

NÚCLEO SETORIAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS – NSAJ
PROCESSO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL
PROCESSO Nº 8.178/2023
INTERESSADO: SECRETARIA DE ESTADO DE OBRAS PÚBLICAS – SEOP

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. CARTA CONSULTA. OBRA URBANIZAÇÃO PÚBLICA/CANAL SÃO JOAQUIM. PARQUE MUNICIPAL GUNNAR VINGREN. UNIDADE DE CONSERVAÇÃO. PROTEÇÃO INTEGRAL. REQUERIMENTO DE DESAFETAÇÃO. AUSÊNCIA DE LEI FORMAL. INDEFERIMENTO.

PARECER JURÍDICO Nº 451/2023

I – DOS FATOS:

Em 30/11/2023, a Secretaria de Estado de Obras Públicas – SEOP –, devidamente qualificada nos autos, solicitou junto a esta Secretaria Municipal de Meio Ambiente – SEMMA – a emissão de Licença Ambiental Prévia e de Instalação para as obras de urbanização, que incluem a desafetação de área do Parque Municipal Gunnar Vingren – Unidade de Conservação de Proteção de Uso Integral, com vistas à construção de uma via.

A Secretaria de Estado de Obras Públicas encaminhou o Ofício nº 1286/2023 – GAB/SEOP, além do projeto e do memorial descritivo, informando que o aumento constante do tráfego de veículos de passeio, de carga e de pedestres na região metropolitana, vem ocasionando transtornos no fluxo do trânsito e há necessidade de realização de obras de urbanização no canal São Joaquim, no trecho compreendido entre a Av. Júlio Cesar e prolongamento da Rua da Marinha, em área de intervenção do Parque Ecológico Municipal “Gunnar Vingren”, bem como o prolongamento com duplicação da Rua da Marinha, dentro da área da Marinha, pertencente ao 2º Batalhão de Operações Ribeirinhas.

Em seguida, os autos foram encaminhados a este Núcleo Setorial de Assuntos Jurídicos – NSAJ – para manifestação jurídica acerca do procedimento administrativo a ser adotado em face da interessada.

É o breve e necessário relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA.

A Constituição Federal estabelece que a competência administrativa sobre questão ambiental é comum entre os entes federativos, ou seja, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme previsão expressa nas normas dos arts. 23, VI, VII da CF/88.

Ainda em observância às normas instituídas pelo Poder Constituinte Originário, o legislador infraconstitucional, em sintonia ao que determina as normas do art. 23, IV e parágrafo único, criou a Lei Complementar n.º 140/2011, a qual, dentre outros assuntos, dispôs acerca da competência municipal para gestão do meio ambiente em âmbito local, em seu art. 9º, XIII, da seguinte forma:

Art. 9º São ações administrativas dos Municípios:

(...)

XIV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos:

(...)

b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

Compulsando os autos, percebe-se que o requerimento da Secretaria se consubstancia na solicitação de emissão de Licença Ambiental Prévia e de Instalação que envolve área pertencente ao Parque Municipal “Gunnar Vingren”, o Parque Ecológico do Município de Belém, que foi criado pela Lei 7.593/1991 e é administrado por esta Secretaria Municipal de Meio Ambiente/Prefeitura Municipal.

Dessa forma, antes da análise do objeto solicitado em questão, faz-se necessário elencar os dispositivos constitucionais e

infraconstitucionais que merecem atenção de acordo com o ordenamento jurídico vigente.

É cediço que a proteção do meio ambiente compõe à proteção dos direitos de terceira geração/dimensão (direitos difusos/metaindividuais) no ordenamento jurídico brasileiro, em decorrência da natureza de direito fundamental da pessoa humana¹, tendo em vista o dever do Poder Público em defender e em preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, conforme consagrado na Constituição Federal Brasileira (CF/88), no seu art. 225:

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.

No aspecto de criação de Unidades de Conservação, o art. 225, § 1º, inciso III, da Constituição Federal de 1988, incumbiu ao Poder Público, 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 a sua proteção:

Art. 225. (...)

§ 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;

¹A consagração do meio ambiente como um direito fundamental deu-se com a Declaração de Estocolmo, de 1972, no Princípio 1, que assim dispõe: "O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras".

Cumprido destacar que a CF/88 prevê a tríplice responsabilidade ambiental para as condutas e as atividades lesivas ao meio ambiente, sujeitando aos infratores, pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, a responsabilidade penal, administrativas e a obrigação civil de reparar os danos causados ao meio ambiente, de acordo com o seu art. 225, § 3º.

Destarte, a criação e a manutenção de Unidades de Conservação é uma atribuição de todos os níveis do poder público do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) de acordo com o que prescreve a Lei 9.985/00 e seu regulamento, Decreto Federal 4.340, de 22 de agosto de 2002, sendo, portanto, a sua criação poderá ser mediante Lei ou Decreto do Poder Executivo, contudo, é imprescindível que a alteração e a supressão dos espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos SOMENTE SE DARÁ MEDIANTE LEI FORMAL, por meio de Processo Legislativo específico.

No âmbito da União, há julgados do Supremo Tribunal Federal referente à possibilidade de alteração ou até mesmo a supressão de espaços territoriais ecologicamente protegidos, desde que haja previsão em lei formal, sendo vedada a discricionariedade por parte do Poder Executivo. O STF já se manifestou sobre o assunto no Agravo Regimental em Recurso Extraordinário n. 519.778/RN, que teve como relator o Ministro Luís Roberto Barroso:

(...)

15. A Constituição, portanto, **permite a alteração e até mesmo a supressão de espaços territoriais especialmente protegidos, desde que por meio de lei formal, ainda que a referida proteção tenha sido conferida por ato infralegal.** Trata-se de um mecanismo de reforço institucional da proteção ao meio ambiente, já que retira da discricionariedade do Poder Executivo a redução dos espaços ambientalmente protegidos, exigindo-se, para tanto, deliberação parlamentar, sujeita a maior controle social.

16. Tal arranjo se justifica em face da absoluta relevância do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. A dicção constitucional, que o considera um bem de uso comum do povo e

essencial à sadia qualidade de vida' (art. 225, caput), reforça o entendimento doutrinário de que se trata de um direito fundamental, vinculado a um dever de solidariedade de amplitude inclusive intergeracional, como já assentado pela jurisprudência deste tribunal.

Há outros julgados da Suprema Corte brasileira sobre o assunto:

A Constituição do Brasil atribui ao poder público e à coletividade o dever de defender um meio ambiente ecologicamente equilibrado (Constituição do Brasil/1988, art. 225, § 1º, III). **A delimitação dos espaços territoriais protegidos pode ser feita por decreto ou por lei, sendo esta imprescindível apenas quando se trate de alteração ou supressão desses espaços.** Precedentes.

[MS 26.064, rel. min. Eros Grau, j. 17-6-2010, P, DJE de 6-8-2010.]= RE 417.408 AgR, rel. min. Dias Toffoli, j. 20-3-2012, 1ª T, DJE de 26-4-2012.

O Superior Tribunal de Justiça também já se pronunciou sobre o assunto no Resp. 1071741/SP, que teve como relator o Ministro Herman Benjamin:

Ementa: ambiental. Unidade de conservação de proteção integral (lei 9.985/00). Ocupação e construção ilegal por particular no parque estadual de Jacupiranga. Turbação e esbulho de bem público. Dever-poder de controle e fiscalização ambiental do estado. Omissão. Art. 70, § 1º, da lei 9.605/1998. Desforço imediato. Art. 1.210, § 1º, do código civil. Artigos 2º, i e v, 3º, iv, 6º e 14, § 1º, da lei 6.938/1981 (lei da política nacional do meio ambiente). Conceito de poluidor. Responsabilidade civil do estado de natureza solidária, objetiva, ilimitada e de execução subsidiária. Litisconsórcio facultativo (...) Na sua missão de proteger o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, como patrono que é da preservação e restauração dos processos ecológicos essenciais, incumbe ao estado 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** (constituição federal, art. 225, § 1º, iii).

Nesse contexto, cumpre destacar que o Parque Municipal² “Gunnar Vingren” é uma Unidade de Conservação de Proteção Integral, cujo objetivo consiste na preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica e seus atributos, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, de acordo com a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, em seu artigo 7º, inciso I, § 1º e art. 11 (Lei 9.985/2000).

Em sede de Lei de proteção das Unidades de Conservação da Natureza, a norma do art. 11 define o que venha a ser um Parque Natural Municipal, quando se está diante de uma UC instituída por Município, bem como estabelece os tipos de atividades permitidas em seu interior, *in verbis*:

Art. 11. O Parque Nacional tem como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.

§ 1º O Parque Nacional é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei.

§ 2º A visitação pública está sujeita às normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração, e àquelas previstas em regulamento.

§ 3º A pesquisa científica depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade e está sujeita às condições e restrições por este estabelecidas, bem como àquelas previstas em regulamento.

§ 4º As unidades dessa categoria, quando criadas pelo Estado ou Município, serão denominadas, respectivamente, Parque Estadual e Parque Natural Municipal.

Portanto, nos termos da referida norma, apenas a **realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico, por se tratar de uma unidade de conservação de proteção integral, isto é, a mais restritiva em sede de intervenção humana.**

² Os Parques Nacionais, quando criadas pelo Estado ou Município, serão denominados, respectivamente, Parque Estadual e Parque Natural Municipal (§ 4, art. 11, Lei 9985/2000).

Enquanto critérios de definição, a própria legislação define o que é, para fins legais, proteção integral, ao conceituar o termo da seguinte forma:

VI - proteção integral: manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais;

Explicando melhor, o caráter restritivo das possibilidades de intervenções humanas, nesse tipo de unidade de conservação de proteção integral, dá-se por expressa limitação legal, na medida em que, nos termos da norma do art. 7º da Lei 9.985/2000, permite-se apenas nas UCs da Proteção Integral:

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.** (grifos não originais)

Logo, em sede de interpretação autêntica, o legislador define o que venha a ser uso indireto de recursos naturais, na norma do art. 2º, IX, ao definir que **aquele uso que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais.** Portanto, tudo que não irá fazer a mencionada obra solicitada pelo requerente.

No âmbito municipal, os elementos naturais, artificiais e culturais, localizados no território sob sua jurisdição, compõem o patrimônio ambiental municipal, conforme prevê o art. 3º da Lei de Instituição da Política e do Sistema de Meio Ambiente do município de Belém, Lei Municipal nº 8.489/2005:

Art 3º - Os elementos naturais, artificiais e culturais, localizados no território sob jurisdição do Município de Belém, compõem o patrimônio ambiental municipal.

Parágrafo Único - Para assegurar a proteção do patrimônio ambiental municipal compete ao Poder Público:

- I - garantir os espaços territoriais especialmente protegidos previstos na legislação em vigor, bem como os que vierem a ser assim declarados por ato do Poder Público;
 - II - garantir os centros mais relevantes da biodiversidade;
- (...)

Ressalta-se ainda que um dos objetivos da criação Parque do “Gunnar Vingren” foi conter o avanço desenfreado populacional, com destaque para as tentativas de invasões do espaço no final da década de 1980³ e a preservação dos recursos naturais, incentivando o uso ordenado e adequado daquele espaço protegido, tendo importância fundamental a participação popular nos processos decisórios coletivos, em especial, da Associação dos Moradores do Conjunto Médici, que à época requereu providências junto ao Poder Legislativo municipal, resultando na instituição daquela Unidade de Conservação. A referida Associação passou a compor de forma direta à Comissão de Defesa do Meio Ambiente do Município de Belém, conforme o art. 2º da Lei de criação da UC:

Art. 2º - A Associação dos Moradores do Conjunto Médici terá participação na Comissão de Defesa do Meio Ambiente do Município de Belém, de acordo com o que estabelece o artigo 158 da Lei Orgânica do Município de Belém. (Lei Municipal nº 7539/1991).

Portanto, o processo participativo da comunidade do entorno na proteção do Parque “Gunnar Vingren”, exterioriza o mandamento constitucional quando atribui ao Poder Público e à coletividade, a defesa e preservação do meio ambiente, conforme disposto no art. 225, **caput**, da CF/88.

Dessa forma, a democracia participativa é um instrumento que visa influenciar os processos decisórios dos Poderes Públicos, em

³ O parque é contíguo a outras áreas verdes urbanas, mais precisamente de áreas militares (uma área da Marinha e outra área da Aeronáutica) formando um mosaico de áreas verdes urbanas sem acesso público. A gestão do PEGV é realizada pela Prefeitura Municipal de Belém, através da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMMA), todavia seguindo as diretrizes de um conselho gestor criado para tal fim. O Conselho Gestor do PEGV foi estatuído pela portaria municipal n. 110 de 29/9/2010 (Belém, 2010) e é formado por representantes de 20 entidades, sendo 10 advindas da sociedade civil e 10 do poder público. Dentre as entidades da sociedade civil está a Associação dos Moradores dos Conjuntos Presidente Médici I e II (AMME), representante inicial dos moradores do seu entorno. De fato, a história de criação do PEGV está vinculada aos movimentos sociais dos moradores dos Conjuntos Presidente Médici I e II que demandaram ao poder público municipal a proteção da floresta primária que passou a sofrer invasão e depredação a partir do final da década de 1980 (Cardoso, 2012).

observância aos princípios do desenvolvimento sustentável, da sustentabilidade e da agenda climática global.

Por derradeiro, após as considerações ora firmadas, a análise jurídica sobre o processo de Licenciamento (Licença Ambiental Prévia e de Instalação) para as obras de urbanização, encontra-se prejudicada em face da ausência de amparo legal concernente a desafetação de área do Parque Municipal Gunnar Vingren.

III - CONCLUSÃO

Diante do exposto, com base nas informações constitucionais e legais vigentes, o Núcleo Setorial de Assuntos Jurídicos – NSAJ opina pelo **INDEFERIMENTO** da solicitação, uma vez que a análise do processo de licenciamento ambiental encontra-se prejudicada por incompatibilidade com o ordenamento constitucional vigente.

É o parecer, S.M.J., que deve ser submetido à apreciação da Autoridade Superior desta Secretaria para que gere seus efeitos jurídicos e legais.

Belém/PA, 20 de dezembro de 2023.



FÁBIO DE LIMA MOURA
Consultor Jurídico do Município de Belém
Consultor Chefe do NSAJ/SEMMA