



SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

PARECER Nº , DE 2013

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 368, de 2012, da Senadora Ana Amélia, que *altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, para dispor sobre as Áreas de Preservação Permanentes em áreas urbanas.*

RELATOR: Senador **ARMANDO MONTEIRO**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania o Projeto de Lei do Senado nº 368, de 2012, de autoria da Senadora Ana Amélia, que *dispõe sobre as Áreas de Preservação Permanente em áreas urbanas.*

O projeto acrescenta dois parágrafos ao art. 4º da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 (§§ 9º e 10), que define o que deve ser considerado como Área de Preservação Permanente (APP), em zonas rurais ou urbanas.

Os dispositivos a serem acrescentados constavam, com algumas diferenças, do texto original da Medida Provisória (MPV) nº 571, de 2012, convertida na Lei nº 12.727, de 17 de outubro de 2012. Tais diferenças concentravam-se no fato de a MPV estabelecer que a competência municipal para definir faixas marginais a corpos hídricos e outras categorias de APP em áreas urbanas – por meio de planos diretores e de leis de uso do solo – deveria ocorrer sem prejuízo do estabelecido nos incisos do *caput* do art. 4º da Lei nº 12.651, de 2012. Além disso, os dispositivos incluídos pela Medida Provisória não consideravam os planos de defesa civil.



O § 9º, que o projeto intenta acrescentar ao art. 4º da Lei nº 12.651, de 2012, estabelece que, em áreas urbanas – entendidas como as áreas compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal – e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, *as faixas marginais de qualquer curso d'água natural que delimitem as áreas de faixa de passagem de inundação terão sua largura determinada pelos respectivos Planos Diretores e Leis de Uso do Solo, ouvidos os Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente, e respeitado, no que couber, o plano de defesa civil.*

O § 10, por sua vez, estabelece, mais genericamente, a exigência de observância dos planos diretores e leis municipais de uso do solo para o caso de áreas urbanas e regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, *respeitado, no que couber, o plano de defesa civil.*

A justificação do projeto ressalta que a lei objeto de alteração estabelece as novas regras para a proteção da vegetação nativa em Áreas de Preservação Permanente, localizadas em zonas rurais e urbanas. Porém, em zonas urbanas, muitas vezes a metragem das áreas hídricas conflita com as peculiaridades dos municípios, daí a dificuldade para ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades e para a garantia do bem estar de seus moradores. Assim, torna-se necessária medida legislativa para possibilitar aos municípios terem a largura das faixas das áreas marginais a corpos d'água definida nos planos diretores e leis locais de uso e ocupação do solo, ouvidos os Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente e também respeitados os planos de defesa civil.

Não foram oferecidas emendas no prazo regimental.

A proposição tramitará, ainda, pelas Comissões de Agricultura e Reforma Agrária; e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, cabendo à última a decisão terminativa.

II – ANÁLISE

Cabe a esta Comissão, consoante o art. 101, I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da matéria, que receberá apreciação quanto ao mérito por duas outras comissões temáticas.



SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

O projeto não conflita com disposições do Regimento Interno do Senado Federal. Não apresenta, tampouco, óbice de natureza constitucional ou jurídica, conforme passamos a expor.

Não está vedada a iniciativa parlamentar para a apresentação de proposição versando sobre a matéria em foco, e, dessa forma, não há afronta aos arts. 61 e 84 da Constituição Federal.

Pensamos, ainda, que seus termos se compatibilizam com os dispositivos magnos referentes às atribuições dos entes federativos, sobretudo no zelo que demonstra pelo meio ambiente, questão da alçada comum da União, dos Estados do Distrito Federal e dos Municípios, de acordo com o art. 23 da Carta Magna. Com efeito, segundo esse preceito, compete a todos os entes federativos a proteção ao meio ambiente e o combate à poluição em qualquer de suas formas (inciso VI).

A intenção contida no projeto também encontra amparo no art. 30 da Constituição, que confere aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local (inciso I). Portanto, é compatível com as normas constitucionais a exigência de observância dos planos diretores e das leis municipais na delimitação das áreas mencionadas.

Sob o aspecto jurídico também não constatamos óbices. Quanto à técnica legislativa, cabe uma adequação, já que o projeto pretende aproveitar numeração de dispositivo vetado, o § 9º do art. 4º da Lei nº 12.651, de 2012. A Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, veda, na alínea “c” do inciso III do art. 12, o aproveitamento de número de dispositivo vetado. Nesse sentido, apresentamos emenda para corrigir tal vício, numerando os novos parágrafos como § 10 e § 11.

Em vista do exposto, resta que, dos pontos de vista constitucional, jurídico, regimental e de técnica legislativa, com a emenda mencionada, não há óbices que impeçam a acolhida do projeto.

Quanto ao mérito do projeto, cabe lembrar que em regiões urbanas, a manutenção das áreas de preservação permanente (APPs) objetiva preservar funções ecológicas e de suporte aos serviços ambientais, além de prevenir desastres naturais tais como enchentes e deslizamentos, já



que a manutenção da vegetação aumenta a estabilidade do solo. Entretanto, é importante destacar também que nas cidades, é inegável a existência de conflitos entre o crescimento e desenvolvimento urbanos e a proteção do meio ambiente. Assim, quando se trata das APPs em áreas urbanas, é imprescindível disciplinar o uso de solo de forma a atender a aspectos sociais e econômicos de ordenamento territorial, e não apenas os ambientais.

A Lei nº 12.651, de 2012, ao tratar indistintamente zonas rurais e urbanas, em seu artigo 4º, determina que os municípios observem, como limites das APPs localizadas em áreas urbanas, as mesmas dimensões que são estabelecidas para a zona rural, independentemente do que estiver disposto nos planos diretores de ordenamento territorial (PDOT). Essa imposição representa claro obstáculo à competência municipal conferida pela Constituição Federal (artigo 30, inciso VIII) para “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial da ocupação do solo urbano” por meio do seu PDOT e de suas leis de uso do solo.

Sendo o adequado ordenamento do território competência do poder público municipal, por delegação constitucional expressa, não há dúvida que cumpre então a esse ente dirimir eventuais conflitos relacionados às dimensões das APPs urbanas. Nesse sentido, a proposição avança ao esclarecer que aos municípios cabe, igualmente, definir a largura das faixas marginais que delimitam as áreas de faixa de passagem de inundação dos corpos d’água localizados em áreas urbanas, por meio de seus planos diretores e leis de uso e ocupação do solo, assegurando que sejam ouvidos os respectivos Conselhos de Meio Ambiente, bem como respeitados os planos de defesa civil aplicáveis.

Ressaltamos que a aprovação do projeto de lei em análise poderá, inclusive, auxiliar na conscientização dos gestores públicos sobre a importância da formulação, por parte dos municípios, do plano diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Por delegação expressa da Constituição Federal, no seu art. 182, cabe ao poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”.



É importante destacar ainda que a competência municipal para regular o uso e a ocupação do solo urbano deve considerar, contudo, as normas gerais sobre o tema, elaboradas pela União, nos termos do art. 24, incisos I e VI da Constituição. Portanto, entendemos que não haveria diminuição à proteção de APP urbana. Isso porque a presente proposição não desobriga os municípios de manterem as diversas categorias de APP, previstas na Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, o Novo Código Florestal, pois a autonomia que pretende garantir para delimitação das dimensões das APPs pelos municípios não os isenta de respeitar a tipologia da norma geral, nem de deixar de privilegiar as funções que as APPs cumprem.

A proposição também é meritória ao promover a segurança jurídica em processos de licenciamento ambiental a que se sujeitam inúmeros pequenos e médios empreendimentos, bem como para trazer à legalidade – obedecidos o plano diretor e os planos de defesa civil – ocupações seculares em áreas urbanas atualmente classificadas como APP.

Entretanto, sobre essas questões, que dizem mais respeito ao mérito da iniciativa, melhor se pronunciarão as Comissões de Agricultura e Reforma Agrária, e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle.

Conforme mencionamos, propomos uma emenda para corrigir o vício referente ao aproveitamento do número de dispositivo vetado. Também emendamos o *caput* do art. 1º do PLS para incorporar o § 11 ao art. 4º da Lei nº 12,651, de 2012.

III – VOTO

Ante o exposto, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e, no mérito, pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 368, de 2012, com a seguinte emenda.

EMENDA Nº 1 – CCJ



SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

Substitua-se, no art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 368, de 2012, a expressão “do seguinte § 10” pela expressão “dos seguintes §§ 10 e 11”, renumerando-se, ainda, os §§ 9º e 10 incluídos pelo art. 1º do projeto ao art. 4º da Lei nº 12.651, de 2012, respectivamente como §10 e §11.

Sala da Comissão, 6 de novembro de 2013

Senador VITAL DO RÊGO, Presidente

Senador ARMANDO MONTEIRO, Relator