



REQUERIMENTO DE COMISSÃO

412/2021

Senhor Presidente,

Protocolizado conforme:
Portaria nº 18.884/20
Data: 03/05/21
Hora: 13:32:28

Requeiro a esta Comissão, nos termos dos art. 76, § 4º, da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte, combinado com o art. 48, II, do Regimento Interno, que seja encaminhado, por meio da Mesa, ao Sr. Mário Werneck, Secretário Municipal de Meio Ambiente e, à Sra. Maria Fernandes Caldas, Secretária Municipal de Política Urbana, com cópia à Secretaria Municipal de Governo aos cuidados da Diretoria de Acompanhamento Legislativo (GP. EXTER-015/OF), à Dra. Marta Alves Larcher, Promotora de Justiça de Habitação e Urbanismo, à Dra. Claudia Ferreira de Souza, Promotora de Justiça de Defesa do Meio Ambiente, à Dra. Ana Cláudia Silva Alexandre Storch, Defensora Pública Especializada em Direitos Humanos Coletivos e Socioambientais, pedido de informações sobre a proteção das Zonas de Preservação Ambiental diante de protocolos e licenciamentos de projetos e empreendimentos anteriores à vigência do novo Plano Diretor do Município de Belo Horizonte.

A Constituição Federal de 1988 assegura que “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” (art. 225). Para a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público, dentre outras providências, definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção (art. 23, VI, art. 170, VI, e art. 225, § 1º).

Em se tratando de meio ambiente urbano, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado se relaciona com as funções sociais da propriedade e da cidade, que devem ser garantidas também pelo planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, em conformidade com o interesse local



e as exigências Plano Diretor (art. 5º, XXIII, art. 30, I e VIII, art. 182). Para essa finalidade, o Estatuto da Cidade reconhece um conjunto de instrumentos, dentre os quais o zoneamento ambiental (art. 1º; art. 2º, I, IV, VI 'g', XII, XIII, art. 4º, III 'a' a 'c').

No âmbito do Município de Belo Horizonte, o Plano Diretor Instituído pela Lei municipal 11.181/2019, estabelece que:

Das zonas de preservação ambiental

Art. 93. São classificadas como zonas de preservação ambiental porções do território municipal cuja possibilidade de ocupação sofre restrições em decorrência da presença de atributos ambientais e paisagísticos relevantes, da necessidade de preservação do patrimônio histórico, cultural, arqueológico, natural ou paisagístico, da amenização de situações de risco geológico ou da necessidade de recuperação de sua qualidade ambiental.

§ 1º As zonas de preservação ambiental classificam-se em PA-1, PA-2 e PA-3, de acordo com a relevância ambiental que possuem e com a possibilidade de compatibilização de seus atributos ambientais relevantes com a ocupação edilícia e o exercício de atividades.

§ 2º Os parques do Município são classificados como PA-1.

Em tais áreas, os parâmetros urbanísticos de parcelamento, ocupação e uso do solo sofrem severas restrições, com vistas a compatibilizar o direito de propriedade com a preservação ambiental. Ocorre que, de forma infeliz e contraditória, o Plano Diretor também dispôs transitoriamente que:

Art. 355. Poderão ser licenciados com base no disposto na legislação urbanística vigente, inclusive no que diz respeito às regras de parcelamento, ocupação e uso do solo, os seguintes projetos e empreendimentos, desde que protocolizados até a data de entrada em vigor desta lei:

I - os projetos de ocupação do solo;

II - os projetos de parcelamento;

III - os empreendimentos de impacto em licenciamento urbanístico cujos estudos de impacto de vizinhança tenham sido protocolizados no órgão municipal responsável pela política urbana;

IV - os empreendimentos de impacto em licenciamento ambiental cujos estudos de impacto ambiental tenham sido protocolizados no órgão municipal responsável pela política de meio ambiente;

V - o empreendimento para o qual foi emitido parecer de enquadramento como de interesse social.

§ 1º A aplicação do disposto no caput deste artigo às situações previstas em seus incisos I a IV é condicionada ao acatamento do protocolo.

§ 2º O parecer de enquadramento de interesse social de que trata o inciso V do caput deste artigo terá validade de um ano, podendo ser renovado uma única vez, por igual período.

§ 3º A aplicação do disposto no caput deste artigo às situações previstas em seu inciso II, para os casos em que é necessária a emissão de diretrizes



para parcelamento do solo, demandará que o documento esteja dentro de seu prazo de validade.

§ 4º O indeferimento dos processos de licenciamento que façam uso do disposto neste artigo implica reapresentação do pedido de licenciamento com base nas regras de parcelamento, ocupação e uso do solo desta lei.

Trata-se do chamado “direito de protocolo” que visa assegurar aos responsáveis por projetos e empreendimentos o direito de implantá-los, contrariamente às normas urbanísticas inclusive ambientais do Plano Diretor. Quando do processo de votação do Plano Diretor, o Ministério Público enviou à Câmara Municipal o Ofício 274/PJHU/19, pelo qual apresentou a Recomendação nº 001/2019, referente ao IC 0024.19.006.190-3. No documento, amparado na legislação, na doutrina e na jurisprudência, afirma que o dispositivo “desvirtua o projeto de lei inicial elaborado com ampla participação popular, o qual contempla os anseios sociais por uma cidade que cumpra sua função social e garanta os instrumentos necessários para que a propriedade urbana cumpra sua função social em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental, em consonância com as diretrizes da política urbana previstas no Estatuto da Cidade”. Ainda, que “a alteração dos zoneamentos, usos e parâmetros urbanísticos a partir da revisão do plano diretor atende a dinâmica urbana, a qual demanda revisão periódica das normas urbanísticas para atender às necessidades supervenientes da população, não havendo, portanto, fundamento técnico para deferimento casuístico de utilização de normas revogadas a uns poucos interessados em situações jurídicas ainda não constituídas ou consolidadas”, o que configura “detrimento do interesse público na imediata vigência das normas do plano diretor aprovado frente a realidade urbana presente”. Assim, recomendou a rejeição do dispositivo, o que, infelizmente, não ocorreu, de forma que a disposição hoje integra o Plano Diretor.

Assim, com base na equivocada interpretação de que protocolos e licenciamentos de projetos e empreendimentos anteriores ao Plano Diretor asseguram o direito de implantação, em garantia de interesses individuais e econômicos, diversas áreas ambientalmente relevantes encontram-se ameaçadas, em detrimento de interesses coletivos e ambientais. Como



exemplo, cita-se a Mata do Planalto (ANEXO-1)¹ e a Mata da Represa (ANEXO-2)², ambas com diversos atributos ambientais relevantes e demarcadas como zonas de preservação ambiental - 1 (PA-1). Outras diversas áreas ambientais do Município podem estar ameaçadas no mesmo sentido, o que é inadmissível do ponto de vista do direito constitucional fundamental, difuso e coletivo, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida.

A concepção jurídica da função ecológica da propriedade e da cidade constitui obrigação *propter rem*, portanto, parte inseparável do título imobiliário, inexistindo, no ordenamento jurídico brasileiro, direito adquirido a degradar ou poluir, ou a desmatamento realizado³. As limitações de ordem ambiental visam a assegurar o mínimo ecológico do imóvel, sob o manto da inafastável garantia constitucional dos "processos ecológicos essenciais" e da "diversidade biológica". Os componentes genéticos e inafastáveis, por se fundirem com o texto da Constituição, exteriorizam-se na forma de limitação administrativa, técnica jurídica de intervenção estatal, em favor do interesse público, nas atividades humanas, na propriedade e na ordem econômica, com o intuito de discipliná-las, organizá-las, circunscrevê-las, adequá-las, condicioná-las, controlá-las e fiscalizá-las, que opera por meio da imposição de obrigações de não fazer, de fazer e de suportar, e caracteriza-se, normalmente, pela generalidade da previsão primária, interesse público, imperatividade, unilateralidade e gratuidade⁴.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ), em sua série de Jurisprudências em Teses já firmou que "não há direito adquirido a poluir ou degradar o meio ambiente, não existindo permissão ao proprietário ou posseiro para a continuidade de práticas vedadas pelo legislador". Ademais, a Súmula 613 do STJ assentou que "não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de Direito Ambiental". Dentre tantos precedentes que conformam uma jurisprudência firme e pacífica,

¹ Objeto da ação civil pública 6145436-51.2015.8.13.0024, conexa à ação civil pública 1497131-90.2014.8.13.0024 e à ação popular 0006351-55.2015.8.13.0024..

² Objeto da ação civil pública 5047429-31.2021.8.13.0024.

³ REsp 1263952/PR, Segunda Turma, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN. Julgamento 01/03/2016, DJE 30/10/2019; REsp 1307026/BA, Segunda Turma, Ministro HERMAN BENJAMIN, Julgamento 16/06/2015, DJE 17/11/2015

⁴ REsp 1240122 / PR, Segunda Turma, Ministro HERMAN BENJAMIN, Julgamento 28/06/2011, DJE 11/09/2012



destaca-se o julgamento em que o Acórdão do Tribunal de Justiça de Minas Gerais foi confirmado pelo STJ em caso da própria Região Metropolitana de Belo Horizonte:

AMBIENTAL E PROCESSUAL CIVIL. DIREITO URBANÍSTICO. MATA ATLÂNTICA. BRUMADINHO. **LOTEAMENTO EM ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL. LICENCIAMENTO. CLÁUSULA REBUS SIC STANTIBUS. NOVAS EXIGÊNCIAS LEGAIS ANTES DA IMPLANTAÇÃO DO EMPREENDIMENTO. ALEGAÇÃO DE EXISTÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO E ATO JURÍDICO PERFEITO.** TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA. NÃO IMPUGNAÇÃO A FUNDAMENTO EM TESE SUFICIENTE PARA MANTER O ACÓRDÃO RECORRIDO. SÚMULA 283/STF. DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO. SÚMULA 284/STF E SÚMULA 7/STJ.

1. Em Ação Civil Pública, o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais condenou a recorrente a obter licença ambiental corretiva para dar seguimento a loteamento realizado em Área de Proteção Ambiental na cidade de Brumadinho, região metropolitana de Belo Horizonte. **A empresa sustenta que o acórdão recorrido estendeu-lhe obrigação que não existia no momento em que o empreendimento foi registrado e autorizado, pois a norma então vigente era a Resolução 01/86, que considerava desnecessário licenciamento em projetos urbanísticos de menos de cem hectares.**

2. **Atividades e empreendimentos, imobiliários ou não, devem respeitar as legislações federal, estadual e municipal vigentes no momento de sua implantação física, já que licenças ambientais e urbanísticas são emitidas rebus sic stantibus. Daí a existência de projeto simplesmente aprovado, mas ainda não realizado, não induzir situação eficaz, líquida e certa capaz de bloquear limitação administrativa superveniente, decorrente da legislação ambiental, urbanística, sanitária, de parcelamento do solo ou de proteção do consumidor.**

3. **In casu, não foi corporificado ato jurídico perfeito, pois o que é ambientalmente ilegal não se aperfeiçoa jamais, já que o contrário equivaleria, em outras palavras, a transformar o aberto atentado ao ordenamento jurídico em direito castigo e, pior, em direito adquirido e permanente de poluir e degradar o meio ambiente.**

4. O acórdão recorrido aponta a existência de Termo de Ajustamento de Conduta em que a recorrente teria assumido a obrigação de promover o licenciamento. O Termo de Ajustamento de Conduta, uma vez firmado pelas partes, deve ser cabalmente obedecido e cumprido. Além disso, a exigência de licenciamento ambiental é da Lei 6.938/1981, bem anterior à implantação do empreendimento.

5. No acórdão dos Embargos de Declaração, o Tribunal estadual apontou que, "de qualquer forma, certo é que a empresa embargante não observou o prazo de seis meses previsto no Decreto de aprovação do loteamento, não havendo que se cogitar, por isso, de ato jurídico perfeito". Não tendo esse ponto sido atacado pelo recurso, verifica-se deficiência de fundamentação que obstaculiza que dele se conheça. Aplica-se, nesse ponto, por analogia, a Súmula 284/STF. Além disso, o Tribunal de origem decidiu a lide com base na prova dos autos, o que atrai a incidência da Súmula 7.



6. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido (REsp 1284451/MG, Segunda Turma, Ministro HERMAN BENJAMIN, Julgamento 20/09/2016, DJE 20/08/2020)

É firme e pacífico no âmbito do STJ que diante da superveniência de legislação ambiental protetiva, inclusive municipal, não subsistem direitos adquiridos decorrentes de protocolos, licenciamentos ou fatos consumados, prevalecendo a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida e direito coletivo que se sobrepõe aos interesses individuais e econômicos⁵. É nesse sentido o entendimento de que, em matéria ambiental, por se tratar de norma de conformação da propriedade e de limitação ao seu uso, sua aplicação é imediata, sendo desde logo exigíveis as prestações dela decorrentes, seja quanto aos deveres de abstenção, seja quanto aos de prestações positivas⁶. Portanto, deve-se considerar o poder-dever do Poder Público em promover a tutela do meio ambiente:

Toda atividade potencialmente danosa ao meio ambiente necessita de licenciamento ambiental, podendo a licença ser negada ou não renovada caso haja receio de risco ao ambiente ou à saúde das pessoas. Aplica-se na hipótese sub judice o princípio da prevenção e o princípio da precaução, pois a **Administração, titular do dever de evitar danos individuais e coletivos, encontra-se na obrigação inafastável de impedi-los** (REsp 1555131/RJ, Segunda Turma, Ministro HERMAN BENJAMIN, Julgamento 19/05/2016, DJE 05/11/2019)

É importante dizer que, para além da seara ambiental, também é assentado que a proteção do meio ambiente em propriedades privadas, sequer na seara cível gera ônus ao Estado e à sociedade, uma vez que restrição de uso decorre diretamente da função ecológica da propriedade, limite intrínseco ou interno ao próprio direito e, portanto, pressuposto inafastável para seu reconhecimento pela ordem jurídica. O legislador e o administrador, ao disciplinar o conteúdo do direito de propriedade, nada retiram do dono do imóvel, na medida em que, a ninguém se faculta arrogar-se senhor absoluto dos bens ambientais e, tampouco de destruir, desmatar e poluir o ambiente ou reter benefícios, econômicos ou não, da degradação. Portanto, restrição de uso decorrente da legislação ambiental é simples

⁵ Além do REsp 1284451/MG, já transcrito, demonstrativo da posição do STJ, destaca-se também o AgInt nos EDcl no REsp 1781605/PE, Segunda Turma, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Julgamento 06/08/2019, DJE 12/08/2019 e REsp 1775867/SP, Segunda Turma, Rel. Ministro OG FERNANDES, Julgamento 16/05/2019, DJE 23/05/2019.

⁶ REsp 1179316/SP, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJe 29/06/2010)



limitação administrativa e não se confunde com o desapossamento típico da desapropriação indireta, de forma que não enseja ao proprietário direito à indenização⁷.

Caracteriza irracionalidade pretender indenização para cumprir obrigação legal exigida de todos. A ser diferente, o degradador ambiental acabaria por ser duplamente beneficiado - com o lucro econômico derivado da atividade ilícita adicionado a pagamento para reparar danos causados ou para abandonar o estado de delinquência -, enquanto a sociedade sofreria ao triplo, seja pelo enfraquecimento da força obrigatória e dissuasória da lei (= padecimento remoto), seja pelo impacto de prejuízos materiais e morais da infração, além do dispêndio de escassos recursos financeiros estatais para comprar bom comportamento de quem se rebela contra sábias prescrições do legislador, inclusive do constitucional (= padecimento próximo). Traduzida em miúdo, essa expectativa, tão despropositada como infelizmente comum, realça ao extremo a **perversa e antirrepublicana prática de apropriação privada dos benefícios dos recursos ambientais e a socialização, com a coletividade e as gerações futuras, dos ônus, custos e externalidades negativas da exploração predatória, empobrecimento e contaminação da Natureza** (REsp 1357263/PR, Segunda Turma, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, Julgamento 16/05/2013, DJE 17/11/2016)

Por fim, apenas para fins de reforço da força vinculante de legislação ambiental protetiva superveniente, destaca-se que, até mesmo na seara penal, “a incidência imediata das novas restrições ambientais a situações pretéritas em andamento não é tratamento absurdo, pela inexistência de um direito adquirido de poluir, cabendo o prosseguimento da instrução criminal para definição da consciência do ilícito e do elemento subjetivo”⁸.

Diante do exposto, expressamos nossa profunda preocupação com a degradação das áreas ambientais do Município, inclusive com a anuência do Poder Público que tem o poder-dever de proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas. Assim, com vistas a melhor compreender a extensão do potencial dano ambiental no Município, requer:

- 1. que as Secretarias Municipais de Meio Ambiente e de Política Urbana informem:**

⁷ REsp 1241630/PR, Segunda Turma, Ministro HERMAN BENJAMIN, Julgamento 23/06/2015, DJE 19/04/2017 e REsp 1357263/PR, Segunda Turma, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, Julgamento 16/05/2013, DJE 17/11/2016

⁸ HC 273304/PR, Sexta Turma, Rel. Ministro NEFI CORDEIRO, Julgamento 28/06/2016, DJE 08/09/2016)



- a. quais as áreas de zonas de preservação ambiental (PA) e outras áreas definidas com ambientalmente relevantes atualmente possuem protocolos, licenciamentos ou fatos consumados relativos a projetos e empreendimentos com base na legislação urbanística revogada, destacando, para cada uma, sua localização, área e características, os dados e as informações básicas dos projetos e empreendimentos e sua respectiva fase de andamento e as medidas adotadas pelo Poder Executivo para assegurar a preservação e/ou compensação ambiental;
- b. diante das razões expostas neste requerimento, qual a compreensão do Poder Executivo sobre a aplicabilidade do art. 355 do Plano Diretor e da garantia da implantação projetos e empreendimentos cujos protocolos, licenciamentos ou fatos consumados se deram com base na legislação urbanística revogada, especificamente em zonas de preservação ambiental (PA) e outras áreas definidas com ambientalmente relevantes;
- i. quais as providências foram ou serão adotadas para assegurar a preservação ambiental nesses casos?
2. **que o Ministério Público e a Defensoria Pública** tomem ciência e prestem informações de que disponham a respeito e que possam contribuir para o somatório de esforços entre a Câmara Municipal e os respeitadas órgãos do Sistema de Justiça para a garantia do meio ambiente urbano no Município de Belo Horizonte.

Belo Horizonte, 30 de abril de 2021.

Bella Gonçalves

Vereadora Bella Gonçalves

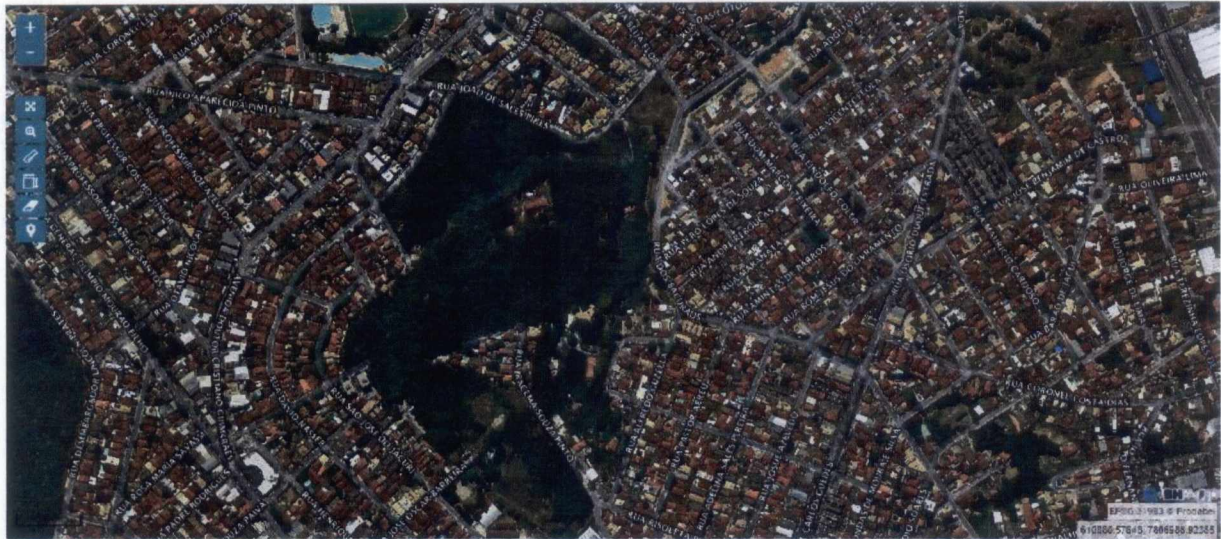
Ao Senhor
Vereador Professor Juliano Lopes
Presidente da Comissão de Meio Ambiente e Política Urbana

PROPOSIÇÃO INICIAL
Avulsos distribuídos
Em <u>03/05/2021</u>
<u>7468</u>
Responsável pela distribuição

(+ 2 anexos)



ANEXO 1 - MATA DO PLANALTO



FONTE: <http://bhmap.pbh.gov.br/>



ANEXO 2 - MATA DA REPRESA



FONTE: <http://bhmap.pbh.gov.br/>