

PARECER JURÍDICO Nº 334/2022/SEDEST/AJ

PROTOCOLO Nº 18.895.156-2

Ref. Ofício 07/2022 – Dúvidas sobre aplicação da Lei Federal 14.285/2021

Interessado: Consórcio Intermunicipal para Conservação do Remanescente do Rio Paraná e Áreas de Influência - CORIPA

Sra. Assessora Jurídica,

O Consórcio Intermunicipal para Conservação do Remanescente do Rio Paraná e Áreas de Influência – CORIPA, questiona esta Assessoria Jurídica sobre possível edição de lei municipal de regularização fundiária de áreas urbanas, inclusive em áreas de preservação permanente, cuja constitucionalidade possa ser questionada perante o Poder Judiciário, diante de possível conflito aparente de normas em razão dos limites de competência dos entes federados.

O questionamento decorre da edição da Lei Federal 14.285/2021 que, ao dispor sobre áreas de preservação permanente no entorno de cursos d'água em áreas urbanas consolidadas, alterou dispositivos das leis federais 12.651/2012 (proteção da vegetação nativa), 11.952/2009 (regularização fundiária de ocupações incidentes em áreas da União) e 6.766/1979 (parcelamento do solo urbano)

É o relatório.

Inicialmente é necessário que busquemos entender o espírito da Lei Federal 14.285/2021, sua *mens legis*. Para tanto transcrevemos as alterações inclusas pelo referido diploma legal nas demais leis citadas.

LEI FEDERAL 12651/2012

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

XXVI – área urbana consolidada: aquela que atende os seguintes critérios:

(Redação dada pela Lei nº 14.285, de 2021)

- a) estar incluída no perímetro urbano ou em zona urbana pelo plano diretor ou por lei municipal específica;
- b) dispor de sistema viário implantado;
- c) estar organizada em quadras e lotes predominantemente edificados;
- d) apresentar uso predominantemente urbano, caracterizado pela existência de edificações residenciais, comerciais, industriais, institucionais, mistas ou direcionadas à prestação de serviços;
- e) dispor de, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados:
1. drenagem de águas pluviais;
 2. esgotamento sanitário;
 3. abastecimento de água potável;
 4. distribuição de energia elétrica e iluminação pública; e
 5. limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos

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: (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).

- 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;

§ 10. **Em áreas urbanas consolidadas, ouvidos os conselhos estaduais, municipais ou distrital de meio ambiente**, lei municipal ou distrital poderá definir faixas marginais distintas daquelas estabelecidas no inciso I do caput deste artigo, **com regras que estabeleçam**: (Incluído pela Lei nº 14.285, de 2021)

I – a não ocupação de áreas com risco de desastres;

II – a observância das diretrizes do plano de recursos hídricos, do plano de bacia, do plano de drenagem ou do plano de saneamento básico, se houver;

III – a previsão de que as atividades ou os empreendimentos a serem instalados nas áreas de preservação permanente urbanas devem observar os casos de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental fixados nesta Lei.

LEI FEDERAL 11.952/2009

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

VII - ordenamento territorial urbano: planejamento da área urbana, de expansão urbana ou de urbanização específica, que considere os princípios e diretrizes da Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, e inclua, no mínimo, os seguintes elementos:

- a) delimitação de zonas especiais de interesse social em quantidade compatível com a demanda de habitação de interesse social do Município;
- b) diretrizes e parâmetros urbanísticos de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano;
- c) diretrizes para infraestrutura e equipamentos urbanos e comunitários; e
- d) diretrizes para proteção do meio ambiente e do patrimônio cultural;

Art. 3º São passíveis de regularização fundiária nos termos desta Lei as ocupações incidentes em terras:

I - discriminadas, arrecadadas e registradas em nome da União com base no art. 1º do Decreto-Lei nº 1.164, de 1o de abril de 1971;

II - abrangidas pelas exceções dispostas no parágrafo único do art. 1º do Decreto-Lei no 2.375, de 24 de novembro de 1987;

III - remanescentes de núcleos de colonização ou de projetos de reforma agrária que tiverem perdido a vocação agrícola e se destinem à utilização urbana;

IV - devolutas localizadas em faixa de fronteira; ou

V - registradas em nome do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, ou por ele administradas.

Art. 4º Não serão passíveis de alienação ou concessão de direito real de uso, nos termos desta Lei, as ocupações que recaiam sobre áreas:

§ 1º As áreas ocupadas que abranjam parte ou a totalidade de terrenos de marinha, terrenos marginais ou reservados, seus acrescidos ou outras áreas insuscetíveis de alienação nos termos do art. 20 da Constituição Federal, poderão ser regularizadas mediante outorga de título de concessão de direito real de uso.

Art. 21. São passíveis de regularização fundiária as ocupações incidentes em terras públicas da União, previstas no art. 3º desta Lei, situadas em áreas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica.

§ 1º A regularização prevista no caput deste artigo será efetivada mediante doação aos Municípios interessados, para a qual fica o Poder Executivo autorizado, sob a condição de que sejam realizados pelas administrações locais os atos necessários à regularização das áreas ocupadas, nos termos desta Lei.

§ 2º Nas hipóteses previstas no § 1º do art. 4º desta Lei, será aplicada concessão de direito real de uso das terras.

§ 3º Fica vedado aos Municípios e ao Distrito Federal alienar os imóveis recebidos na forma do § 1º deste artigo por valor superior àquele cobrado pela

Secretaria do Patrimônio da União (SPU) ou, na ausência de previsão nesse sentido, na forma de ato da SPU.

Art. 22. Constitui requisito para que o Município seja beneficiário da doação ou da concessão de direito real de uso previstas no art. 21 desta Lei ordenamento territorial urbano que abranja a área a ser regularizada, observados os elementos exigidos no inciso VII do art. 2º desta Lei.

§ 5º Os limites das áreas de preservação permanente marginais de qualquer curso d'água natural em área urbana serão determinados nos planos diretores e nas leis municipais de uso do solo, ouvidos os conselhos estaduais e municipais de meio ambiente. (Incluído pela Lei nº 14.285, de 2021)

LEI FEDERAL 6766/1979

Art. 4º. Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:

III-A - ao longo da faixa de domínio das ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não edificável de, no mínimo, 15 (quinze) metros de cada lado; (Redação dada Lei nº 14.285, de 2021)

III-B - ao longo das águas correntes e dormentes, as áreas de faixas não edificáveis deverão respeitar a lei municipal ou distrital que aprovar o instrumento de planejamento territorial e que definir e regulamentar a largura das faixas marginais de cursos d'água naturais em área urbana consolidada, nos termos da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, com obrigatoriedade de reserva de uma faixa não edificável para cada trecho de margem, indicada em diagnóstico socioambiental elaborado pelo Município; (Incluído pela Lei nº 14.285, de 2021) – todos os destaques são nossos.

Pela leitura dos dispositivos legais acima transcritos, podemos observar que o atual inciso XXVI do art. 3º da Lei Federal 12651/2012 determina que área urbana consolidada é aquela que atende os critérios estabelecidos nas suas alíneas de

“a” a “e”. Portanto, para ser considerada como área urbana consolidada, a área deve conter **todos os critérios constantes das alíneas do inciso XXVI do art. 3º da Lei Federal 12.651/2012, sem exceção de um sequer.**

O art. 4º da Lei Federal 12.651/2012, que estabelece as metragens das áreas consideradas de preservação permanente ao longo dos cursos d'água, determina em seu § 10 que em áreas urbanas consolidadas, **desde que ouvidos os conselhos estaduais e municipais de meio ambiente, pode lei municipal definir faixas marginais distintas das estabelecidas no inciso I do caput.** Entretanto, a lei municipal deve conter **necessariamente regras que estabeleçam: a) não ocupação de áreas com risco de desastres; b) observância das diretrizes do plano de recursos hídricos, do plano de bacia, do plano de drenagem ou do plano de saneamento básico (caso exista); c) previsão de que as atividades ou os empreendimentos a serem instalados nas áreas de preservação permanente urbanas devem observar os casos de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental fixados na Lei Federal 12.651/2012.**

Nota-se que o disposto no § 5º do art. 22 da Lei 11.952/2009, que fala sobre a regularização fundiária de terras da União, está em consonância com os dispositivos legais acima citados quando estabelece que os limites das áreas de preservação permanente marginais de qualquer curso d'água em área urbana, **serão determinados nos planos diretores e leis municipais de uso do solo, ouvidos os conselhos estaduais e municipais de meio ambiente.**

Da mesma forma é o entendimento estabelecido pela Lei Federal 6766/1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, ao estabelecer no inciso III-B de seu art. 4º, que ao longo das águas correntes e dormentes, as áreas não edificáveis devem respeitar a lei municipal que aprovar o instrumento de planejamento territorial e que definir e regulamentar a largura das faixas marginais de cursos d'água naturais em área urbana consolidada, nos termos da Lei Federal 12.651/2012, **com obrigatoriedade de reserva de uma faixa não edificável para cada trecho de margem, indicada em diagnóstico socioambiental elaborado pelo Município.**

Percebe-se, portanto, que a Lei Federal 14.285/2021 introduziu modificações nas legislações citadas de forma a harmonizar a interpretação de que cabe ao Município elaborar lei determinando a faixa destinada às áreas de preservação permanente em áreas urbanas consolidadas, **desde que cumpram rigorosamente os critérios estabelecidos nos artigos já transcritos e determinados expressamente pela Lei Federal 14.285/2021.**

Portanto, quando se tratar de área urbana consolidada, o Município tem competência para, depois da manifestação dos conselhos estadual e municipal do meio ambiente, estabelecer por lei metragens diferentes para as áreas de preservação permanente daquelas estabelecidas no inciso I do artigo 4º da Lei Federal 12.651/2012. Perceba-se que **é necessário que as novas metragens tenham sido devidamente analisadas pelos conselhos estadual e municipal de meio ambiente, ou seja, a manifestação prévia dos referidos conselhos é uma das condicionantes para a edição da lei.**

As demais condicionantes são: não ocupação de áreas em risco de desastres; observância das diretrizes do plano de recursos hídricos, do plano de bacia, do plano de drenagem ou do plano de saneamento básico e a previsão de que as atividades ou empreendimentos a serem instalados devem observar os casos de utilidade pública, interesse social ou de baixo impacto ambiental.

Com relação aos questionamentos com relação a regularização fundiária de terras da União, **conforme estabelece a Lei Federal 11.952/2009, pode o Município, quando beneficiário da doação ou concessão de direito real de uso de terras públicas da União situadas em áreas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, regularizá-las, desde que observe os elementos exigidos no inciso VII do art. 2º do referido diploma legal – vide artigos acima transcritos: 2º, VII, 3º, 4º § 1º, 21 e 22 § 5º.**

Quanto a Zona de Amortecimento do Parque Nacional de Ilha Grande e a Área de Proteção Ambiental Federal, em referência ao Rio Paraná, temos a considerar o que segue.

Segundo o art. 2º da Lei Federal 9985/2000, *zona de amortecimento é o entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade. Apesar de não ser parte integrante da unidade de conservação, a zona de amortecimento faz parte do seu zoneamento, podendo-se nela estabelecer regramentos às atividades econômicas com o intuito de compatibilizá-las ao objetivo da UC. Deve-se, portanto, observar o zoneamento e as restrições impostas a esta zona.*

Quanto a APA Federal, nela podem ser estabelecidas normas e restrições para a utilização de propriedades privadas e públicas, constantes de seu zoneamento e contará com um conselho responsável pela sua administração – art. 15 da Lei Federal 8895/2000.

Assim, por toda a legislação citada, temos que dificilmente ocorreria discussão sobre a constitucionalidade e conflito aparente de normas em razão dos limites de competência dos entes federados, posto que a Lei Federal 14.285/2021 amarrou bem a questão ao fazer as alterações nas Leis Federais 12.651/2012 (proteção da vegetação nativa), 11.952/2009 (regularização fundiária de ocupações incidentes em áreas da União) e 6.766/1979 (parcelamento do solo urbano).

Lembramos, ainda, que a regularização fundiária que o Município possa fazer de terras da União, refere-se apenas às áreas a ele doadas ou dadas em concessão de direito real de uso de terras públicas da União situadas em áreas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, regularizá-las, desde que observe os elementos exigidos no inciso VII do art. 2º da Lei Federal 11.952/2009.

É o parecer.

Curitiba, 07 de junho de 2022.

Cecy Thereza Cercal Kreutzer de Góes

OAB/PR 14.458

Rua Desembargador Motta, 3384 | Mercês | Curitiba/PR | CEP 80430.200

Inserido ao protocolo 18.895.156-2 por: **Cecy Thereza Cercal Kreutzer de Góes** em: 07/06/2022 18:05. As assinaturas deste documento constam às fls. 13a. A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço: <https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarDocumento> com o código: **10482224d09917c0ef136176a7e63274**

Inserido ao protocolo 19.526.395-7 por: **Fabio Junior Vieira** em: 26/09/2022 16:02. A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço: <https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarDocumento> com o código: **e2749e4eaf070ee65335b2e744ac35f5**.