



Parecer Relator

Referente ao Projeto de Lei n.º 1032/2019, que “Revoga dispositivo da Lei n.º 7.804, de 05 de dezembro de 2002 e dá outras providências.”

Autor: Deputado Xuxu Dal Molin
Coautor: Deputado Dilmar Dal Bosco

Relator: Deputado Sebastião Rezende.

I – Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 24/09/2019, sendo colocada em segunda pauta no dia 12/08/2020, tendo seu devido cumprimento no dia 26/08/2020; após foi encaminhada para esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR, nela se aportando em 26/08/2020, tudo conforme as folhas n.º 02 e 13-v.

Submete-se a esta Comissão o Projeto de Lei n.º 1032/2019, de autoria do Deputado Xuxu Dal Molin em coautoria com o Deputado Dilmar Dal Bosco, conforme ementa acima.

De acordo com o Projeto em referência, ele visa revogar dispositivo da Lei Estadual n.º 7.804/2002, que torna indisponível áreas de terras devolutas e arrecadas pelo Estado de Mato Grosso, existentes na região compreendida pela Área de Preservação Ambiental Chapada dos Guimarães.

Na Justificativa da Proposição está contida a motivação do seu Autor, o qual explana:

A presente proposição tem como revogar o art.4º da lei nº7.804, de 5 de dezembro de 2002, que estabelece:

“(…)

Art.4º As terras devolutas ou arrecadadas pelo Estado na região de abrangência desta APA são consideradas indisponíveis, devendo o INTERMAT providenciar a demarcação e incorporação das mesmas para ulterior destinação.

(…)”

No município de Chapada dos Guimarães 85% (oitenta e cinco por cento) das propriedades estão em terras devolutas, logo não possuem título. As propriedades localizadas no interior da APA se enquadram nessa situação, portanto, pelo artigo 4º da referida lei são consideradas indisponíveis.

Ocorre que os proprietários na APA tem o domínio da área há muitos anos, passando de geração para geração. Nas áreas da APA devem ser disciplinadas

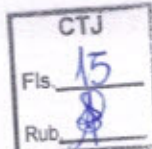


ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



com rigor a ocupação e uso do solo e não a proibição de uso das mesmas. Desta feita, a revogação do artigo 4º da Lei nº 7.804, de 05 de dezembro de 2002 se faz necessária.

Cumprida a primeira pauta, o Projeto foi encaminhado à Comissão de Agropecuária, Desenvolvimento Florestal e Agrário e de Regularização Fundiária, a qual exarou parecer de mérito opinando por seu acolhimento, tendo sido aprovado em 1.ª votação pelo Plenário desta Casa de Leis no dia 05/08/2020.

Em seguida, os autos do Projeto de Lei foram encaminhados a esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR, para análise e parecer quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico.

É o relatório.

II – Análise

Cabe à Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR, de acordo com o artigo 36 da Constituição do Estado de Mato Grosso, e artigo 369, inciso I, alínea “a”, do Regimento Interno desta Casa de Leis, opinar quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico sobre todas as proposições oferecidas à deliberação do Plenário desta Casa de Leis.

O presente Projeto de Lei visa revogar o Art. 4º da Lei 7.804, de 05 de dezembro de 2002, que “Cria a Área de Proteção Ambiental Chapada dos Guimarães”, de autoria do Deputado Humberto Bosaipo. O dispositivo em comento assim dispõe:

“Art. 4º As terras devolutas ou arrecadadas pelo Estado na região de abrangência desta APA são consideradas indisponíveis, devendo o INTERMAT providenciar a demarcação e incorporação das mesmas para ulterior destinação.”

Analisando pela Comissão de mérito supra citada, o relator apontou que o objetivo do projeto é o de “**retirar o caráter de indisponibilidade** para as terras devolutas ou arrecadas pelo Estado na região de abrangência da Área de Proteção Ambiental Chapada dos Guimarães” (fls. 08 - grifei).

Em sua análise, também cuida o relator do mérito da proposta de fazer uma explanação sobre o conceito de Área de Proteção Ambiental, lembrando que “tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, **disciplinar o processo de ocupação** e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais” (fls. 09 - grifei).

Também lembra o Deputado Dr. João em seu parecer de mérito (aprovado na Comissão e no Plenário desta Casa de Leis) que “vale destacar que um dos aspectos interessantes no estabelecimento das APAs é o fato de que **não ocorre desapropriação de terras.**” (fls. 09 - grifei) Arremata o parecer do ilustre Deputado dizendo que:



“Assim, levando em conta a informação trazida pelo nobre Parlamentar que a maioria das áreas ocupadas em Chapada dos Guimarães estão localizadas em áreas devolutas, nos parece inconveniente que estas propriedades não possam ser sujeitas a regularização fundiária quando ocupadas por particulares. Nesta linha, o projeto cumpre tal requisito, visto que há a intenção de promover a regularização fundiária do território de um município de Mato Grosso” (fls.11)

Desta maneira há que se observar se (1) a matéria é de competência do Estado e (2) se é de competência privativa do Governo do Estado.

No que diz respeito à competência do Estado (1), a Constituição da República assim dispõe:

“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;

(...)

§ 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.

(...)”

Desta maneira, a União, no que diz respeito às unidades de conservação nos apresentou como medida balizadora nacional de normas gerais sobre o tema, a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, conhecida com a Lei do “SNUC” – Sistema Nacional de Unidades de Conservação (conforme Art. 24, §1 da Constituição da República) e o Estado de Mato Grosso, por sua vez, a Lei nº 9.502, de 14 de janeiro de 2011, que “Institui o Sistema Estadual de Unidades de Conservação – SEUC, e dá outras providências” (conforme Art. 24, § 2º da Constituição da República).

Tão comezinha é a possibilidade de os Estados legislarem sobre questões ambientais, que todos eles possuem seus códigos de meio ambiente e as constituições estaduais dedicam um capítulo exclusivo ao meio ambiente, normalmente com um rol programático de objetivos a serem regulamentados por lei.

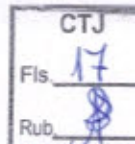
De outra banda, a questão da possibilidade de autoria parlamentar ou competência exclusiva do chefe do Executivo (2) traz questionamentos de necessário enfrentamento para elucidar de quem deve ser a iniciativa legislativa.

De antemão, temos a Constituição da República dispondo que:

“Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal



ESTADO DE MATO GROSSO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora
Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

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

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

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.*
- (...)"*

Por sua vez, a Constituição do Estado de Mato Grosso, por via reflexa da Constituição de República, assim trata a questão da competência privativa do Governador:

"Art. 39 A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, à Procuradoria Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

Parágrafo único São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar;

II - disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Pública direta e indireta ou aumento de sua remuneração, observado o disposto na Seção III, Capítulo V, deste Título;*
- b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;*
- c) organização do Ministério Público, da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública, observado o disposto na Constituição Federal;*
- d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos da Administração Pública."*



À primeira vista há que se notar que a questão ambiental não consta do rol de competências exclusivas do Governador (ou do Presidente da República) e esse rol deve ser interpretado de maneira taxativa, sob pena de abalarmos os pilares fundamentais que sustentam o Estado Democrático.

Dessa maneira, a iniciativa de lei sobre a possibilidade de regularização fundiária em terras inseridas em uma área de proteção ambiental (o caso em tela) é competência comum do Governador do Estado e dos parlamentares. A única restrição é, por óbvio, que a proposta legislativa não infira naqueles dispositivos que estão resguardados à iniciativa do chefe do Executivo. Assim, o Parlamentar tem a necessária competência para iniciar o processo legislativo de matéria desta natureza contanto que não fira o disposto no Parágrafo único do Art. 39 da Constituição do Estado como, por exemplo, a criação de cargos ou funções na administração pública.

Neste ponto, há que se analisar de perto a proposta legislativa. A proposta assim dispõe:

“Art.1º Fica revogado ao artigo 4º da Lei nº 7.804, de 05 de dezembro de 2002.”

Por sua vez, o dispositivo que se pretende revogar, determina:

“Art. 4º As terras devolutas ou arrecadadas pelo Estado na região de abrangência desta APA são consideradas indisponíveis, devendo o INTERMAT providenciar a demarcação e incorporação das mesmas para ulterior destinação.”

Conforme já mencionado neste parecer, o comando normativo cuida de (a) determinação de indisponibilidade de terras devolutas ou arrecadadas na região da APA e (b) determinação do órgão de terras do Estado (Intermat) promover demarcação e incorporação das áreas.

A proposta de revogação do dispositivo não incorre em modificação ou fixação de efetivo da Polícia Militar ou do Corpo de Bombeiros Militares (Art. 39, P.U., I), não cria cargos, funções ou empregos na administração pública (Art. 39, P.U., II, a), não dispõe sobre servidores públicos de nenhuma maneira (Art. 39, P.U., II, b), não trata do Ministério Público, Procuradoria Geral do Estado ou Defensoria Pública (Art. 39, P.U., II, c) e, tampouco cria atribuição a órgão da administração pública (Art. 39, P.U., II, d).

O cerne da revogação é a questão da indisponibilidade das terras na região da APA, uma vez que as funções do Intermat não são revogadas, sobretudo por ter lei específica que trata de sua estrutura, funcionamento e atribuições. A segunda parte do dispositivo a ser revogado além de acessória é dispensável, uma vez que as atribuições do órgão de terras não foram somadas ou suprimidas na lei de criação da APA Chapada dos Guimarães. Aquilo que é função do Intermat fica preservado por sua lei específica.



Desta forma o entendimento é que:

- 1 – a matéria é de competência estadual;
- 2 – a proposta não está entre nenhuma das situações de competência privativa do Governador do Estado.

Entendo, pois, que a questão da iniciativa está superada, sendo que **o projeto NÃO incide em vício de origem.**

Verificadas as condições basilares da proposta, quais sejam o resguardo aos trâmites regimentais e não incidência em vício de iniciativa, há que se analisar a questão da matéria em si no que concerne ao respeito à sua constitucionalidade.

Voltamos aqui à análise do cerne da proposta, qual seja a de que seja revogado o dispositivo que determina a **indisponibilidade** das terras devolutas ou arrecadadas pelo Estado que estejam na abrangência da APA Chapada dos Guimarães.

O instituto da indisponibilidade de terras para fins ambientais está previsto na Constituição da República e assim consta:

“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.

(...)

§ 5º São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

(...)”

Ou seja, é uma ferramenta que o constituinte originário de 1988 lançou mão para que haja a proteção dos ecossistemas naturais, prevendo a necessidade de um instituto jurídico que amparasse a preservação da natureza.

Continuando com essa preocupação é que foi sancionada a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, o SNUC, Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, já citada nesse estudo. Esta lei tomou o devido cuidado de promover uma categorização das unidades de conservação e do grau de restrição de uso de cada uma delas.



Com essa categorização, dividiu-se as áreas de proteção de duas formas, (1) as unidades de proteção integral e (2) unidades de uso sustentável (art. 7º Lei 9.985/2000).

Conforme a destinação, as unidades de conservação podem ser compostas:

- a) exclusivamente por áreas de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei (como é o caso da Estação Ecológica, a Reserva Biológica e o Parque Nacional, dentre outros), casos em que se promove a indisponibilidade das terras para preservação dos ecossistemas naturais (como previsto na Constituição da República);
- b) por áreas privadas ou públicas, sendo que, respeitados os limites constitucionais, podem ser estabelecidas normas e restrições para a utilização das propriedades privadas constantes das unidades de conservação (como é o caso das áreas de proteção ambiental, áreas de relevante interesse ecológico e outros).

Em regra as unidades de proteção integral são as de posse e domínio público, onde há a chamada “indisponibilidade” das terras. Por outro viés, as Áreas de Proteção Ambiental, que são unidades de uso sustentável, admitem a propriedade privada e respeitam em seu uso um plano de manejo. Estamos tratando, na análise deste projeto, do segundo caso.

A condição de indisponibilidade impõe à terra a condição de terra pública, no mesmo regime jurídico de bens de uso comum do povo, de bem de uso especial. E, como condicionante para que se chegue a esse ponto, deve haver a retirada dos ocupantes, com o pagamento das benfeitorias que por ventura haja na área.

Mas o que temos em análise é uma unidade de conservação que não pede esse tipo de tratamento, mas que a Lei 7.804/2002 promoveu um excesso, criando uma figura que, além de nova, torna-se impraticável.

No mais, o plano de manejo da APA Chapada dos Guimarães visa, em seus objetivos “a realização de atividades que permitam o desenvolvimento social e econômico da região em bases sustentáveis, de acordo com o conceito proposto pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC”. Ou, seja foi criado pensando na integração com os ocupantes da área, inclusive com a recomendação de promover “ações de educação ambiental para os entendimentos com a comunidade”. (Resumo explicativo do plano de manejo da APA Chapada dos Guimarães).

Realizando um estudo um pouco mais aprimorado, notamos, inclusive, que a determinação de indisponibilidade das terras impõe ao Estado o dever de indenizar os ocupantes das áreas, gerando uma enorme conta a ser paga pelo Governo do Estado sem indicar de onde sairão os recursos. Esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação, zelosa como é no que diz respeito a

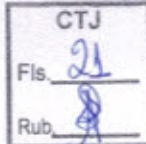


ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



essas minúcias, sequer teria aprovado o projeto original (que é de autoria parlamentar) sem que houvesse um reparo no texto, com a retirada do Art. 4º.

Aliás, mesmo o Plano de Manejo elaborado pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente para esta APA, concorda que “o emprego indiscriminado da simples proibição de uso direito do solo sobre território privado como instrumento de preservação do meio ambiente sem a desapropriação e a correspondente indenização tem resultado inócuo quando há alguma pressão de ocupação desse espaço”. Isso se dá em virtude de serem áreas já com certo grau de antropização e ser necessária uma rigorosa fiscalização para que não haja degradação ambiental. Em não sendo as terras regularizadas (como é o caso de significativo percentual da área da APA) não se tem “um CPF sobre a área”, como se diz no jargão popular.

A necessária regularização e a definição de um proprietário para a área promove uma identificação de modo a que o Estado, em sua função fiscalizatória, possa determinar responsabilidades em casos de degradação ambiental. A criação das Áreas de Proteção Ambiental mostra a grande inteligência da legislação no sentido de fazer a troca de um preservacionismo utópico por uma sustentabilidade factível, o que caminha no sentido em que o constituinte propôs para um meio ambiente equilibrado.

Arremata o Plano de Manejo da APA Chapada dos Guimarães de maneira a resolver a questão da necessidade de desapropriação das terras:

“Considerando que a APA é uma área de uso direito, isto é, prioritariamente sem a aplicação de instrumentos que resultem em desapropriação das terras, o desafio maior que se coloca é a busca da sua legitimidade, de modo que a propriedade privada seja preservada e, ao mesmo tempo, cumpra a sua função social, como determina a nossa Carta Magna”.

Em nenhum momento o Plano de Manejo sequer trata de retirada de atuais possuidores, antes, trabalha de maneira a se buscar sua legitimação, provendo as diretrizes propostas da APA Chapada dos Guimarães.

Assim, o que se está operando, de fato, é o ajuste necessário e devido ao texto da Lei 7.804/2002 de modo a que as áreas constantes da Área de Preservação Ambiental Chapada dos Guimarães seja tida como de fato necessita ser, sem o excesso que é previsto atualmente no Art. 4º a ser revogado.

Em resumo, temos que:

- 1 – o projeto cumpriu o devido processo legislativo sem máculas;
- 2 – a matéria é de competência do Estado;



- 3 – não se trata de matéria de competência privativa do Governador do Estado;
- 4 – a proposta não afronta a Constituição da República ou a Constituição do Estado, caminhando o texto no sentido de, inclusive, auxiliar nas premissas de proteção ambiental previstas no Plano de Manejo da APA Chapada dos Guimarães, uma vez que a aprovação da proposta resultará na regularização fundiária de ocupantes históricos da região.

Desta forma, além da relevância da matéria, a mesma atende as normas constitucionais outrora mencionadas, não encontrando óbices a sua aprovação.

É o parecer.

III – Voto do (a) Relator (a)

Pelas razões expostas, em face da constitucionalidade, voto **favorável** à aprovação do Projeto de Lei n.º 1032/2019, de autoria do Deputado Xuxu Dal Molin em coautoria do Deputado Dilmar Dal Bosco.

Sala das Comissões, em 16 de 12 de 2020.

IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei n.º 1032/2019 – Parecer n.º	/2020
Reunião da Comissão em	16 / 12 / 2020
Presidente: Deputado (a)	Dilmar Dal Bosco
Relator (a): Deputado (a)	Sebastião Rezende

Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, em face da constitucionalidade, voto favorável à aprovação do Projeto de Lei n.º 1032/2019, de autoria do Deputado Xuxu Dal Molin em coautoria do Deputado Dilmar Dal Bosco

Posição na Comissão	Identificação do (a) Deputado (a)
Relator (a)	
Membros	