



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS
Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

Petrópolis, 28 de outubro de 2022.

-PARECER-

CMP DSL GP 5504/2022 – GP 668/2022

EMENTA: Parecer Jurídico referente a análise do Veto formalizado pelo Prefeito municipal ao Projeto de Lei 9069/2021, de autoria do Vereador Fred Procópio, cuja ementa "Dispõe sobre mecanismo de fomento à minigeração e microgeração de energia fotovoltaica nas áreas classificadas como Zona de Preservação Especial (ZPE) no Município de Petrópolis".

Cuida o presente parecer de realizar análise jurídica acerca do Veto Total exarado pelo Poder Executivo municipal em relação ao Projeto de Lei CMP 9069/2021, que "Dispõe sobre mecanismo de fomento à minigeração e microgeração de energia fotovoltaica nas áreas classificadas como Zona de Preservação Especial (ZPE) no Município de Petrópolis", de autoria do nobre Vereador Fred Procópio.

É o sucinto relatório.

Praça Visconde de Mauá, 89, Centro, Petrópolis-RJ
Tel/fax (24) 2291-9200

www.cmp.rj.gov.br

[Handwritten signature]
03/11/22.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS
Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

Do mérito.

O Poder Executivo utilizou como lastro para a sua decisão de veto, argumentos fincados no eventual desatendimento ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes, invasão de competência privativa da União, desrespeito aos ditames provenientes de legislação federal e desrespeito ao estabelecido pela Lei de Uso e Parcelamento do Solo do Município de Petrópolis.

Inicialmente, cabe salientar quais são os objetivos do Projeto de Lei 9069/2021, senão vejamos:

Art. 2º. – São objetivos específicos da presente lei:

- I – incentivar a adoção da matriz fotovoltaica como alternativa **ecologicamente correta** de geração de energia;
- II – tornar totalmente autossuficiente o município de Petrópolis;
- III – criar uma cultura de **sustentabilidade, essencial para a manutenção de um meio ambiente saudável**;
- IV – gerar emprego, renda, arrecadação no âmbito do município de Petrópolis;
- V – tornar o município um referencial no **emprego de ações positivas de cunho ecologicamente sustentável**, bem como desenvolver a indústria, comércio e prestação de serviços relativos a essas tecnologias, no âmbito local.

A análise dos objetivos da Lei 9069/2021 nos leva à conclusão de que seu propósito basilar é de prover maior sustentabilidade ao meio ambiente da localidade. Nesse sentido, se faz importante



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

consignar os ditames da Constituição da República Federativa do Brasil, em seu art. 225, senão vejamos:

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;

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;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

A Lei 9985/2000, ao regulamentar o art. 225 da CRFB, assim se pronunciou:

Art. 3º O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC é constituído pelo conjunto das unidades de conservação federais, estaduais e municipais, de acordo com o disposto nesta Lei.

Praça Visconde de Mará, 89, Centro, Petrópolis-RJ
Tel/fax (24) 2291-9200

www.cmp.rj.gov.br



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS
Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

Art. 4º O SNUC tem os seguintes objetivos:

I - contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais;

II - proteger as espécies ameaçadas de extinção no âmbito regional e nacional;

III - contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais;

IV - promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais;

V - promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento;

VI - proteger paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica;

[...]

Art. 5º O SNUC será regido por diretrizes que:

[...]

II - assegurem os mecanismos e procedimentos necessários ao envolvimento da sociedade no estabelecimento e na revisão da política nacional de unidades de conservação;

III - assegurem a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação;

[...]

VI - assegurem, nos casos possíveis, a sustentabilidade econômica das unidades de conservação;

[...] **VII - permitam o uso das unidades de conservação para a conservação *in situ* de populações das variantes genéticas selvagens dos animais e plantas domesticados e recursos genéticos silvestres;**



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS
Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

VIII - assegurem que o processo de criação e a gestão das unidades de conservação sejam feitos de forma integrada com as políticas de administração das terras e águas circundantes, considerando as condições e necessidades sociais e econômicas locais;

IX - considerem as condições e necessidades das populações locais no desenvolvimento e adaptação de métodos e técnicas de uso sustentável dos recursos naturais;

[...]

Art. 7º As unidades de conservação integrantes do SNUC dividem-se em dois grupos, com características específicas:

I - Unidades de Proteção Integral;

II - Unidades de Uso Sustentável.

§ 1º O objetivo básico das Unidades de Proteção Integral é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta Lei.

§ 2º O objetivo básico das Unidades de Uso Sustentável é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.

Art. 14. Constituem o Grupo das Unidades de Uso Sustentável as seguintes categorias de unidade de conservação:

I - Área de Proteção Ambiental;

[...]

Art. 15. A Área de Proteção Ambiental é uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.

Praça Visconde de Mauá, 85, Centro, Petrópolis-RJ
Tel/fax (24) 2291-9200

www.cmp.rj.gov.br



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

§ 1º A Área de Proteção Ambiental é constituída por terras públicas ou privadas.

§ 2º Respeitados os limites constitucionais, podem ser estabelecidas normas e restrições para a utilização de uma propriedade privada localizada em uma Área de Proteção Ambiental.

A análise das colocações anteriormente trazidas dá conta de que tanto a Constituição da República Federativa do Brasil quanto a correspondente legislação regulamentadora permitem, aos municípios, a adoção de mecanismos, inclusive sob o ponto de vista legislativo, para fins de, protegendo o interesse da localidade, criar mecanismos à salvaguarda do meio ambiente, como se verifica dos objetivos expressos pela propositura legislativa 9069/2021. Ressalte-se que, ao contrário do que faz entender a fundamentação do veto, o Projeto de Lei não trata da exploração do serviço elétrico e tampouco da sua forma de execução ou mesmo sobre o regime de atuação das concessionárias e permissionárias, não adentrando às particularidades da política tarifária, estes assuntos sim, estariam a cargo da competência privativa da União.

No que concerne ao fundamento de que o art. 3º do Projeto de Lei 9069/2021 estaria contrariando às disposições da Lei 5393/98 – LUPOS –, assiste razão ao veto, senão vejamos:

Art. 12. A Zona de Proteção Especial compreende os compartimentos do Município sujeitos à proteção ambiental, observadas as legislações pertinentes.

Art. 13. A Zona de Proteção Especial é subdividida em:

- I - Setor de Preservação (SPE);
- II - Setor de Proteção (SPR).

§ 1º Setor de Preservação (SPE) é aquele em que é vedada

Praça Visconde de Mauá, 89, Centro, Petrópolis-RJ
Tel/fax (24) 2294-8200



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS
Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

toda

ocupação.

§ 2º Setor de Proteção (SPR) é aquele que compatibiliza a ocupação com a preservação dos recursos naturais do ecossistema.

§ 3º O Código Tributário contemplará compensações para os proprietários das edificações já erguidas na Zona de Proteção Especial e que passam a submeter-se às restrições de uso em função da presente Lei.

Art. 14. O Setor de Preservação abrangerá:

- I - Unidade de Conservação "Parque Serra da Estrela";
- II - Reserva Biológica de Araras;
- III - Zona de Vida Silvestre da APA em Araras;
- IV - Zona de Vida Silvestre da APA na Maria Comprida;
- V - Reserva Ecológica da Alcobaça;
- VI - Reserva Biológica do Tinguá;
- VII - Parque Nacional da Serra dos órgãos.

Art. 16. Qualquer atividade proposta para o Setor de Preservação terá anuência prévia do órgão responsável pela respectiva Reserva, Zona ou Parque de que se trata.

O art. 3º do Projeto de Lei 9069/2021, assim dispõe:

Art. 3º Fica autorizada a implantação da energia fotovoltaica nas áreas classificadas como **Zona de Preservação Especial (ZPE)** do zoneamento urbano.

Como visto anteriormente, a Zona de Preservação Especial (ZPE) contempla dois segmentos, notadamente o Setor de Proteção (SPR) – em que é possível a ocupação – e o Setor de Preservação (SPE) – em que a ocupação é vedada. Saliente-se que, muito embora o Projeto de Lei 9069/2021 disponha, em seu art. 3º, sobre



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

autorização à implantação da energia fotovoltaica na "Zona de Preservação Especial [ZPE]", têm-se que o espírito do legislador foi o de autorizar a implementação **apenas nas áreas já autorizadas pela Lei Complementar 5393/98**, notadamente o Setor de Proteção (SPR) já incluso na Zona de Preservação Especial [ZPE], cabendo ao Poder Executivo prover a regulamentação naquilo que couber. Reforçam esse entendimento de utilização apenas no Setor de Proteção (SPR) as disposições constantes do art. 5º do Projeto de Lei 9069/2021, ao estabelecer a exigência de autorização ambiental específica quando houver a necessidade de "intervenção em Área de Preservação Permanente, senão vejamos:

Art. 5º Nos casos de inexigibilidade de licenciamento ambiental de que trata o artigo anterior, será exigida a autorização ambiental específica quando houver necessidade de:

- I – intervenção em Área de Preservação Permanente;
- II – supressão de vegetação;
- III- manejo de fauna silvestre;
- IV – intervenção em sítios históricos ou arqueológicos.

Nesse contexto, é de se reforçar que os objetivos do Projeto de Lei, todos insculpidos no seu art. 2º, têm o condão de preservação e utilização responsável do meio ambiente. Nesse contexto, não se identifica qualquer vício em relação ao art. 3º do Projeto de Lei 9069/2021.

Também merece ser destacado o que consta em âmbito normativo estadual acerca dos procedimentos de controle ambiental de empreendimentos de geração de energia elétrica por fonte solar



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS
Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

fotovoltaica, senão vejamos trechos da Resolução 198/2020 do INEA:

Art. 1º Esta Resolução regulamenta os procedimentos de controle ambiental de empreendimentos de geração de energia elétrica por fonte solar fotovoltaica no Estado do Rio de Janeiro.

Art. 2º O controle ambiental levará em consideração o empreendimento como um todo, incluindo a infraestrutura associada, tais como: sistemas elétricos, subestações, linhas de transmissão ou distribuição, acessos de serviços e demais sistemas associados, vias, obras e equipamentos, dentre outros.

Parágrafo único. Na hipótese de instalação modular sequencial de unidades, ou centrais geradoras contíguas, com uso compartilhado da infraestrutura, para emissão da licença ambiental será considerado o conjunto das unidades ou centrais geradoras, sem prejuízo da emissão separada de instrumentos de controle ambiental para cada módulo do empreendimento.

Art. 3º Se a potência instalada prevista para o empreendimento for:

I - igual ou superior a 10 (dez) megawatts, exigir-se-á a apresentação de Relatório Ambiental Simplificado - RAS, sem prejuízo da documentação obrigatória e demais documentos eventualmente solicitados pelo INEA;

II - superior a 5 (cinco) megawatts e inferior a 10 (dez) megawatts, o requerimento de licença ambiental será analisado mediante a apresentação dos documentos e estudos obrigatórios e outros eventualmente solicitados pelo INEA, tais como:



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

a) descrição do Projeto: objetivos, justificativas e compatibilidade com as políticas setoriais, planos e programas governamentais; descrição do projeto e suas características técnicas; descrição da etapa de obras e comissionamento apresentando as ações e infraestrutura inerentes à implantação; delimitação da área diretamente afetada pelo empreendimento e sua área de influência direta;

b) diagnóstico Ambiental: caracterizar na área de influência direta do empreendimento o uso e a ocupação do solo atual; a infraestrutura existente; a cobertura vegetal e a fauna; a suscetibilidade de ocorrência de processos de dinâmica superficial; a bacia hidrográfica em que se encontra inserido, seus recursos hídricos (superficiais e subterrâneos), enquadrando-os em suas respectivas classes de uso;

c) avaliação de Impacto Ambiental: análise dos prováveis aspectos e seus respectivos impactos ambientais durante a implantação e operação da atividade, elencando as medidas mitigadoras, de controle e compensatórias aplicáveis a cada um e seus planos e programas correlatos;

d) prognóstico Ambiental: previsão da qualidade ambiental futura da área de influência, considerando a interação dos diferentes fatores ambientais elencados.

III - igual ou inferior a 5 (cinco) megawatts será inexigível o licenciamento ambiental.

É de se identificar que o texto do Projeto de Lei 9069/2021, especialmente o art. 4º possui a seguinte redação:

Art. 4º Nos casos de geração de energia Fotovoltaica igual ou inferior a 100 (cem) megawatts será inexigível o licenciamento ambiental.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

O art. 4º anteriormente destacado estabelece parâmetros muito superiores daqueles estabelecidos pela normativa estadual, mostrando-se, s.m.j., incompatível com a legislação reguladora da matéria.

Ante o exposto, vale ressaltar que o presente parecer tem caráter técnico-opinativo e não vincula os Excelentíssimos Vereadores em relação à sua conclusão.

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

Assim sendo, em obediência o ordenamento jurídico Pátrio, e vinculado às razões anteriormente expostas, este Departamento de Assuntos Jurídicos entende que o veto do Poder Executivo apenas possui fundamentação sólida, revendo entendimento anterior, em relação aos ditames do art. 4º do Projeto de Lei 9069/2021.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

Outrossim, sugere seja procedido o encaminhamento ao Plenário desta Casa Legislativa para devida votação, ressalvando, contudo, o caráter opinativo destes escritos.

É o parecer.

À superior consideração.


SERGIO DE SOUZA MACEDO
CONSULTOR JURÍDICO
Matrícula 10.5606111
OAB/RJ 91.435


FERNANDO FERNANDES DE ASSIS ARAÚJO
DIRETOR DE ASSUNTOS JURÍDICOS
Matrícula 1729.063/21
OAB/RJ 80.742