelecidas na Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009.

Os arts. 9º a 54 da Lei n.º 13.465/2017 tratam especificamente da Regularização Fundiária Urbana (Reurb). Esta, nos termos expressos do art. 9º da lei, abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

Conforme art. 10 da Lei n.º 13.465/2017, os objetivos da Reurb devem ser buscados por todos os entes federativos, aí incluídos os Municípios.

Já o § 1º do art. 11 da Lei 13.465/2017 dispõe que para fins da Reurb, os Municípios poderão dispensar as exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados, assim como a outros parâmetros urbanísticos e edifícios.

Mais relevante, todavia, é o disposto no § 2º do referido art. 11 da Lei n.º 13.465/2017, cuja redação é a seguinte:

§ 2º Constatada a existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios, a Reurb observará, também, o disposto nos arts. 64 e 65 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, hipótese na qual se torna obrigatória a elaboração de estudos técnicos, no âmbito da

Reurb, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso. (grifo nosso)

Pelo que se compreende, então, o projeto dispõe sobre uma forma de regularização urbana, mesmo que situada em área de preservação permanente, aceita pela legislação federal de âmbito geral e abrangência nacional, editada pela União.

Gize-se, ademais, que o conceito de área de preservação urbana em área urbana veio a ser posta de forma clara apenas pelo novo Código Florestal (mais especificamente pelo caput de seu art. 4º), por meio do qual o conceito de APP na prática, acabou por sofrer uma ampliação.

Não havendo nos autos notícia de nenhum elemento que pudesse relativizar a legitimidade da motivação apresentada na Mensagem do Poder Executivo, poder ser ele considerado, *prima facie*, como válido, do ponto de vista jurídico.

III - CONCLUSÃO

Diante do exposto, opina pela inviabilidade jurídica da Lei Ordinária nº 012/GP/2024, de autoria do Executivo Municipal.

Porto Velho, 17 de maio de 2024.

LEONARDO FALCÃO RIBEIRO
OAB/RO 5.408