



Francisco Beltrão/PR, 28 de março de 2025.

À Comissão de Redação e Justiça
Ref.: Projeto de Lei nº. 10/2025 do Legislativo



**CÂMARA MUNICIPAL
DE FRANCISCO BELTRÃO**
PROTOCOLO

Em 31 / 03 / 25
às 09:12 horas, recebi o(a) presente.

Rafael Zago

Responsável

PARECER JURÍDICO

O vereador Silmar Gallina, membro da Comissão de Redação e Justiça, solicitou parecer jurídico, com base na alínea "j" do artigo 35 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Francisco Beltrão, para ser analisada a constitucionalidade e a legalidade do Projeto de Lei nº. 10/2025, de autoria dos vereadores Cidão e Emanuel Venzo, que altera dispositivo da Lei Municipal nº. 4.630/2019, que estabelece as áreas urbanas especiais ou zona periurbana, e regulamenta o parcelamento de solo para formação de condomínios de chácaras de recreio.

O Projeto de Lei nº. 10/2025 busca alterar o § 2º, do artigo 8º, da Lei Municipal nº. 4.630, de 08 de janeiro de 2019, para estabelecer a possibilidade de compensação da reserva legal em outra propriedade do mesmo bioma, com a seguinte redação:

"Art. 8º -

(...)

§ 2º - em situações em que o parcelamento do solo não atender ao Inciso II do Art. 8º, a Reserva Legal (RL) poderá ser compensada em outra propriedade do mesmo bioma, em imóvel de mesma titularidade ou adquirida em imóvel de terceiro, com vegetação nativa estabelecida, em regeneração ou recomposição, prioritariamente dentro da zona periurbana."

No tocante à constitucionalidade material, cumpre destacar que o Supremo Tribunal Federal recentemente reconheceu, na Ação Declaratória de Constitucionalidade 42 do Distrito Federal, a constitucionalidade do § 2º do art. 48; e do art. 66, §§ 5º e 6º da Lei Federal 12.651/2012, que assim dispõem:





**CÂMARA DE VEREADORES
FRANCISCO BELTRÃO**

Nosso compromisso é
trabalhar por você!

Lei Federal 12.651/2012:

@camarabeltrao

Rua Tenente Camargo, 2173 - Centro
Francisco Beltrão - PR

Art. 48.

§ 2º A CRA só pode ser utilizada para compensar Reserva Legal de imóvel rural situado no mesmo bioma da área à qual o título está vinculado.

Art. 66. O proprietário ou possuidor de imóvel rural que detinha, em 22 de julho de 2008, área de Reserva Legal em extensão inferior ao estabelecido no art. 12, poderá regularizar sua situação, independentemente da adesão ao PRA, adotando as seguintes alternativas, isolada ou conjuntamente:

I - recompor a Reserva Legal;

II - permitir a regeneração natural da vegetação na área de Reserva Legal;

III - compensar a Reserva Legal.

(...)

§ 5º A compensação de que trata o inciso III do caput deverá ser precedida pela inscrição da propriedade no CAR e poderá ser feita mediante:

I - aquisição de Cota de Reserva Ambiental - CRA;

II - arrendamento de área sob regime de servidão ambiental ou Reserva Legal;

III - doação ao poder público de área localizada no interior de Unidade de Conservação de domínio público pendente de regularização fundiária;

IV - cadastramento de outra área equivalente e excedente à Reserva Legal, em imóvel de mesma titularidade ou adquirida em imóvel de terceiro, com vegetação nativa estabelecida, em regeneração ou recomposição, desde que localizada no mesmo bioma. (grifo nosso)

Neste contexto, a Corte Suprema confirmou a constitucionalidade da compensação de Reserva Legal entre propriedades situadas no mesmo bioma, independentemente do instrumento de compensação a ser usado, tal como está previsto na Lei Federal 12.651/2012.

Segue a ementa do acórdão da Ação Declaratória de Constitucionalidade 42 do Distrito Federal:

ADC 42

Órgão julgador: Tribunal Pleno

Relator(a): Min. LUIZ FUX

Julgamento: 28/02/2018

Publicação: 13/08/2019

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO AMBIENTAL. ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO. DEVER DE PROTEÇÃO AMBIENTAL. NECESSIDADE DE COMPATIBILIZAÇÃO COM OUTROS VETORES CONSTITUCIONAIS DE IGUAL HIERARQUIA. ARTIGOS 1º, IV; 3º, II E III; 5º,

CNPJ: 78.686.557/0001-15



Telefone: (46) 2601-0410

franciscobeltrao.pr.leg.br

Instagram: @camarabeltrao



**CÂMARA DE VEREADORES
FRANCISCO BELTRÃO**

Nosso compromisso é
trabalhar por você!

@camarabeltrao

Rua Tenente Camargo, 2173 - Centro
Francisco Beltrão - PR

CAPUT E XXII; 170, CAPUT E INCISOS II, V, VII E VIII, DA CRFB. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. JUSTIÇA INTERGERACIONAL. ALOCAÇÃO DE RECURSOS PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA GERAÇÃO ATUAL. ESCOLHA POLÍTICA. CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. IMPOSSIBILIDADE DE VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO. EXAME DE RACIONALIDADE ESTREITA. RESPEITO AOS CRITÉRIOS DE ANÁLISE DECISÓRIA EMPREGADOS PELO FORMADOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS. INVIABILIDADE DE ALEGAÇÃO DE VEDAÇÃO AO RETROCESSO. NOVO CÓDIGO FLORESTAL. AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE E AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE JULGADAS PARCIALMENTE PROCEDENTES. (...) (r) Arts. 44; 48, § 2º; e 66, §§ 5º e 6º (Cota de Reserva Ambiental CRA): A Cota de Reserva Ambiental (CRA) consiste em mecanismo de incentivos em busca da proteção ambiental, não se limitando às tradicionais e recorrentemente pouco efetivas regras de imposições e proibições (*command-and-control*), por meio da criação de ativos correspondentes à preservação dos recursos ecológicos, de modo que qualquer tipo de degradação da natureza passa também a ser uma agressão ao próprio patrimônio. As soluções de mercado (*market-based*) para questões ambientais são amplamente utilizadas no Direito Comparado e com sucesso, a exemplo do sistema de permissões negociáveis de emissão de carbono (European Union Permission Trading System ETS). Um grande caso de sucesso é o comércio internacional de emissões de carbono, estruturado em cumprimento aos limites de emissões fixados pelo Protocolo de Kyoto. A União Europeia, por exemplo, estabeleceu em 2005 um sistema de permissões negociáveis de emissão de carbono, especificando os limites que cada poluidor deve atender, os quais são reduzidos periodicamente (European Union Permission Trading System ETS). Ao final de cada ano, as companhias devem possuir permissões suficientes para atender às toneladas de dióxido de carbono e outros gases de efeito estufa emitidos, sob pena de pesadas multas. Dessa forma, a possibilidade de negociação (*cap-and-trade*) incentiva a redução de emissões como um todo e, ao mesmo tempo, possibilita que os cortes sejam feitos em setores nos quais isso ocorra com o menor custo. Nesse sentido, além de atender aos ditames do art. 225 da Constituição, no que se refere à proteção do meio ambiente, esse instrumento introduzido pelo novo Código Florestal também satisfaz o princípio da eficiência, plasmado no art. 37, caput, da Carta Magna. **Por fim, a necessidade de compensação entre áreas pertencentes ao mesmo bioma, bem como a possibilidade de compensação da Reserva Legal mediante arrendamento da área sob regime de servidão ambiental ou Reserva Legal, ou, ainda, por doação de área no interior de unidade de conservação, são preceitos legais compatíveis com a Carta Magna, decorrendo de escolha razoável do legislador em consonância com o art. 5º, caput e XXIV, da Constituição;** Conclusão: Declaração de constitucionalidade dos artigos 44, e 66, §§ 5º e 6º, do novo Código Florestal; Interpretação conforme a Constituição ao art. 48, §2º, para permitir compensação apenas entre áreas com identidade ideológica (vencido o relator); (...) (grifo nosso)

Segue a ementa do acórdão dos embargos de declaração na Ação Declaratória de Constitucionalidade 42 do Distrito Federal:

EMENTA EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NA AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE 42 (ED e ED-TERC) E NAS AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.901 (ED-TERC), 4.902 (ED-SEG), 4.903 (ED-SEG) E 4.937 (ED). LEI FEDERAL 12.651/2012 (CÓDIGO FLORESTAL). INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO AO ARTIGO 48, § 2º,

CNPJ: 78.686.557/0001-15

Telefone: (46) 2601-0410





**CÂMARA DE VEREADORES
FRANCISCO BELTRÃO**

Nosso compromisso é
trabalhar por você!

@camarabeltrao

Rua Tenente Camargo, 2173 - Centro
Francisco Beltrão - PR

PARA PERMITIR A COMPENSAÇÃO DE RESERVA LEGAL MEDIANTE A UTILIZAÇÃO DA COTA DE RESERVA AMBIENTAL (CRA) APENAS ENTRE ÁREAS COM IDENTIDADE ECOLÓGICA. CONCEITO INEXISTENTE NA LITERATURA CIENTÍFICA. IMPOSSIBILIDADE DE OPERACIONALIZAÇÃO DO MECANISMO COMPENSATÓRIO. DECLARAÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE PARA MANTER O CRITÉRIO LEGAL DO BIOMA. INCONSTITUCIONALIDADE DA EXPRESSÃO GESTÃO DE RESÍDUOS CONSTANTE DO ARTIGO 3º, VIII, B. NECESSIDADE DE MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO QUANTO AOS ATERROS SANITÁRIOS. EFICÁCIA PROSPECTIVA. PRESERVAÇÃO DOS EMPREENDIMENTOS INSTALADOS OU EM VIAS DE INSTALAÇÃO OU AMPLIAÇÃO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO PARCIALMENTE PROVIDOS.

1. O bioma, previsto nos artigos 48, § 2º, e 66, § 6º, II, do Código Florestal como critério para a compensação da Reserva Legal, é constitucional, haja vista que “identidade ecológica” é conceito inexistente na literatura científica e impossibilita a devida operacionalização do mecanismo compensatório. Consequente declaração de constitucionalidade do artigo 48, § 2º, mantendo-se hígido o critério legal.

2. A temática da gestão de resíduos reclama modulação prospectiva à declaração de inconstitucionalidade relativa ao artigo 3º, VIII, b, do Código Florestal, para evitar a descontinuidade na prestação do serviço público essencial de gestão de resíduos sólidos e o dispêndio de vultosos recursos públicos, em prejuízo da coletividade e do próprio meio ambiente. Consectariamente, devem ser preservados os esforços que têm sido continuamente empreendidos no sentido da disposição final de resíduos ambientalmente adequada, considerando inclusive os contratos de concessão firmados quanto aos aterros sanitários.

3. Embargos de declaração parcialmente providos para (i) declarar a constitucionalidade do artigo 48, § 2º, da Lei federal 12.651/2012 (Código Florestal), mantendo o bioma como mecanismo compensatório previsto; e (ii) atribuir efeitos prospectivos à declaração de inconstitucionalidade da expressão gestão de resíduos constante do artigo 3º, VIII, b, da Lei federal 12.651/2012 (Código Florestal), de sorte a possibilitar que os aterros sanitários já instalados, ou em vias de instalação ou ampliação, possam operar regularmente dentro de sua vida útil, sempre pressupondo o devido licenciamento ambiental e a observância dos termos e prazos dos contratos de concessão ou atos normativos autorizativos vigentes na data deste julgamento. Consectariamente, não é necessário retirar, após o fechamento da unidade, o material depositado, observadas todas as normas ambientais aplicáveis.

Relator(a): Min. LUIZ FUX
Julgamento: 24/10/2024 Publicação: 13/02/2025 Órgão julgador: Tribunal Pleno. (grifo nosso)

Neste aspecto, entendemos que o texto do projeto de lei está em conformidade com o recente posicionamento do STF, não havendo falar em inconstitucionalidade material.

No entanto, com relação à constitucionalidade formal, cabe ressaltar que a ordem constitucional estabelece que projetos ou propostas de normas que tratam de matéria urbanística ou ambiental devem realizar o procedimento democrático da participação popular em sua elaboração, garantindo, por sua matéria, a aferição da justiça ambiental e da qualidade da decisão, bem como de ser precedida de estudos técnicos.

CNPJ: 78.686.557/0001-15



Telefone: (46) 2601-0410

franciscobeltrao.pr.leg.br

Instagram: @camarabeltrao



É certo que eventuais alterações nesta temática produzem significativas modificações na geografia e dinâmica urbana, seja em termos de mobilidade, saneamento, questões ambientais e outras, sendo imperiosa a elaboração de minucioso planejamento técnico destinado a apontar eventuais desdobramentos resultantes da mudança do ordenamento urbano.

Desta feita, para que eventual norma relacionada ao desenvolvimento urbano tenha legitimidade e validade, deve a mesma estar acompanhada de um planejamento, definido como um processo técnico instrumentalizado para transformar a realidade existente de acordo com objetivos previamente estabelecidos.

Por seu turno, o art. 182 da Carta Magna estabelece que a política de desenvolvimento urbano deve estar amparada em diretrizes fixadas por lei, tendo como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Tais diretrizes estão descritas na Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), a qual, em seu art. 2º, II, lista como diretriz geral da política urbana a “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”.

A inconstitucionalidade por falta de participação popular e planejamento foi reconhecida pelo e. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Pretensão em face das Leis nº 3.392 e nº 3.393, de 28 de julho de 2020, do Município de Osvaldo Cruz, que promoveram alterações no Plano Diretor (Lei Municipal nº 2.537, de 09 de outubro de 2006), do Município de Osvaldo Cruz, com objetivo de disciplinar a criação e regularização de chácaras urbanas de recreação, de interesse turístico e de eventos. Alegação de ausência de prévio estudo técnico e falta de participação popular. Direito urbanístico. Necessidade de prévio planejamento e participação comunitária. Ausente demonstração da realização de estudos prévios de natureza técnica que pudessem ser apresentados em audiência pública, a fim de que fosse possível a efetiva discussão dos projetos de que derivaram as leis contestadas, as quais impuseram várias alterações no Plano Diretor. Violação aos artigos 180, inciso II, e 181, § 1º, Constituição Estadual. Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2028374-60.2021.8.26.0000; Relator (a): James Siano; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 18/05/2022; Data de Registro: 19/05/2022)



Também o e. Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso decidiu no mesmo sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI COMPLEMENTAR Nº 177/2019 ["PROMOVE ALTERAÇÕES NA LEI COMPLEMENTAR Nº 029/2006, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2006, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS"] E DA LEI COMPLEMENTAR Nº 178/2019 ["DISPÕE SOBRE O PARCELAMENTO DO SOLO DE IMÓVEIS LOCALIZADOS NA ZONA URBANA ESPECÍFICA PARA REGULARIZAÇÃO DE CHÁCARAS DE RECREIO - ZUECR E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS"], AMBAS DO MUNICÍPIO DE SINOP/MT – PROJETOS DE CHÁCARAS DE RECREIO – NATUREZA DE IMÓVEL URBANO – ALTERAÇÃO NO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO – AUDIÊNCIA PÚBLICA NÃO REALIZADA – AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR – LIÇÕES DOUTRINÁRIAS – JULGADOS DO TJMT – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – FALTA DE ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO AMBIENTAL – AUDIÊNCIA DO INCRA – REQUISITOS PREVISTOS EM LEIS FEDERAIS – EXACERBAÇÃO DO PODER SUPLEMENTAR DE LEGISLAÇÃO – ÔNUS PELA INFRAESTRUTURA - RESPONSABILIDADE DO PODER PÚBLICO E LOTEADORES – VÍCIO MATERIAL – PERÍODO DE VIGÊNCIA DA LEI – SEGURANÇA JURÍDICA E INTERESSE SOCIAL – MODULAÇÃO - EFEITOS EX NUNC A PARTIR DA DATA DE JULGAMENTO – PROCEDÊNCIA. (...) A legislação sobre matérias urbanísticas deve ser precedida de realização da audiência pública, com ampla participação popular, inserindo entidades comunitárias nos processos para a construção de espaços democráticos, nos termos dos arts. 174, VI, 301 e 307, § 3º da CE. (TJMT, ADI N.U 1003094-63.2017.8.11.0000 e ADI N.U 0020031-05.2016.8.11.0000) A planificação municipal, instrumentalizada através do Plano Diretor, expressamente previsto no Estatuto da Cidade, mostra-se imprescindível para "direcionar a atuação estatal e as atividades dos municípios na consecução do desenvolvimento sustentável das cidades, garantindo, por consequência, uma vida digna a todos, a teor do disposto no art. 225, da Constituição Federal". Por esse motivo, a participação popular deve corresponder a uma atuação efetiva e consciente da sociedade, "que deve se apresentar bem informada e crítica em relação aos [...] elementos que lhes serão passados, atentos, portanto, às expectativas socioambientais de toda a população" (REIS, Émilien Vilas Boas. Venâncio, Stephanie Rodrigues. *O Direito à Cidade e a Participação Popular no Planejamento Urbano Municipal. Revista de Direito da Cidade*, vol. 08, nº 4. ISSN 2317-7721 pp. 1205-1230). (TJMT, ADI N.U 0052187-46.2016.8.11.0000). (N.U 1020104-18.2020.8.11.0000, ÓRGÃO ESPECIAL CÍVEL, MARCOS MACHADO, Órgão Especial, Julgado em 11/03/2021, Publicado no DJE 03/05/2021)

Neste sentido, entendemos que se faz imprescindível a participação popular em projetos que envolvem matérias urbanísticas e ambientais, sob pena de inconstitucionalidade formal, o que se aplica ao presente caso, tendo em vista que dispõe sobre a política de ordenamento territorial e ocupação do solo urbano, estando tal dever previsto no art. 40, § 4º, I, do Estatuto da Cidade.





Obrigatória, ainda, a apresentação de estudos técnicos que subsidiem as alterações tendo em conta os possíveis impactos sobre a cidade, pois as medidas públicas envolvendo matéria urbanística e ambiental pressupõem o adequado planejamento, tal como se extrai do art. 30, VIII, da CF/88, sendo, portanto, requisito de constitucionalidade.

Face ao exposto, por se tratar de matéria urbanística e ambiental e diante da ausência de estudos técnicos e de participação popular na elaboração do Projeto de Lei nº. 10/2025, entendemos haver inconstitucionalidade formal na proposição, faltando-lhe o estudo técnico prévio e a participação popular na sua elaboração, razão pelo qual entendemos que a proposição não apresenta os requisitos necessários para sua regular tramitação.

Por fim, salientamos que o parecer jurídico não possui caráter vinculativo em relação às decisões das comissões permanentes e dos demais vereadores do parlamento municipal, os quais têm a discricionariedade para tomar suas decisões e expressar seus votos quanto ao mérito.

É o parecer.

Fabrício Mazon

Advogado da Câmara Municipal
de Francisco Beltrão - PR
OAB/PR 36.868

