



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer nº 33/2019 – Procuradoria (Apoio Legislativo)

**Assunto: Projeto de Lei nº 65/19 – Aatoria Vereador Henrique Conti – “Dispõe sobre mecanismos para fomentar a criação e ampliação de Reservas Particulares do Patrimônio Natural - RPPNs e dá outras providências”**

**À Comissão de Justiça e Redação**

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que “dispõe sobre mecanismos para fomentar a criação e ampliação de Reservas Particulares do Patrimônio Natural - RPPNs” de autoria do Vereador Henrique Conti solicitado pela Comissão de Justiça e Redação.

Cumpre, primeiramente, destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38.

Desta feita, considerando os aspectos constitucionais, passo a análise técnica do projeto em epígrafe solicitado.

O projeto visa criar mecanismos para fomentação das Reservas Particulares do Patrimônio Natural, RPPN, que é uma categoria de unidade de conservação criada pela vontade do proprietário rural, o proprietário assume compromisso com a conservação da natureza:

*“Além de preservar belezas cênicas e ambientes históricos, as RPPNs assumem, cada vez mais, objetivos de proteção de recursos hídricos, manejo de recursos naturais, desenvolvimento de pesquisas científicas, manutenção de equilíbrios climáticos ecológicos entre vários outros serviços ambientais.*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*Atividades recreativas, turísticas, de educação e pesquisa são permitidas na reserva, desde que sejam autorizadas pelo órgão ambiental responsável pelo seu reconhecimento.*

### **Reserva Particular de Patrimônio Natural – RPPN**

*A Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN é uma unidade de conservação de domínio privado e perpétuo, com objetivo de conservação da biodiversidade, sem que haja desapropriação ou alteração dos direitos de uso da propriedade. Pode ser criada em áreas rurais e urbanas, não havendo*

*tampouco limitação de tamanho. Pessoas físicas, jurídicas, ONGs, entidades civis ou religiosas podem requerer o reconhecimento total ou parcial de suas propriedades como RPPN, desde que sejam os legítimos proprietários da área.*

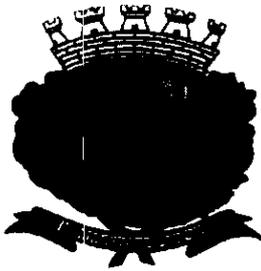
*O pedido de reconhecimento da RPPN é iniciativa do proprietário, formalizada mediante requerimento ao Poder Público. Uma vez instituída, a reserva passa a integrar o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, conforme previsto na Lei Federal nº 9.984/2000.*

### **Atributos**

*Para ser reconhecida como RPPN, a área deve apresentar atributo ambiental que justifique sua criação, como a presença de vegetação nativa que represente o bioma da região, a exemplo da Mata Atlântica e do Cerrado. Além disso, recursos hídricos, tais como nascentes e cursos d'água, a mata ciliar, a fauna e flora e a paisagem são aspectos que contribuem para compor as características da reserva.*

### **Importância**

*Atualmente, restam apenas 17,5 % de vegetação natural no Estado São Paulo, perfazendo uma área de 4,34 milhões de hectares, segundo o Inventário Florestal do Estado de São Paulo (IF/SMA, 2010). Desse total,*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*cerca de 77%, aproximadamente 3,34 milhões de hectares, encontram -se em propriedades particulares, fazendo com que a criação de RPPN seja um importante instrumento para a conservação da biodiversidade em terras paulistas.*

### ***Além disso, as RPPN proporcionam:***

- *Garantia da perpetuidade da área natural;*
- *Garantia da proteção das espécies, habitat, ecossistemas e a manutenção dos processos ecológicos, prevenindo a simplificação dos sistemas naturais;*
- *Conservação dos atributos cênicos e ou paisagísticos;*
- *Contribuição com a proteção de áreas remanescentes no entorno de Unidades de Conservação, formando corredores ecológicos, assegurando o fluxo gênico entre as áreas;*
- *Contribuição com o aumento das áreas protegidas no Estado de São Paulo;*
- *Promoção de ações de educação ambiental;*
- *Incentivo ao ecoturismo, recreação e lazer em áreas naturais e*
- *Contribuição com a geração e aumento do conhecimento científico.*

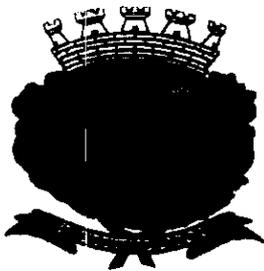
### ***Usos possíveis***

*Nas RPPN podem ser desenvolvidas, a critério do proprietário, atividades de pesquisa, ecoturismo, educação ambiental que podem contribuir para a geração de renda no imóvel.*

### ***Benefícios***

*Uma vez instituída, o proprietário da RPPN tem a possibilidade de acesso aos seguintes benefícios:*

- *Isenção do Imposto Territorial Rural (ITR) sobre a área da RPPN (lei 9393/96).*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

- *Concessão de garantias legais nas ações de proteção e defesa do patrimônio natural existente no imóvel.*
- *Inclusão no "Plano de Policiamento Ambiental para Apoio à Proteção das RPPN" realizado pela Polícia Militar Ambiental do Estado de São Paulo.*
- *Prioridade de análise de pedidos de crédito rural em bancos oficiais.*
- *Prioridade de análise para projetos apresentados ao Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA).*
- *Captação de recursos junto às fontes públicas. Maiores detalhes veja a publicação "Caminho das Pedras" – Manual de acesso aos recursos públicos nacionais para proprietários de RPPN".*
- *Captação de recursos junto às ONGs, a partir de projetos referentes à implantação e gestão de RPPNs, com destaque ao "Programa de Incentivo às RPPN" da Aliança para a Conservação da Mata Atlântica.*
- *Prioridade pela CETESB na análise de pedidos de licenciamentos, em imóveis que tenham RPPN.*
- *Participação em editais para Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA).*

### **Compromissos**

**O proprietário de uma RPPN tem os seguintes compromissos para garantir a conservação da área:**

- *Manutenção dos atributos ambientais, adotando medidas de proteção.*
- *Elaboração e implantação o Plano de Manejo.*
- *Divulgação da RPPN na região.*
- *Sinalização com placas as vias de acesso e os limites da RPPN.*
- *Informar sobre as condições e atividades desenvolvidas na área por meio de relatório a ser enviado anualmente ou quando solicitado pelos órgãos que instituíram a reserva." (Fundação Florestal do Governo do Estado de São Paulo, fonte: <http://fflorestal.sp.gov.br/pagina-inicial/rppn/>)*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

A figura da Reserva Particular do Patrimônio Natural, RPPN, foi instituída pela Lei Federal nº 9985/2000 que “Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências”:

*“Art. 3º O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC é constituído pelo conjunto das unidades de conservação federais, estaduais e municipais, de acordo com o disposto nesta Lei.”*

*“Art. 14. Constituem o Grupo das Unidades de Uso Sustentável as seguintes categorias de unidade de conservação:*

*(...)*

*VII - Reserva Particular do Patrimônio Natural.”*

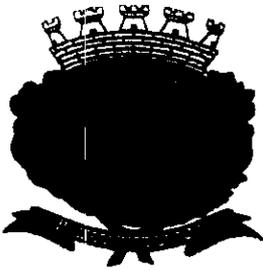
*“Art. 21. A Reserva Particular do Patrimônio Natural é uma área privada, gravada com perpetuidade, com o objetivo de conservar a diversidade biológica.*

*§ 1º O gravame de que trata este artigo constará de termo de compromisso assinado perante o órgão ambiental, que verificará a existência de interesse público, e será averbado à margem da inscrição no Registro Público de Imóveis.*

*§ 2º Só poderá ser permitida, na Reserva Particular do Patrimônio Natural, conforme se dispuser em regulamento:*

*I - a pesquisa científica;*

*II - a visitação com objetivos turísticos, recreativos e educacionais;*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

III - (VETADO)

*§ 3º Os órgãos integrantes do SNUC, sempre que possível e oportuno, prestarão orientação técnica e científica ao proprietário de Reserva Particular do Patrimônio Natural para a elaboração de um Plano de Manejo ou de Proteção e de Gestão da unidade.”*

De modo que no âmbito federal a matéria foi tratada pelo Decreto nº 5746/2006 que “Regulamenta o art. 21 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza”:

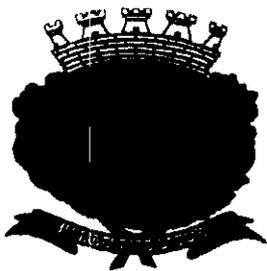
*“Art. 1º A Reserva Particular do Patrimônio Natural - RPPN é unidade de conservação de domínio privado, com o objetivo de conservar a diversidade biológica, gravada com perpetuidade, por intermédio de Termo de Compromisso averbado à margem da inscrição no Registro Público de Imóveis.*

*Parágrafo único. As RPPNs somente serão criadas em áreas de posse e domínio privados.*

*Art. 2º As RPPNs poderão ser criadas pelos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, sendo que, no âmbito federal, serão declaradas instituídas mediante portaria do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA.”*

Primeiramente, no que se refere ao aspecto constitucional, legal ou jurídico, verificamos que a matéria tratada no projeto de lei atende à Constituição Federal:

*“Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

(...)

*VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;"*

A Lei Orgânica segue os mandamentos constitucionais:

*"Art. 6º Compete ao Município, em comum com a União e o Estado, entre outras, as seguintes atribuições:*

(...)

*VI - proteger o meio ambiente urbano e rural e combater a poluição em qualquer de suas formas;"*

Ademais a matéria tratada no projeto de lei atende à Constituição Federal:

*"Art. 30. Compete aos Municípios:*

*I - legislar sobre assuntos de interesse local;"*

O conceito de interesse local encontramos na doutrina: *"Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos munícipes. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira. O que define e caracteriza o 'interesse local', inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

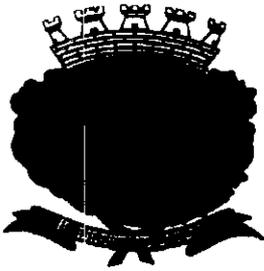
*Município sobre o do Estado ou da União.(...) Concluindo, podemos dizer que tudo quanto repercutir direta e indiretamente na vida municipal é de interesse peculiar do Município, embora possa interessar também indireta e mediatamente ao Estado-membro e à União. O provimento de tais negócios cabe exclusivamente Município interessado, não sendo lícita a ingerência de poderes estranhos sem ofensa à autonomia local.” (MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Municipal Brasileiro, 16ª ed, Malheiros Editores, p. 111)*

Nesse sentido, a Lei Orgânica Municipal estabelece já em seu primeiro artigo que é princípio fundamental do Município a defesa do meio ambiente, entendido no pleno sentido do termo e prossegue:

*“Art. 178. Todos têm direito ao meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado, inclusive no local de trabalho, impondo-se a todos, e em especial ao Poder Público Municipal, o dever de defendê-lo e preservá-lo para o benefício das gerações atuais e futuras.”*

O Supremo Tribunal Federal havia reconhecido o tema como Repercussão Geral nº 145: *“O município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e o Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art, 24, VI, c/c 30, I e II, da Constituição Federal)”* (RE 586224) e proferiu o seguinte julgado recentemente:

*“EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. COMPETÊNCIA CONCORRENTE. LEI MUNICIPAL. PROIBIÇÃO DE SACOLAS PLÁSTICAS EM ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS. COMPATIBILIDADE COM A LEGISLAÇÃO ESTADUAL E FEDERAL.*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

1. *A hipótese não se assemelha ao Tema 970 – análise das inconstitucionalidades formal e material de lei municipal que dispõe sobre meio ambiente –, pois a presente lei não exige o uso de sacolas plásticas biodegradáveis ou recicláveis pelos estabelecimentos comerciais e industriais, ao passo que a lei em análise proíbe que sejam usadas sacolas plásticas para transporte de mercadorias adquiridas em estabelecimentos comerciais.*
2. *O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 586.224/SP-RG, Tribunal Pleno, Rel. Min. Luiz Fux, reconheceu aos Municípios a competência para legislar sobre direito ambiental quando se tratar de assunto de interesse predominantemente local ( Tema 145).*
3. *Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não cabe a fixação de honorários.*
4. *Agravo interno a que se nega provimento.*

(...)

*"Quanto à possibilidade de o Município legislar sobre matéria ambiental, esta Corte, no julgamento do RE 586.224-RG, sob a relatoria do Ministro Luiz Fux, decidiu que "não é permitida uma interpretação pelo Supremo Tribunal Federal, na qual não se reconheça o interesse do município em fazer com que sua população goze de um meio ambiente equilibrado". Entendeu-se que existe competência político-administrativa e, também, legislativa dos municípios em matéria de proteção do meio ambiente e de combate à poluição, seja por se tratar de peculiar interesse do Município, seja em razão do exercício de uma competência suplementar, na esteira da legislação estadual. Na linha desse entendimento, o Tribunal de origem considerou constitucional a lei ora questionada, uma vez que trata de interesse local e, ao mesmo tempo, observa a legislação federal e estadual sobre o tema. Veja-se trecho do voto condutor do acórdão recorrido:*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*"A Constituição da República confere à União, Estados e ao Distrito Federal competência para legislar sobre "produção e consumo", "conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição", "proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico" (art. 24, incisos V, VII e VIII).*

*Paralelamente a isso, ela outorga aos Municípios competência para "legislar sobre assuntos de interesse local" e "suplementar a legislação federal e a estadual no que couber" (artigo 30, incisos I e II).*

*Ora, não repugna ao sistema constitucional concluir que essa faculdade conferida aos Municípios compreende a edição de lei que, motivada pelo particular interesse local e sem contrariar a disciplina traçada pela União ou Estado, venha a dispor sobre prática destinada a proteger o meio-ambiente naquela localidade.*

*(...) a Lei federal nº 12.305/2010, que disciplina a "Política Nacional de Resíduos Sólidos", manda que os Municípios promovam medidas destinadas a obter a "não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos." (artigo 9º).*

*E ainda na linha do texto maior a Constituição paulista anuncia, de seu turno, que tanto ao Estado como aos Municípios cabe traçar normas que assegurem "o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem estar de seus habitantes", assim como "a preservação, proteção e recuperação do meio ambiente urbano e cultural" (artigo 180, incisos I e III).*

*Especificamente no capítulo destinado à proteção do meio-ambiente ela volta a anunciar que tais entes "providenciarão, com a participação da coletividade, a preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria do meio ambiente natural, artificial e do trabalho, atendidas as peculiaridades*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*regionais e locais e em harmonia com o desenvolvimento social e econômico" (artigo 191).*

*Similarmente à lei federal antes indicada, a Lei paulista nº 12.300/2006 também atribui aos Municípios a adoção de medidas que promovam "a prevenção da poluição mediante práticas que promovam a redução ou eliminação de resíduos na fonte geradora" e a "minimização dos resíduos por meio de incentivos às práticas ambientalmente adequadas de reutilização, reciclagem, redução e recuperação" (art. 2º, incisos IV, V e VI).*

*Ora, a lei aqui impugnada se inseriu nesse contexto.*

*Isto é, ao vedar o fornecimento de sacolas plásticas nas situações lá indicadas o Município não instituiu norma sobre meio ambiente, apenas dispôs sobre prática destinada a preservá-lo, exatamente como lhe cabia em atenção à disciplina constitucional previamente traçada pela União e o Estado." (AG. REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 901.444 SÃO PAULO)*

Vislumbra-se também no caso em tela o poder de iniciativa parlamentar para a concessão de benefícios de natureza tributária de acordo com o entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em conformidade com o posicionamento do Supremo Tribunal Federal no Tema de Repercussão Geral nº 682:

***"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - 'LEI COMPLEMENTAR Nº 573, DE 21 DE SETEMBRO DE 2018, DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO QUE 'ESTENDE O BENEFÍCIO DE ISENÇÃO DE IPTU PARA OS CASOS EM QUE O CÔNJUGE, DEPENDENTE LEGAL, ASCENDENTE OU DESCENDENTE EM LINHA RETA DE PRIMEIRO GRAU ENCONTREM-SE ACOMETIDOS POR CÂNCER, ALZHEIMER, PARKINSON, ESCLEROSE MÚLTIPLA OU ESCLEROSE LATERAL AMIOTRÓFICA, E DOMICILIE COM POSSUIDOR DE UM ÚNICO IMÓVEL, DESTINADO A SUA MORADIA, COM RENDA FAMILIAR DE ATÉ 03 (TRÊS) SALÁRIOS MÍNIMOS' - COMPETÊNCIA***



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

**LEGISLATIVA CONCORRENTE - TEMA 682 DA REPERCUSSÃO GERAL (ARE nº 743.480 RG/MG) - INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA TRIBUTÁRIA E DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA - REFLEXOS NO ORÇAMENTO DO MUNICÍPIO - IRRELEVÂNCIA – AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE”.**

**“Nada impede que o legislador adote critério relacionado a aspectos pessoais do contribuinte para fins de isenção, ainda que se trate de imposto real, na medida em que a faculdade de isentar decorre de decisão política do ente tributante para atender objetivos constitucionalmente consagrados, encontrando fundamento na falta de capacidade econômica do beneficiário”.**

**“Atos normativos que concedem benefícios fiscais não podem ser enquadrados entre as leis orçamentárias a que se refere o artigo 165 da Carta da República, ainda que acarretem inegável diminuição de receita”.**

(...)

**Cumprido, de início, registrar que o Prefeito não questiona a iniciativa legislativa parlamentar para conceder isenção fiscal, estando a matéria inserida na competência concorrente dos Poderes Executivo e Legislativo, consoante tese definida pelo Pretório Excelso no julgamento do Tema 682 da Repercussão Geral, verbis:**

**“Tributário. Processo legislativo. Iniciativa de lei. 2. Reserva de iniciativa em matéria tributária. Inexistência. 3. Lei municipal que revoga tributo. Iniciativa parlamentar. Constitucionalidade. 4. Iniciativa geral. Inexiste, no atual texto constitucional, previsão de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo em matéria tributária. 5. Repercussão geral reconhecida. 6. Recurso provido. Reafirmação de jurisprudência.**

(...)

**Ante o exposto, manifesto-me pela existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada e pela reafirmação da jurisprudência**



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*desta Corte, a fim de assentar a inexistência de reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive as que concedem renúncia fiscal” (ARE nº 743.480 RG/MG, Relator Ministro Gilmar Mendes).*

*Na verdade, o requerente sustenta a inconstitucionalidade material da norma em razão de ofensa ao princípio da igualdade tributária, consagrado nos artigos 163, inciso II, da Carta Paulista e 150, inciso II, da Constituição Federal, além de violação ao artigo 165, inciso III, § 6º, da Lei Maior, por acarretar sérios reflexos orçamentários, suprimindo do Executivo receitas tributárias **sem indicação de novos recursos**.*

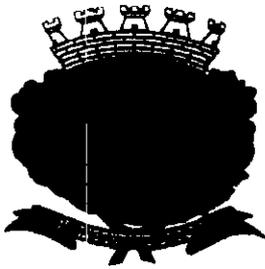
*Pois bem.*

*Na lição de Roque Antonio Carrazza, “também o princípio da igualdade paira sobre as isenções tributárias. De fato, elas devem alcançar, de modo isonômico, todos os que se encontram em situação juridicamente análoga” (Curso de Direito Constitucional Tributário, 31ª edição, Malheiros, pág. 1.053).*

*(...) Nada impede, a meu ver, que o legislador adote critério relacionado a aspectos pessoais do contribuinte para fins de isenção, ainda que se trate de imposto real, na medida em que a faculdade de isentar decorre de decisão política do ente tributante para atender objetivos constitucionalmente consagrados, encontrando fundamento na falta de capacidade econômica do beneficiário.*

*(...)*

*De resto, observo que o artigo 165, § 6º, da Constituição Federal<sup>1</sup> (reproduzido pelo artigo 174, § 6º, da Carta Paulista) não incide na espécie, uma vez que a exigência constitucional de demonstrativo dos reflexos decorrentes de isenções fiscais concedidas pelo Poder Público restringe-se ao **projeto de lei orçamentária**, não alcançando diplomas normativos de natureza tributária que dispensem o pagamento de determinada exação.*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*Vale dizer, atos normativos que concedem benefícios fiscais não podem ser enquadrados entre as leis orçamentárias a que se refere o artigo 165 da Carta da República, ainda que acarretem inegável diminuição de receita.*

*Por outro lado, eventual inobservância da norma quanto à ausência de estimativa do impacto orçamentário-financeiro ou de medidas de compensação para fazer frente à diminuição da receita, tal como prevê o artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), não comporta análise no âmbito restrito da ação direta de inconstitucionalidade proposta perante o Tribunal de Justiça, que somente pode ser conhecida no que diz respeito a suposta afronta à Constituição Estadual.*

*Ante o exposto, por não vislumbrar violação a dispositivos da Constituição Paulista, julgo improcedente a presente ação direta de inconstitucionalidade.*

**RENATO SARTORELLI Relator** (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2237494-51.2018.8.26.0000)

Por fim, no que tange à forma o projeto atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95/98.

Ante o exposto, sob o aspecto enfocado, a proposta reúne condições técnicas de legalidade e constitucionalidade, quanto ao mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.

É o parecer.

D.J., aos 08 de abril de 2019.

  
Aline Cristine Padilha

Procuradora OAB/SP nº 167.795