

PARECER JURÍDICO

Parecer Jurídico nº 61/2024 – RBL

Projeto de Lei Ordinária nº 117/2024

Processo Legislativo nº 204/2024

Autores: Vereadores Vanda Régia Américo Gomes, Antônio Ferreira de Araújo, Rodrigo Lima da Silva e Pedro Corrêa Lima.

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. DEFINIÇÃO DE ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE - APP's. COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS PARA LEGISLAR SOBRE A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE, NOS LIMITES DO SEU INTERESSE LOCAL. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE DO PROJETO. 1. Competência do Município para legislar sobre matéria relativa à proteção do meio ambiente, nos limites do seu interesse local e desde que os regramentos editados sejam harmônicos com a disciplina estabelecida pela União e pelos Estados-membros (Tema nº 145 - STF). 2. Matéria que não versa sobre as hipóteses de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo municipal. 3. Parecer opinativo pela constitucionalidade, legalidade e viabilidade técnica do projeto.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei Ordinária de autoria dos Vereadores Vanda Régia Américo Gomes, Antônio Ferreira de Araújo, Rodrigo Lima da Silva e Pedro Corrêa Lima, que visa declarar como Áreas de Preservação Permanente as Praias do Tucunaré, São Félix, Geladinho, Espírito Santo, Croa Pelada, os Balneários Pirucaba e Flexeiras, bem como os lagos que compõem o Paleocanal dos Rios Tocantins e Itacaiúnas.

Os Autores apresentaram justificativa escrita na qual destacam que a principal finalidade da proposta é conferir especial proteção às praias fluviais existentes no Município de Marabá em razão da exploração mineral desenfreada dessas áreas que tem causado danos ambientais irreversíveis.

Segundo informam na justificativa apresentada, a exploração mineral de areia nos rios que banham a cidade de Marabá tem causado inúmeros afogamentos de munícipes por conta dos buracos causados nos rios em virtude da exploração mineral.

Os autos vieram para análise e fundamentação escrita por parte do Departamento Jurídico, nos termos do artigo 70, §3º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá. É o breve relatório.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA DO PROJETO

Esclarece-se, de início, que, o controle prévio de constitucionalidade realizado por este Departamento Jurídico nos termos de sua competência legal, restringe-se à apreciação da **legalidade** e da **constitucionalidade** da proposição legislativa, inexistindo, portanto, qualquer juízo de mérito quanto ao tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos agentes políticos responsáveis pela aprovação da proposta legislativa.

Dessa forma, o presente parecer possui caráter apenas **opinativo**, não produzindo nenhum efeito vinculante em relação às decisões de caráter político que deverão ser tomadas pelas Comissões permanentes e pelo plenário da Câmara Municipal de Marabá.

Feitos estes apontamentos passa-se a analisar os aspectos constitucionais e legais da proposição legislativa, bem como os documentos anexados ao processo nº 204/2024.

2.1 DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL

O primeiro ponto a ser analisado diz respeito à competência do Município para legislar sobre a matéria objeto da proposta legislativa em apreciação.

No caso em análise, a matéria normativa versada no Projeto de Lei Ordinária nº 117/2024, visa reconhecer e declarar visa declarar como Áreas de Preservação Permanente as praias fluviais existentes no Município de Marabá, quais sejam, as praias do Tucunaré, São Félix, Geladinho, Espírito Santo, Croa Pelada, além dos Balneários Pirucaba e Flexeiras, bem como os lagos que compõem o Paleocanal dos Rios Tocantins e Itacaiúnas

Trata-se, portanto, de matéria normativa voltada à **defesa do meio ambiente**, por meio da instituição de medidas no âmbito local que se destinam a conferir especial proteção às praias fluviais, balneários e lagos que compõem o Paleocanal dos Rios Tocantins e Itacaiúnas no Município de Marabá, visando mitigar os impactos negativos da exploração mineral e ambiental desenfreada desses recursos naturais existentes no território municipal, garantindo a proteção e existência desses bens naturais para a presente e futuras gerações.

Pois bem. Com relação à competência legislativa, cumpre inicialmente registrar que, a Constituição Federal de 1988 incluiu a **conservação da natureza** e a **proteção do meio ambiente** no rol de matérias de competência legislativa concorrente

entre a União, Estados e Distrito Federal, conforme dispõe o artigo 24, inciso VI, §1º, da Carta Constitucional vigente, reservando à União a competência para estabelecer normas gerais sobre a referida matéria. Confira-se abaixo:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

VI - **florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição**;

VII - **proteção ao patrimônio** histórico, cultural, artístico, **turístico e paisagístico**;

VIII - **responsabilidade por dano ao meio ambiente**, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, **turístico e paisagístico**. (grifos nossos).

(...)

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Desse modo, a competência constitucional legislativa concorrente criou verdadeiro “condomínio legislativo” entre a União, os Estados e o Distrito Federal, cabendo à União a aprovação de normas gerais sobre o meio ambiente (conceitos, princípios, procedimentos etc.) e aos Estados-membros o exercício da competência complementar quando já existente norma geral sobre o meio ambiente, ou a competência legislativa plena (supletiva) quando inexistente norma federal de caráter geral sobre o tema.

Já em relação à competência legislativa dos Municípios, é cediço que a Constituição Federal de 1988 deferiu-lhes o poder de legislar sobre a sua auto-organização (artigos 18 e 29 da CF/88), e sobre **assuntos de interesse local** (artigo 30, inciso I, da CF/88), bem como o poder de **suplementar a legislação federal e estadual no que couber** (artigo 30, inciso II, da CF/88). Veja-se abaixo:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Portanto, na seara do direito ambiental, cabe aos Municípios suplementar a legislação federal e estadual no que couber (artigo 30, inciso II, da CF/88), **desde que o**

exercício desta competência legislativa fique restrita aos assuntos de predominante interesse local (artigo 30, inciso I, da CF/88).

De maneira bastante didática, o administrativista Hely Lopes Meirelles¹, elucida o que deve ser entendido por “interesse local” à luz da disposição contida no artigo 30, inciso I, da CF/88. Veja-se abaixo:

“Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos munícipes. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira. O que define e caracteriza o “interesse local”, inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.” (grifos nossos).

Portanto, o interesse local não deve ser entendido como interesse exclusivo do Município, visto que se tal exclusividade fosse exigida, a competência constitucional dos Municípios para legislar sobre meio ambiente restaria totalmente aniquilada, porquanto não há interesse municipal em matéria de proteção ambiental que não reverbere também nos interesses da União e dos Estados-membros.

É importante ainda destacar que, acerca da competência dos Municípios para legislar sobre meio ambiente, o Supremo Tribunal Federal (STF) já firmou entendimento em sede de **Repercussão Geral (Tema nº 145)** no sentido de que **os Municípios são competentes para legislar sobre meio ambiente juntamente com a União e os Estados, 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). Confira-se pelo julgado abaixo:

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**

¹ Meirelles, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 20ª edição, revista, atualizada e ampliada. Atualizada por Giovani da Silva Corralo. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023 (página 100/101).

harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI c/c 30, I e II da CRFB). (...) 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. (...) (STF, Tribunal Pleno, RE nº 586224, Relator Ministro Luiz Fux, Julgamento em 05/03/2015, Publicado em 08/05/2015).**

Tese de Repercussão Geral (Tema nº 145): “O município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, inciso VI, c/c 30, incisos I e II, da Constituição Federal)”.

Não há dúvidas, portanto, em face do entendimento firmado pela Suprema Corte do país, de que os Municípios dispõem de competência para legislar e editar normas relativas à proteção do meio ambiente, nos limites do seu interesse local e desde que os regramentos editados sejam harmônicos com a disciplina estabelecida pela União Federal e pelos Estados-membros.

No caso em análise, a proposta legislativa apresentada visa reconhecer e declarar como Áreas de Preservação Permanente no âmbito do Município de Marabá as praias fluviais do Tucunaré, São Félix, Geladinho, Espírito Santo, Croa Pelada, além dos Balneários Pirucaba e Flexeiras, bem como os lagos que compõem o Paleocanal dos Rios Tocantins e Itacaiúnas, **matéria esta que, por envolver proteção ambiental e conservação da natureza, possibilita a atuação legislativa supletiva do Município, posto que além de estar em harmonia com as normas gerais de proteção ambiental já editadas pela União, a norma proposta se restringe aos limites do interesse local do Município de Marabá, vez que se destina a conferir proteção especial às praias fluviais, balneários e lagos existentes no território do Município.**

Dessa forma, conclui-se que o Projeto de Lei em análise versa sobre matéria que insere na competência legislativa do Município de Marabá, nos termos do artigo 30, incisos I e II, da CF/88, motivo pelo qual este parecerista opina pela constitucionalidade formal orgânica do presente projeto de lei.

Contudo, considerando que a competência dos Municípios para legislar sobre proteção do meio ambiente se restringe aos limites do seu interesse local

(Tema de Repercussão Geral STF nº 145), faz-se necessária a adequação da redação do caput do artigo 1º do projeto de lei em análise, visando restringir o reconhecimento e a declaração das Áreas de Preservação Permanente (APP) apenas em relação aos recursos naturais existentes e localizados nos limites do território do Município de Marabá.

Isto porque, algumas praias/balneários fluviais especificados no *caput* do artigo 1º do projeto se encontram situados não só no território do Município de Marabá, mas também de outros Municípios do Estado do Pará.

De igual forma, os lagos que compõem o Paleocanal do Rio Tocantins encontram-se situados no território de pelo menos 03 (três) estados da federação, quais sejam, Pará, Tocantins e Maranhão, além de estarem encravados no território de vários Municípios do Estado do Pará.

Portanto, é imprescindível que a redação do *caput* do artigo 1º do projeto de lei em análise delimite que o reconhecimento e a declaração das Áreas de Preservação Permanente (APP's) se restrinjam às praias fluviais/balneários e lagos do Paleocanal dos Rios Tocantins e Itacaiúnas que estejam situados nos limites do território do Município de Marabá.

Ademais, a redação do *caput* do artigo 1º do projeto denominou equivocadamente como “Áreas de Proteção Permanente”, quando, na verdade, o termo correto é “**Áreas de Preservação Permanente – APP's**”, conforme conceituação legal contida no artigo 3º, inciso II, do Código Florestal Brasileiro (Lei Federal nº 12.651/2012).

Diante do exposto, para que haja o pleno atendimento destas finalidades, **recomenda-se à Comissão de Justiça, Legislação e Redação** que realize **emendas modificativas** ao longo do *caput* do artigo 1º do projeto de lei, para que o mesmo passe a constar a redação a seguir especificada, *in verbis*:

Art. 1º. Ficam reconhecidas e declaradas como Áreas de Preservação Permanente (APP's), as Praias do Tucunaré, São Félix, Geladinho, Espírito Santo e Croa Pelada, bem como os Balneários Pirucaba e Flexeiras, além de todos os lagos que compõem o Paleocanal dos Rios Tocantins e Itacaiúnas que estejam situados nos limites do território do Município de Marabá.

Promovidas as correções acima sugeridas, o projeto de lei em apreciação atenderá aos critérios constitucionais e legais que possibilitam a atualização legislativa supletiva dos Municípios na seara da proteção ambiental, bem como aos aspectos legais e formais de técnica legislativa.

2.2 DA INICIATIVA DO PROJETO

O segundo ponto a ser analisado refere-se à regularidade do projeto à luz do critério da iniciativa, ou seja, a quem compete iniciar o processo legislativo inovador nas matérias que são objeto do Projeto de Lei Ordinária nº 117/2024.

No caso em análise, o Projeto de Lei submetido à apreciação é de origem parlamentar, devendo ser verificado se a matéria versada na proposição legislativa adentra ou não no rol de matérias que foram destinadas pelo texto constitucional à iniciativa reservada por parte do Chefe do Poder Executivo Municipal.

De início, destaca-se que, quanto à iniciativa para deflagração do processo legislativo, as hipóteses de iniciativa reservada do Prefeito estão previstas no artigo 61, §1º, incisos II, da CF/88, as quais, **por serem normas de reprodução obrigatória por parte de todos os entes federativos**², aplicam-se por simetria no âmbito municipal. Veja-se:

Art. 61. (...).

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:
(...)

II – disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (grifos nossos).

É importante registrar que o Supremo Tribunal Federal (STF) já firmou entendimento no sentido de que as hipóteses de iniciativa reservada por parte do Chefe do Poder Executivo estão taxativamente previstas no artigo 61, §1º, incisos I e II, da CF/88, em rol *numerus clausus*, **não se permitindo interpretação ampliada do mencionado dispositivo constitucional para abarcar matérias além daquelas relativas**

² ADI nº 6132 – Supremo Tribunal Federal (STF), Ministro(a) Relator(a): Rosa Weber, Data de Julgamento: 29/11/2021, Data de Publicação: 03/12/2021.

ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente a servidores e órgãos do Poder Executivo, conforme precedentes jurisprudenciais firmados em sede de julgamento de Ações Diretas de Inconstitucionalidade³.

Assim, prevalece em nosso ordenamento jurídico o princípio geral da legitimação concorrente para instauração do processo legislativo, ou seja, *“não se permite a interpretação ampliativa das hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar, de forma a não se olvidar do caráter excepcional e taxativo das previsões constitucionais de reserva de iniciativa”* (AgR no RE nº 1.243.354, 1ª T., rel. Min. Dias Toffoli, j. em 30.5.2022).

Dessa forma, com exceção dos projetos de lei que disponham sobre criação, extinção e atribuições legais de órgãos da Administração Pública, bem como sobre o regime jurídico dos servidores públicos (artigo 61, §1º, incisos I e II, da CF/88), todas as demais matérias estão inseridas dentro da competência legislativa comum entre o Prefeito e os Vereadores.

No projeto ora submetido à análise, verifica-se que ao pretender declarar como Áreas de Preservação Permanente (APP's) as praias fluviais, balneários e lagos que compõem o Paleocanal dos Rios Tocantins e Itacaiúnas no âmbito do Município de Marabá, a proposta legislativa em análise não dispõe sobre matérias que estão inseridas no rol de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo local.

Portanto, no caso ora analisado, a proposta legislativa não viola a reserva de administração (artigo 61, §1º, inciso II, da CF/88), tendo em vista que a matéria versada no projeto não se insere nas hipóteses de iniciativa reservada por parte do Prefeito Municipal.

Diante do exposto, este parecerista opina pela constitucionalidade formal subjetiva do presente projeto de lei, ante a inexistência de vício de iniciativa.

2.3 DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE

A Constituição Federal de 1988 dedicou um capítulo específico à proteção e promoção dos valores ambientais. Neste sentido, o *caput* do artigo 225 da CF/88 elevou o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado ao patamar de direito fundamental, ligado diretamente à dignidade da existência humana.

³ ADI 2.672, Rel. Min. Ellen Gracie, Redator p/ acórdão Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJ 10.11.2006; da ADI 2.072, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 2.3.2015; e da ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, DJe 215.8.2008.

E não bastasse isso, o citado dispositivo erigiu como verdadeiro princípio constitucional a definição, em todas as unidades da Federação, de espaços territoriais e seus competentes a serem especialmente protegidos pelo Poder Público. Veja-se abaixo:

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:

(...)

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;

Vale destacar que, no exercício de sua competência constitucional para legislar sobre normas gerais em matéria de proteção do meio ambiente (artigo 24, inciso VI, da CF/88), a União editou e aprovou a Lei Federal nº 12.651/2012 (Código Florestal Brasileiro), definindo em seus artigos 3º, inciso II, e 4º, incisos I a XI, o conceito, a delimitação e o rol das áreas de preservação permanente – APP's. Confira-se abaixo:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

(...)

II - Área de Preservação Permanente - APP: 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; (grifo nosso).

Art. 4º Considera-se **Área de Preservação Permanente**, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei:

I - as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de: [\(Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012\).](#)

[\(Vide ADIN Nº 4.903\)](#)

a) 30 (trinta) metros, para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;

b) 50 (cinquenta) metros, para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;

c) 100 (cem) metros, para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;

d) 200 (duzentos) metros, para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;

e) 500 (quinhentos) metros, para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;

II - as áreas no entorno dos lagos e lagoas naturais, em faixa com largura mínima de:

a) 100 (cem) metros, em zonas rurais, exceto para o corpo d'água com até 20 (vinte) hectares de superfície, cuja faixa marginal será de 50 (cinquenta) metros;

b) 30 (trinta) metros, em zonas urbanas;

III - as áreas no entorno dos reservatórios d'água artificiais, decorrentes de barramento ou represamento de cursos d'água naturais, na faixa definida na licença ambiental do empreendimento; [\(Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012\).](#)

[\(Vide ADC Nº 42\)](#)

[\(Vide ADIN Nº 4.903\)](#)

IV - as áreas no entorno das nascentes e dos olhos d'água perenes, qualquer que seja sua situação topográfica, no raio mínimo de 50 (cinquenta) metros; [\(Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012\).](#)

[\(Vide ADIN Nº 4.903\)](#)

V - as encostas ou partes destas com declividade superior a 45º , equivalente a 100% (cem por cento) na linha de maior declive;

VI - as restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;

VII - os manguezais, em toda a sua extensão;

VIII - as bordas dos tabuleiros ou chapadas, até a linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais;

IX - no topo de morros, montes, montanhas e serras, com altura mínima de 100 (cem) metros e inclinação média maior que 25º , as áreas delimitadas a partir da curva de nível correspondente a 2/3 (dois terços) da altura mínima da elevação sempre em relação à base, sendo esta definida pelo plano horizontal determinado por planície ou espelho d'água adjacente ou, nos relevos ondulados, pela cota do ponto de sela mais próximo da elevação;

X - as áreas em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação;

XI - em veredas, a faixa marginal, em projeção horizontal, com largura mínima de 50 (cinquenta) metros, a partir do espaço permanentemente brejoso e encharcado. [\(Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012\).](#)

Como se pode observar, o Código Florestal Brasileiro (Lei Federal nº 12.651/2012) estabeleceu a definição legal e o rol das **áreas de preservação permanente (APP's)**, definindo-as como *“aquelas protegidas, cobertas ou não por vegetação natural, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade ecológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e da flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas”*.

Todavia, é importante ressaltar que, não obstante o rol de APP's constante do artigo 4º, incisos I a XI do Código Florestal Brasileiro, nada impede que os entes

federativos estabeleçam novas áreas a serem especialmente protegidas pelo Poder Público.

Com efeito, segundo as lições da doutrina pátria⁴, as Áreas de Preservação Permanente (APP's), como espaços territoriais especialmente protegidos que são, **podem ser criadas ou instituídas por lei (*open legis*), ou por decreto dos chefes dos Poderes Executivos federal, estaduais, distrital e municipais, sendo que somente podem ser extintas por lei em sentido estrito, ainda que tenham sido criadas por decreto**, em respeito ao disposto no artigo 225, §1º, inciso III, da Constituição da República.

No caso em apreço, a proposta normativa em apreciação é perfeitamente compatível com os comandos constitucionais voltados à proteção do meio ambiente e à definição de espaços territoriais especialmente protegidos (artigo 225, caput e §1º da CF/88), na medida em que pretende reconhecer e declarar como Áreas de Preservação Permanente (APP's) no âmbito do Município de Marabá as praias fluviais do Tucunaré, São Félix, Geladinho, Espírito Santo, Croa Pelada, além dos Balneários Pirucaba e Flexeiras, bem como os lagos que compõem o Paleocanal dos Rios Tocantins e Itacaiúnas.

Ademais, é certo que o dever constitucional de proteção do meio ambiente incumbe a todos os entes federativos, na medida em que a Constituição Federal de 1988 preceitua em seu artigo 23, incisos VI e VII, competir administrativamente à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios realizar a proteção do meio ambiente. Confira-se abaixo:

Art. 23. É da 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;

Logo, a União, os Estados-membros e os Municípios podem e devem atuar conjuntamente e efetivamente, na promoção de ações concretas de preservação ambiental.

É importante destacar que no julgamento do ARE nº 748206, de relatoria do Ministro Celso de Mello, o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento no sentido de que os Municípios podem adotar legislação ambiental mais restritiva em

⁴ Rocha, Rafael. Manual de Direito Ambiental. São Paulo: Editora JusPodivm, 2022. Página 268.

relação aos Estados-Membros e À União, desde que o façam de maneira fundamentada (informativo STF nº 857).

Dessa forma, à luz do entendimento firmado pela Suprema Corte, é juridicamente possível aos Municípios definirem por meio de lei novos espaços territoriais a receberem especial proteção por parte do Poder Público (artigo 225, §1º, inciso III, CF/88), desde que a norma mais restritiva de proteção ambiental seja devidamente fundamentada pelo ente municipal.

Na proposta legislativa em apreciação, resta clarividente o interesse local do Município de Marabá em definir como Áreas de Preservação Permanente (APP's) as praias fluviais, balneários e lagos situados no território do Município, tendo em vista que a exploração mineral desenfreada dessas áreas tem causado danos ambientais irreversíveis a esses patrimônios paisagísticos e turísticos que são amplamente utilizados pela população marabaense, fatores estes que conferem a devida motivação à medida legislativa ora pretendida.

Dessa forma, sob o ponto de vista material, verifica-se que o Projeto de Lei em análise se encontra em perfeita harmonia com as disposições constitucionais e infraconstitucionais que disciplinam a matéria, não incorrendo em vício de inconstitucionalidade ou de ilegalidade.

2.4 DA TÉCNICA LEGISLATIVA E DOS ASPECTOS FORMAIS DA PROPOSIÇÃO

É cediço que, a elaboração de leis no Brasil deve observar a técnica legislativa adequada, prevista na Lei Complementar federal nº 95/1998, que tem amparo no parágrafo único do artigo 59 da Constituição Federal de 1988.

Ademais, no âmbito da Câmara Municipal de Marabá, o Autor do projeto deve observar e cumprir os aspectos formais previstos no artigo 167 do Regimento Interno, que assim prescreve, *in verbis*:

Art. 167. Além do disposto no artigo 160 deste Regimento, são requisitos dos projetos:

- I – ementa elucidativa de seu objetivo;
- II – menção de revogação das disposições em contrário, quando for o caso;
- III – assinatura do autor ou autores;
- IV - justificativa, por escrito, fundamentando a adoção da medida proposta.

§1º A numeração dos artigos dos projetos far-se-á pelo processo ordinal de 1 a 9 e cardinal de 10 em diante.

§2º Os projetos não poderão conter artigos com matérias em antagonismo ou sem relação entre si.

De outra banda, dispõe o artigo 160 do Regimento Interno da CMM que toda proposição será redigida com clareza, em termos explícitos e concisos, observada a técnica legislativa, e, se fizer referência à lei ou tiver sido precedida de estudos, pareceres ou despachos, deverá vir acompanhada dos respectivos textos.

Feita a análise do presente Projeto de Lei, verifica-se que o mesmo atende aos requisitos dispostos na LC nº 95/1998 e nos artigos 160 e 167 do Regimento Interno da CMM, pois observa os aspectos formais de técnica legislativa, apresenta ementa clara e objetiva, o pedido apresenta assinatura dos autores e justificativa da medida por escrito, numera seus artigos ordinal e cardinalmente de acordo com o ditame, e não há contradições entre seus artigos.

2.5 DAS COMISSÕES PERMANENTES

Antes de ser pautada para discussões e votação no plenário, a proposição em análise precisa ser submetida ao crivo da Comissão de Mineração, Energia, Meio Ambiente, Trabalho, Indústria, Comércio e Economia, conforme determina o artigo 55, incisos VI e XVII, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá.

2.6 DO QUÓRUM NECESSÁRIO PARA APROVAÇÃO DO PROJETO

A aprovação da presente propositura dependerá do voto favorável da maioria simples, presente a maioria absoluta dos membros da Câmara, nos termos do artigo 219 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, considerando que a competência dos Municípios para legislar sobre proteção do meio ambiente se restringe aos limites do seu interesse local (Tema de Repercussão Geral STF nº 145), faz-se necessária a adequação da redação do caput do artigo 1º do projeto de lei em análise, visando restringir o reconhecimento e a declaração das Áreas de Preservação Permanente (APP's) apenas em relação aos recursos naturais existentes e localizados nos limites do território do Município de Marabá.

Isto porque, algumas praias/balneários fluviais especificados no *caput* do artigo 1º do projeto se encontram situados não só no território do Município de Marabá, mas também de outros Municípios do Estado do Pará.

De igual forma, os lagos que compõem o Paleocanal do Rio Tocantins encontram-se situados no território de pelo menos 03 (três) estados da federação, quais sejam, Pará, Tocantins e Maranhão, além de estarem encravados no território de vários Municípios do Estado do Pará.

Portanto, é imprescindível que a redação do *caput* do artigo 1º do projeto de lei em análise delimite que o reconhecimento e a declaração das Áreas de Preservação Permanente (APP's) se restrinjam às praias fluviais/balneários e lagos do Paleocanal dos Rios Tocantins e Itacaiúnas que estejam situados nos limites do território do Município de Marabá.

Ademais, a redação do *caput* do artigo 1º do projeto denominou equivocadamente como “Áreas de Proteção Permanente”, quando, na verdade, o termo correto é “**Áreas de Preservação Permanente – APP's**”, conforme conceituação legal contida no artigo 3º, inciso II, do Código Florestal Brasileiro (Lei Federal nº 12.651/2012).

Diante do exposto, para que haja o pleno atendimento destas finalidades, **recomenda-se à Comissão de Justiça, Legislação e Redação** que realize **emendas modificativas** ao longo do *caput* do artigo 1º do projeto de lei, para que o mesmo passe a constar a redação a seguir especificada, *in verbis*:

Art. 1º. Ficam reconhecidas e declaradas como Áreas de Preservação Permanente (APP's), as Praias do Tucunaré, São Félix, Geladinho, Espírito Santo e Croa Pelada, bem como os Balneários Pirucaba e Flexeiras, além de todos os lagos que compõem o Paleocanal dos Rios Tocantins e Itacaiúnas que estejam situados nos limites do território do Município de Marabá.

Após as correções acima sugeridas, **recomenda-se à Comissão de Justiça, Legislação e Redação** a emissão de **PARECER FAVORÁVEL** pelo prosseguimento do feito, ante a constitucionalidade, legalidade e viabilidade técnica do projeto, determinando-se o seu encaminhamento à **Comissão de Mineração, Energia, Meio Ambiente, Trabalho, Indústria, Comércio e Economia**, conforme determina o artigo 55, incisos VI e XVII, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá, para emissão de parecer sobre a matéria.

Por fim, registra-se que o quórum necessário para aprovação da matéria em plenário é **voto favorável da maioria simples, presente a maioria absoluta dos membros da Câmara**, nos termos do artigo 219 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá.

É o parecer, salvo melhor juízo da Comissão de Justiça, Legislação e Redação.

Marabá-PA, 30 de agosto de 2024.

RÔMULO BARBOSA LIMA
Advogado da Câmara Municipal de Marabá
OAB/PA nº 36194-A