



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE**

Senhor Presidente do Conselho Nacional do Meio Ambiente:

Proc.n º 02000.000562/2009-25

Ref: Proposta de Resolução de licenciamento de novos empreendimentos imobiliários de interesse social

Relatório

O Estado do Rio Grande do Sul após analisar a proposta encaminha sugestões de emendas ao texto básico, indicando o dispositivo originário, a sugestão de texto e fundamentação.

Fundamentação

1- Art. 1º. ALTERAÇÃO Redacional por Questão Linguística

Justificativa: Substituir a locução "... de forma..." por "...**de modo**...", levando em consideração que a expressão "de forma" constitui cacófono, implicando a cacofonia "**deforma**".

2 - Dispositivo originário : Art. 1º....

Parágrafo único: Os procedimentos são aplicáveis aos empreendimentos de parcelamento do solo com área até 100 (cem) ha.

ALTERAÇÃO

Art. 1º

Parágrafo único: Os procedimentos são aplicáveis aos empreendimentos de parcelamento do solo com área de 50 (cinquenta) ha.

Justificativa: A proposta originária possibilita dimensionar um núcleo habitacional com área de 1.000.000 (um milhão de hectares) o que merece crítica quanto a extensão do empreendimento provocando superaglomeração o que implica aumento de riscos ambientais, redução de qualidade de saúde, aumento de densidade urbana, trazendo consequências inesperadas ao gestor urbano nas interfaces de saúde, educação, infraestrutura, segurança e organização urbana.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE

O processo de densificação e superocupação dos bairros pericentrais das cidades tem sido um dos efeitos perversos de um setor habitacional desorganizado e um mercado imobiliário totalmente contraído. Não é, portanto, uma situação resultante de decisões de planejamento e desenho urbano tomados a priori. São fatores externos que causam uma situação de ocupação de alta densidade. Nesse caso, o uso e ocupação das unidades residenciais são descritos por indicadores que revelam o número de pessoas por unidade habitacional e também o total de metros quadrados de espaço residencial por pessoas. Neste caso específico, estamos lidando com aspectos da ocupação interna de edificações que trazem conseqüências seriíssimas em termos de tensões emocionais e psicológicas (“stress”), pressões sobre as relações sociais, sobre a saúde física e mental, riscos epidemiológicos e maiores potencialidades e riscos de promiscuidade e insalubridade quando combinados com situações precárias de habitação.¹ (sic)

A proposta de 50 hectares leva em conta uma proporcionalidade para reduzir os imaginados impactos ambientais do aglomerados urbanos superpopulosos.

3- Dispositivos originários: art. 3º, caput, inc. I e III

ALTERAÇÃO:

Art. 3º Para efeitos desta Resolução são adotados os seguintes conceitos:

Justificativa (vocábulo efeitos): A resolução busca diversos efeitos, portanto, os conceitos terão aplicabilidades para a efetividade e fins a que se destina a normativa, por isso propõe-se o vocábulo EFEITOS e não EFEITO como constou.

Justificativa (vocábulo conceitos): Afora isto, é necessário ilustrar que conceito é “representação dum objeto pelo pensamento, por meio de suas características gerais”, segundo Dicionário Aurélio Buarque de

¹ Acioly, Cláudio; Davidson, Forbes. *Densidade Urbana-Um instrumento de planejamento e gestão urbana*. Rio de Janeiro: Mauad. 1998



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE

Hollanda, ao passo que definição “ato ou efeito de definir (-se), expressão que se define, explicação precisa, significação” segundo o mesmo dicionário, dar contornos finitos, limitativos, e pelo que se contém nos incisos afeiçoa-se melhor estabelecer conceitos que definições.

Os conceitos possibilitam melhor interpretação e compreensão do operador do texto normativo.

ALTERAÇÃO

Art. 3º, inc. I: Empreendimentos Destinados à Construção de Habitações de Interesse Social: Conjuntos habitacionais, unidades unifamiliares e demais atividades imobiliárias destinadas à população de baixa renda, assim, consideradas pela legislação em vigor;

Justificativa: De ordem os núcleos habitacionais de programas voltados às comunidades de baixa renda focam na criação de extensos bairros com edifícios de até 04 pavimentos visando a reduzir custos com a não implantação de elevadores, do modelo do Programa de Arrendamento Familiar –PAR, ou através de núcleos habitacionais de residências, unidades imobiliárias geminadas ou não, denominadas unifamiliares o que mereceu atenção no art. 2º, inc. VI, c, da Lei nº 10.257/2001, o denominado Estatuto da Cidade apontando como objetivo, assim entendido como princípio:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes:

[...]

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a- utilização inadequada do imóveis urbanos;

b- [...]

c- o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;

Desta maneira, será respeitado o previsto em Lei de Diretrizes Urbanas ou Plano Diretor dos municípios, posto que prevêm – de regra – áreas para este tipo de edificação, ocupação e parcelamento do solo urbano.

ALTERAÇÃO



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE**

Dispositivos: Art. 7º, inc. I, II e III

Justificativa: Necessária a substituição do vocábulo inicial de cada inciso alterando o substantivo para verbo no imperativo afirmativo, ou seja, “implantação” pelo verbo “**IMPLANTAR**”, o verbo “dotem” pelo verbo “**DOTAR**”, e o verbo “reservem” pelo verbo “**RESERVAR**”, porque se tratam de exigências a atendimento a critérios urbanístico-ambientais, logo a exigência aos empreendedores se impõe.

ALTERAÇÃO

Dispositivo: Art. 7º, inc. IV – INCLUSÃO DE INCISO

Inc. IV – Reservar área para implantação de equipamentos urbanos e comunitários não inferior a 3 % da área total do empreendimento imobiliário, podendo ser distribuída na área do mesmo.

Justificativa:

A Lei nº 6.766/79 prevê em seu art. 4º, inc. I, a necessidade dos loteamentos preverem a reserva e disponibilidade de área para equipamentos urbanos e comunitários de modo proporcional à densidade prevista para o empreendimento.

Em se tratando de empreendimento para habitação popular é sabido e da experiência comum o aumento da ocupação, e mesmo riscos de subabitação nas unidades, consistentes de edificações no mesmo pátio, ‘meia-água’ na parte dos fundos do imóvel, e isto implica ao Poder Público estabelecer um planejamento adequado para aproveitamento de área visando edificar centro social, Delegacia de Polícia, Unidade de Saúde Básica dentre outros equipamentos comunitários, razão suficiente para ditos empreendimentos de interesse social serem contemplados com espaços onde possam ser instalados ditos equipamentos, bem como equipamentos urbanos outros.

ALTERAÇÃO

Dispositivo: art. 8º, inc. VI – ALTERAÇÃO DO CABEÇO E INCLUSÃO DE INCISO

Art. 8º Não será concedida licença ambiental ao empreendimento quando:

[...]

VI – incidir demais restrições previstas na art. 3º, parágrafo único, da Lei nº 6.766/79.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE

Justificativa: A leitura da redação apresentada possibilita a interpretação que as restrições são aplicadas aditivamente, ou seja, a incidência dos cinco incisos previstos.

Percebe-se ser melhor a redação do art. 3º e seu parágrafo único, da Lei nº 6.766/79:

“Art. 3º Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal.

Parágrafo único. Não será permitido o parcelamento do solo: (grifei)

Dito de outra maneira, a formulação restritiva do dispositivo em evidência permite a compreensão que, em qualquer das hipóteses, aditivamente ou não, há restrição ao parcelamento do solo urbano.

Quanto ao acréscimo de inciso, este dá-se por faltante na Resolução regras específicas constantes do referido diploma federal.

ALTERAÇÃO

Dispositivo: Parágrafo único do art. 10 – SUPRESSÃO do parágrafo.

Justificativa: Descabe ao Conselho Nacional do Meio Ambiente legislar sobre matéria privativa da União insculpida no art. 22, inc. I, da Constituição Federal, especificamente sobre a Direito Civil, posto que o dispositivo em comento, o parágrafo único do art. 10, embaralha conceitos de nulidade de ato jurídico com anulabilidade de ato jurídico.

O Código Civil traz no art. 166 previsões sobre a nulidade de negócios jurídicos, e em seu art. 171 aponta os negócios anuláveis, impondo no inc. II que é anulável “por vício resultante de erro, dolo, coação, estado de perigo, lesão ou fraude contra credores”, portanto a indução em erro determina a anulabilidade do negócio como prevê o dispositivo transcrito.

Por outro tanto, o art. 185 do Código Civil estabelece que “Aos atos jurídicos lícitos, que não sejam negócios jurídicos, aplicam-se, no que couber, as disposições do Título anterior”, ou seja, o Título I (art. 166/184) do diploma civil.

Mais, descabe ao Conselho Nacional do Ministério Público legislar sobre os defeitos de atos jurídicos de regra de natureza administrativa porquanto praticado pela Administração Pública por si ou por fundações, autarquias ou institutos ambientais, porque submetidos ao regime do controle dos atos administrativos que pratica aos princípios e regras de Direito Administrativo, e é sabido que a Administração pode rever seus atos



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE

uma vez que verifique a existência de vícios que os invalide (nulo ou anulável) nos termos da Súmula nº 473, do Supremo Tribunal Federal.

A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. (Súmula STF 473)

Em comentário sobre o fundamento da súmula referida, verifica-se que “Se há omissão de requisito essencial para a validade do ato, então este é nulo, não decorrendo daí direitos, porque a nulidade do ato não os gerou (RTJ 75/935). Não se invocará também a infringência ao princípio constitucional do respeito ao direito adquirido, porque ele se apóia em direito inexistente” no dizer de Roberto Rosas.²

Acresço ser despicienda tal observação levando em conta os controles que a Administração Pública como bem acentua Bandeira de Mello: Invalidação é a supressão, com efeito retroativo, de um ato administrativo ou da relação jurídica dele nascida, por haverem sido produzidos em desconformidade com a ordem jurídica³ deixando evidente a suficiência do gestor ambiental, especialmente licenciador, de mecanismo de controle dos atos praticados.

O processo de licenciamento é procedimento administrativo tendente a produzir um ato administrativo complexo porque produzido por múltiplos técnicos desaguando na licença, portanto possível promover a revisão da própria licença, dos atos praticados e das condicionantes estabelecidas, logicamente de modo fundamentado.

Para arrematar tal questão, transcrevo:

Por fim, cancelar, do latim *cancellare* (cobrir com grade, riscar, borrar, inutilizar), em sentido amplo “quer significar o ato pelo qual se desfaz, se anula ou se torna ineficaz ato anteriormente praticado, ou porque tenha ele cumprido já sua finalidade, ou porque se tenha motivo para essa anulação.

² ROSAS, Roberto. *Direito Sumular*. 13ª ed. São Paulo: Malheiros. 2006.

³ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. *Curso de Direito Administrativo*. 14ª ed. São Paulo: Malheiros. p.408.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE

Realmente, nada impede possa a Administração Pública, mediante decisão motivada, fazer cessar obras ou atividades consideradas ilegais ou contrárias ao interesse público, já que não pode haver direito à ilegalidade.⁴

Por tais alinhavos, deve ser suprimido o parágrafo único do art. 10 da proposta de resolução.

Conclusão

São estas proposições que submeto à apreciação do Plenário.

Porto Alegre, 07 de abril de 2009.

Francisco Luiz da Rocha Simões Pires

Secretário Adjunto do Meio Ambiente

Estado do Rio Grande do Sul

⁴ MILARÉ. Edis. *Direto do Ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2000. p.p.323-324.