



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS

“Cidade Unida pela Transparência”

PROCURADORIA JURÍDICA DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO-MG

PARECER N.º 026/2020

ASSUNTO: PARECER COMPLEMENTAR AO PROJETO DE LEI N.º 22/2019, QUE: “ALTERA A LEI 3.446, DE 16 DE SETEMBRO DE 2016, QUE: ‘DISPÕE SOBRE O PARCELAMENTO, ZONEAMENTO, USO E A OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO NO MUNICÍPIO DE PEDRO LEOPOLDO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”

COMISSÕES COMPETENTES: JUSTIÇA E REDAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

DA PROPOSTA DE LEI

1. O Prefeito Municipal de Pedro Leopoldo apresenta a esta Casa Legislativa o Projeto de lei n.º 22/2019, que visa a alteração do inciso XV do art. 88 da Lei de Parcelamento, zoneamento, uso e ocupação do solo urbano do Município de Pedro Leopoldo.

2. A referida alteração consiste especificamente na relativização da vedação ao parcelamento do solo em zonas de amortecimento de Unidades de Conservação e áreas de proteção integral que se sobrepõem a áreas urbanas e de expansão urbana previamente definidas pela legislação municipal.

3. Segundo exposição de motivos apresentada pelo Excelentíssimo Senhor Prefeito a citada alteração visa corrigir celeuma jurídica criada na instituição do Parque Estadual da Serra do Sobrado, no Município de São José da Lapa, mas que tem sua zona de amortecimento estendida até o Distrito de Doutor Lund em Pedro Leopoldo. O Parque criado em 2010 não teve até o presente momento Plano de Manejo aprovado, possuindo zona de amortecimento provisória, instituída pelo Decreto Estadual nº 46.588/14 que abrange 3km (três quilômetros) da área do Parque, o que cobriria toda a extensão do Distrito de Doutor Lund. Tal configuração tornaria todo o Distrito área rural, o que gera conformações específicas no tocante ao parcelamento do solo, principalmente.



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS

“Cidade Unida pela Transparência”

DO FUNDAMENTO

3. As Unidades de Conservação são reguladas pela Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Em seu art. 49, o legislador definiu o regramento acerca da conformação da área pertencente às zonas de amortecimento das Unidades de Conservação, senão vejamos:

Art. 49. A área de uma unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral é considerada zona rural, para os efeitos legais.

Parágrafo único. **A zona de amortecimento das unidades de conservação de que trata este artigo, uma vez definida formalmente, não pode ser transformada em zona urbana.**

4. Como se vê do dispositivo colacionado, a lei federal expressamente previu a vedação à transformação em urbana de área pertencente à zona de amortecimento de unidade de conservação, após a sua delimitação formal. Todavia, neste caso específico, ocorreu uma sobreposição da zona de amortecimento do Parque Estadual sobre áreas anteriormente definidas como urbanas e de expansão urbana pelo Plano Diretor Municipal.

5. Ademais, a definição da área de amortecimento do Parque criado em 2010, só ocorreu com a edição do Decreto Estadual nº 46.588/14, olvidando-se para a necessidade de realização de estudos prévios sobre o impacto das limitações inerentes ao estabelecimento de uma zona de amortecimento para o potencial econômico e para o modo de vida da comunidade local. Observando-se o citado Decreto, o Governo do Estado arbitrariamente estendeu a zona de amortecimento do Parque a toda a área localizada até 3km dos limites do Parque, abrangendo áreas urbanas consolidadas, distritos industriais, área de adensamento populacional e de expansão urbana dos municípios limítrofes.

6. O Decreto nº 46.588, conforme se verá, realizou a definição da zona de amortecimento de forma provisória, até a realização de Plano de Manejo pelo Instituto Estadual de Florestas, *in verbis*:



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS

“Cidade Unida pela Transparência”

DECRETO 46.588, de 29 de agosto de 2014

Altera o Decreto nº 45.509, de 25 de novembro de 2010, que cria o Parque Estadual da Serra do Sobrado, no Município de São José da Lapa.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS, no uso de atribuição que lhe confere o inciso VII do art. 90 da Constituição do Estado e tendo em vista o disposto no art. 25 e 49 da Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, bem como no Decreto Federal nº 4.340, de 22 de agosto de 2002;

DECRETA:

Art. 1º O Decreto nº 45.509, de 25 de novembro de 2010, passa a vigorar acrescido do seguinte artigo:

“Art. 3º-A Fica estabelecida como zona de amortecimento do Parque Estadual da Serra do Sobrado, até a elaboração do Plano de Manejo, a faixa de área correspondente a 3km traçada a partir dos limites da unidade de conservação.

§ 1º A zona de amortecimento tem por objetivo minimizar os impactos negativos sobre a unidade de conservação, cabendo ao Instituto Estadual de Florestas – IEF-MG estabelecer normas específicas, visando regulamentar a ocupação e o uso dos recursos naturais da zona de amortecimento.

§ 2º A zona de amortecimento transformada em zona urbana.”

Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

6. Destarte, com a medida, o Estado de Minas Gerais intentou o cumprimento formal das exigências dispostas na Lei Federal nº 9.985/00, que instituiu o sistema nacional de unidades de conservação da natureza (SNUC). Porém, em uma simples leitura de seu art. 27, §3º, percebemos que o Decreto Estadual e, portanto, a definição da zona de amortecimento do Parque do Sobrado constitui ato normativo ilegal, que padece de guarida da Lei Federal que constitui seu fundamento de validade. Segundo o supracitado dispositivo, os planos de manejo das unidades de conservação devem ser criados no prazo máximo de 05 (cinco) anos a partir da criação da UC¹. Deste

¹ Art. 27. As unidades de conservação devem dispor de um Plano de Manejo. (Regulamento)



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS

"Cidade Unida pela Transparência"

modo, o Estado, ao criar a zona de amortecimento de forma provisória, sem sequer a definição de prazo para a entrega do plano de manejo, exorbita a competência franqueada pela Lei 9.985/00.

7. O descumprimento do prazo estabelecido pela legislação federal produz efeitos nefastos para a comunidade local, já que com o plano de manejo devidamente planejado poderíamos estabelecer uma zona de amortecimento que cumprisse o seu papel de evitar que o Parque sofra efeitos negativos decorrentes do adensamento populacional e da atividade comercial e industrial, mas corrigindo erros crassos como a sua sobreposição sobre áreas urbanas e de expansão urbana ou com consolidada atividade industrial, conforme expressa dicção do §1º do art. 27 da Lei Federal nº 9.985/00.

8. Ante o exposto, a nosso ver o Decreto Estadual nº 46.588/2014 ao delimitar a zona de amortecimento do Parque Estadual da Serra do Sobrado, olvidando-se para o impacto econômico e social das limitações próprias às áreas abrangidas pelas ZA's e o descumprimento do prazo para a produção do Plano de Manejo levam à ilegalidade do ato normativo estadual.

9. Embora em sede de análise preliminar este parecerista já tenha afirmado o entendimento sobre a ilegalidade do Decreto Estadual 46.588/14, permito-me retificar o posicionamento inicial de que tal vício só poderia ser revisto em sede de controle de legalidade pelo Poder Judiciário, já que entendo ser possível ao executivo e legislativo negar aplicação a lei ou ato normativo reputado flagrantemente ilegal ou inconstitucional por meio do chamado controle de constitucionalidade/legalidade repressivo. Esse é o entendimento do Supremo Tribunal Federal, *in verbis*:

§ 1º O Plano de Manejo deve abranger a área da unidade de conservação, sua zona de amortecimento e os corredores ecológicos, incluindo medidas com o fim de promover sua integração à vida econômica e social das comunidades vizinhas.

§ 2º Na elaboração, atualização e implementação do Plano de Manejo das Reservas Extrativistas, das Reservas de Desenvolvimento Sustentável, das Áreas de Proteção Ambiental e, quando couber, das Florestas Nacionais e das Áreas de Relevante Interesse Ecológico, será assegurada a ampla participação da população residente.

§ 3º O Plano de Manejo de uma unidade de conservação deve ser elaborado no prazo de cinco anos a partir da data de sua criação.



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS

“Cidade Unida pela Transparência”

Em nosso sistema jurídico, não se admite declaração de inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo com força de lei por lei ou por ato normativo com força de leis posteriores. O controle de constitucionalidade da lei ou dos atos normativos é da competência exclusiva do Poder Judiciário. **Os Poderes Executivo e Legislativo, por sua chefia – e isso mesmo tem sido questionado com o alargamento da legitimação ativa na ação direta de inconstitucionalidade –, podem tão só determinar aos seus órgãos subordinados que deixem de aplicar administrativamente as leis ou atos com força de lei que considerem inconstitucionais.**

[ADI 221 MC, rel. min. Moreira Alves, j. 29-3-1990, P, DJ de 22-10-1993.]

10. A jurisprudência, tem manifestado-se no sentido de que o Poder Executivo e o Poder Legislativo não são obrigados a acatar normas jurídicas contrárias à Constituição ou a Leis hierarquicamente superiores, até que o Poder Judiciário, provocado decida a respeito. Tal posicionamento é pacífico no Supremo Tribunal Federal (STF, in RTJ 2/386, 3/760; RDA 59/339, 76/51, 76/308, 97/116; RF 196/59; RT 354/139, 354/153, 358/130, 594/218; BDM 11/600).

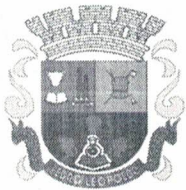
11. Todavia, o projeto de lei apresentado, em que pese ter como norte a resolução da celeuma acerca da Zona de Amortecimento do Parque da Serra do Sobrado, propõe alteração legislativa mais abrangente, a fim de permitir o parcelamento do solo, genericamente, em todas as áreas pertencentes à zonas de amortecimento de Unidades de Conservação Nacional e das unidades de conservação de proteção integral.

12. Entendo assim, que a referida proposição padece, portanto, de fundamento validade de constitucionalidade e legalidade. Ocorre que, em que pese os Municípios deterem competência privativa no que tange ao ordenamento urbana e sua política de expansão, o zelo pelo meio ambiente equilibrado e a proteção do patrimônio ecológico, conforme dispõe os arts. 225 e 23 da Constituição Federal:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; (Regulamento)



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS

“Cidade Unida pela Transparência”

(...)

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

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;

13. Ademais, segundo as regras de solução de conflitos entre normas jurídicas, a hermenêutica prescreve que as normas ditas específicas afastam as normas gerais. O que em termos práticos significa que embora o Município detenha competência para em termos gerais ordenar sua área territorial, não poderia em qualquer caso, afastar competência concorrente dos demais entes para a instituições de áreas de proteção ambiental e suas zonas de amortecimento.

14. Por outro lado, ao permitir o parcelamento do solo, de forma geral, em zonas de amortecimento de áreas de proteção integral, fere diretamente a Lei Federal nº 9.985/00 que, por seu turno, veda o uso e ocupação de áreas pertencentes a Parques Nacionais, Estações Ecológicas e Reservas Biológicas, e em alguns casos, até mesmo nos Monumentos Naturais e nos Refúgios de Vida Silvestre, que determina, inclusive, a desapropriação destes áreas.

15. Vê-se, portanto, que do modo posto à análise, a proposição de lei em tela fere diretamente a legislação federal sobre o tema e afasta competências concorrentes previstas na Constituição Federal.

16. Entretanto, a fim de corrigir-se as dificuldades geradas especificamente em relação à zona de amortecimento do Parque Serra do Sobrado, que como já visto alhures, padece de vício de ilegalidade flagrante, propomos a apresentação de substitutivo a fim de franquear o parcelamento do solo nas áreas urbanas e de



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS

"Cidade Unida pela Transparência"

expansão urbanas já delimitadas quando da instituição do Parque Estadual. Para tanto, propomos a seguinte alteração:

"Art. 1º. O art. 88 da Lei Municipal nº 3.446, de 16 de setembro de 2016, passa a vigorar com a inclusão do seguinte parágrafo:

'Art. 88. Não será permitido o parcelamento do solo em glebas:

(...)

§3º. Fica ressalvada da vedação constante do inciso XV deste artigo, as áreas urbanas e de expansão urbanas, assim definidas em lei municipal antes da publicação Decreto Estadual nº 46.588/14, sobrepostas pela zona de amortecimento do Parque Estadual da Serra do Sobrado.

Art. 2º. Este substitutivo tramitará nos termos do Regimento Interno."

CONCLUSÃO

17. Ante o exposto, esta assessoria entende que o Projeto de Lei nº 22/2019, padece de vícios de inconstitucionalidade e ilegalidade que impedem sua aprovação por esta Casa, ressalvada a hipótese de alteração nos termos sugeridos no item 16 deste parecer.

É o parecer.

Pedro Leopoldo, 18 de maio de 2020.



Ronaldo César Moreira Gonçalves

Assessor Jurídico da Câmara Municipal de Pedro Leopoldo