



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Petrópolis, 01 de setembro de 2021.

-PARECER-

CMP DSL N°6748/2021 DAJ N° 464/2021 SSM

EMENTA: Parecer Jurídico à análise da legalidade do Projeto de Lei n.º 6748/2021, que dispõe sobre a "Proibição do uso alternativo do solo em áreas atingidas por fogo não autorizado e para tipificar condutas relativas ao uso irregular de fogo e a provocação de incêndios florestais". Possibilidade.

Cuida o presente parecer, objetivando analisar o Projeto de Lei n.º 6748/2021, que dispõe sobre a "Proibição do uso alternativo do solo em áreas atingidas por fogo não autorizado e para tipificar condutas relativas ao uso irregular de fogo e a provocação de incêndios florestais", de iniciativa do Ilmo. Sr. Vereador Júnior Paixão, visando proibir o uso alternativo do solo nas áreas atingidas por incêndio florestais de forma criminosa.

É o sucinto relatório.

DO MÉRITO.

Compulsando os presentes autos, verificamos que a presente matéria contida no presente Projeto de Lei, de iniciativa do nobre Vereador Junior Paixão está no rol das matérias de iniciativa parlamentar local, art. 30, inc. I, da CRFB e descritas no art. 59, da Lei Orgânica do Município de Petrópolis e não descrita dentre das matérias de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal, previstas no art. 60, da LOMP:





ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Lei Orgânica do Município de Petrópolis

Art. 59. A iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador, Comissão Permanente da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos, sendo que estes últimos a exercerão sob a forma de moção articulada, subscrita, no mínimo, por cinco por cento do total do número de eleitores do Município no último pleito eleitoral, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica. (grifos nosso)

Art. 60. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

II - servidores públicos da Administração direta, indireta e fundacional, seu regime jurídico, provimento de cargo, horário de trabalho, estabilidade e aposentadoria;

III - criação, estruturação e atribuições das Secretarias, Departamentos e Diretorias ou órgãos equivalentes da Administração Pública;

IV - matéria orçamentária e financeira, e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios e subvenções. (grifos nosso)

O Projeto de Lei prevê a proibição da utilização alternativa do solo nas áreas atingidas por incêndios florestais de forma criminosa, com observância do previsto na Lei Federal n.º 12.651/12.

O projeto prevê, ainda, a aplicação de penalidades para todos que descumprirem as vedações prescritas na presente proposição legislativa.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Por conseguinte, prevê que o uso alternativo do solo somente poderá ocorrer na hipótese §2º, do art. 1º, do Projeto de Lei.

Em relação à matéria de fundo, o projeto não contém vício de competência.

O presente projeto de lei trata de direito ambiental, sendo tal competência suplementar, ou seja, cabe ao município, nos termos do artigo 30, inciso II da Constituição Federal de 1988, complementar a legislação federal e estadual no que couber, não podendo legislar de forma contrária.

No caso em questão o Estado do Rio de Janeiro legislou sobre a proibição do uso de fogo para fins de limpeza e preparo do solo (Lei Estadual n.º 5.990/11 e Resolução INEA n.º 190/2019).

No Supremo Tribunal Federal a competência do Município para legislar sobre direito ambiental já foi decidida no seguinte sentido: o Município possui competência para legislar sobre meio ambiente no limite do seu interesse local e desde que tal regulamento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes (artigo 24, inciso VI e artigo 30 inciso I e II da Constituição Federal de 1988).
Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. LIMITES DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL. LEI MUNICIPAL QUE PROÍBE A QUEIMA DE PALHA DE CANA-DE-AÇÚCAR E O USO DO FOGO EM ATIVIDADES AGRÍCOLAS. LEI MUNICIPAL Nº 1.952, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1995, DO MUNICÍPIO DE PAULÍNIA. RECONHECIDA REPERCUSSÃO GERAL. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 23, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO, Nº 14, 192, § 1º E 193, XX E XXI, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO E ARTIGOS 23, VI E VII, 24, VI E 30, I E II DA CRFB. 1. O Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI c/c 30, I e II da CRFB). 2. O Judiciário está inserido na sociedade e, por este motivo, deve estar atento também aos seus anseios, no sentido de ter em mente o objetivo de saciar as necessidades, visto que também é um serviço público. 3. In casu, porquanto inegável conteúdo multidisciplinar



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

da matéria de fundo, envolvendo questões sociais, econômicas e políticas, não é permitido a esta Corte se furtar de sua análise para o estabelecimento do alcance de sua decisão. São elas: (i) a relevante diminuição – progressiva e planejada – da utilização da queima de cana-de-açúcar; (ii) a impossibilidade do manejo de máquinas diante da existência de áreas cultiváveis acidentadas; (iii) cultivo de cana em minifúndios; (iv) trabalhadores com baixa escolaridade; (v) e a poluição existente independentemente da opção escolhida. 4. Em que pese a inevitável mecanização total no cultivo da cana, é preciso reduzir ao máximo o seu aspecto negativo. Assim, diante dos valores sopesados, editou-se uma lei estadual que cuida da forma que entende ser devida a execução da necessidade de sua respectiva população. Tal diploma reflete, sem dúvida alguma, uma forma de compatibilização desejável pela sociedade, que, acrescida ao poder concedido diretamente pela Constituição, consolida de sobremaneira seu posicionamento no mundo jurídico estadual como um standard a ser observado e respeitado pelas demais unidades da federação adstritas ao Estado de São Paulo. 5. Sob a perspectiva estritamente jurídica, é interessante observar o ensinamento do eminente doutrinador Hely Lopes Meireles, segundo o qual “se caracteriza pela predominância e não pela exclusividade do interesse para o município, em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância.” (Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 1996. p. 121.) 6. Função precípua do município, que é atender diretamente o cidadão. Destarte, não é permitida uma interpretação pelo Supremo Tribunal Federal, na qual não se reconheça o interesse do município em fazer com que sua população goze de um meio ambiente equilibrado. 7. Entretanto, impossível identificar interesse local que fundamente a permanência da vigência da lei municipal, pois ambos os diplomas legislativos têm o fito de resolver a mesma necessidade social, que é a manutenção de um meio ambiente equilibrado no que tange especificamente a queima da cana-de-açúcar. 8. Distinção entre a proibição contida na norma questionada e a eliminação progressiva disciplina na legislação estadual, que gera efeitos totalmente diversos e, caso se opte pela sua constitucionalidade, acarretará esvaziamento do comando legislativo Municipal.

Cumpre citar o respeitável ensinamento do doutrinador Hely Lopes Meireles: “o interesse local se caracteriza pela predominância e não pela exclusividade do interesse para o Município, e relação ao do Estado ou da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual





ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

e nacional. A diferença é apenas de grau e não de substância". (Direito Administrativo Brasileiro, São Paulo: Malheiros Editores, 1996. p. 121).

Contudo, apesar da legislação estadual tratar em parte da matéria da presente proposição legislativa ela não esvaziar em parte a competência do Município acerca do tema, tendo em vista que há previsão expressa para que sejam respeitadas as leis estaduais que regulam a matéria, não se vislumbra, no presente caso, disposição contrária ao que prevê a Lei Estadual, mas sim uma complementariedade nas legislações. Assim, não é o caso de vício de competência.

No que tange a previsão no artigo 3º, também não se vislumbra vício de competência. O município possui a competência para aplicar penalidades administrativas em virtude dos danos ambientais, possuindo os entes federativos o poder-dever de controlar e fiscalizar o meio ambiente, nos termos da Constituição Federal de 1988 e da legislação infraconstitucional que dispõe de uma forma geral sobre o tema (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente – Lei nº 6.938/1981 e Lei dos Crimes e Ilícitos Administrativos contra o Meio Ambiente – Lei nº 9.605/1998)

Por conseguinte, no que tange ao artigo 3º, tendo em vista a competência do município para suplementar a legislação federal e estadual no que tange ao direito ambiental, não se vislumbra também vício de competência.

Quanto a iniciativa, a propositura da presente matéria não se inclui dentre o rol taxativo de iniciativa privativa do





ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Chefe do Poder Executivo, aplicando o artigo 59, da Lei Orgânica do Município, que prevê que têm iniciativa das leis ordinárias e complementares qualquer Vereador ou Comissão, o Prefeito ou os cidadãos.

No que tange essas medidas protetivas e preservativas previstas no § 1º, incs. I-VII do art. 225 da Constituição Federal, em seu § 3º ela trata da responsabilidade penal, administrativa e civil dos causadores de dano ao meio ambiente, ao dispor: "As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados". Neste ponto a Constituição recepcionou o já citado art. 14, § 1º da Lei n. 6.938/81, que estabeleceu responsabilidade objetiva para os causadores de dano ao meio ambiente, nos seguintes termos: "sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente de existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade." " [grifos nossos] (Sergio Cavaliere Filho, in "Programa de Responsabilidade Civil").

As penalidades da Lei n.º 6.938/81 incidem sem prejuízo de outras previstas na legislação federal, estadual ou municipal (art. 14, caput) e somente podem ser aplicadas por órgão federal de proteção ao meio ambiente quando omissa a autoridade estadual ou municipal (art. 14, § 2º).



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em 'numerus clausus', no artigo 61 da Constituição do Brasil de 1988 e por simetria e Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Já no âmbito do Município de Petrópolis as hipóteses de iniciativa privativa do Prefeito estão previstas no artigo 60 da Lei Orgânica, não havendo dentre as hipóteses a lei que trata da proteção ao meio ambiente. Assim, não há irregularidade na iniciativa da propositura do presente projeto. No mais, a lei ordinária é espécie legislativa adequada, pois não se cuida de matéria reservada à lei orgânica ou a lei complementar.

Trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação e até mesmo consequente aprovação. Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, in verbis: "O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo





ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.) Sem grifo no original

Face ao todo o exposto, não apresentando o presente Projeto de Lei quaisquer vícios de inconstitucionalidade, este DAJ **OPINA FAVORAVELMENTE** pela sua tramitação, no Plenário desta Casa Legislativa.

À superior consideração.

SERGIO DE SOUZA MACEDO

Consultor Jurídico

Matrícula nº 10.56061/11

OAB-RJ 91435