



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador ACIR GURGACZ

PARECER N° , DE 2014

SF/14824.91205-51

Da COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA, sobre o PLS 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 ACIR GURGACZ

I – RELATÓRIO

De autoria da Senadora Ana Amélia, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 368, de 2012, altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, para dispor sobre as Áreas de Preservação Permanentes (APPs) em áreas urbanas.

A proposição acrescenta dois parágrafos (§§ 9º e 10) ao art. 4º da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, conhecida como “novo Código Florestal”, norma que fixa os critérios para a delimitação de APPs, tanto em zonas rurais quanto em áreas urbanas.

O § 9º estabelece que, em áreas urbanas – entendidas como aquelas compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal – e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, os trechos destinados à “faixa de passagem de inundação” de qualquer curso d’água natural 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.



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador ACIR GURGACZ

O § 10, por sua vez, estabelece, mais genericamente, a exigência de observância dos planos diretores e leis municipais de uso do solo nos casos de áreas urbanas e regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, respeitados também, no que couber, os respectivos planos de defesa civil.

A justificação do projeto ressalta que o novo Código Florestal, ao atualizar as regras para a proteção da vegetação nativa em APPs, localizadas em zonas rurais ou urbanas, deixou de considerar as características próprias de cada uma dessas situações. Para a autora do projeto, nas zonas urbanas, em muitas circunstâncias, “a metragem de APP hídrica exigida conflita com as peculiaridades dos municípios, e o cumprimento do mandamento legal imporia graves dificuldades para ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades e garantir o bem estar de seus habitantes”.

Considera a autora ademais que, “exatamente por conta desse conflito, e das diferentes interpretações jurídicas que eram dadas à idêntica redação presente no antigo Código Florestal”, o Ministério Público vem ajuizando inúmeras ações contra diversas prefeituras brasileiras.

Por essas razões, considera necessária medida legislativa para possibilitar aos municípios terem a largura das faixas das áreas marginais a corpos d’água definida nos planos diretores e nas 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.

Na fase preliminar da tramitação, não foram oferecidas emendas ao projeto, que foi distribuído às Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ); de Agricultura e Reforma Agrária (CRA); e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), cabendo à última a decisão terminativa.

Na CCJ, aprovou-se, por maioria, o Relatório do Senador Armando Monteiro, favorável à proposição, com emenda de natureza formal.

SF/14824.91205-51



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador ACIR GURGACZ

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 104-B do Regimento Interno, compete à Comissão de Agricultura e Reforma Agrária opinar sobre a matéria relativamente aos aspectos concernentes à política fundiária.

Como atestou a CCJ, o projeto não apresenta óbice de natureza constitucional, jurídica ou regimental.

No que concerne ao mérito, importa notar, de início, que dispositivos de conteúdo análogo ao do PLS nº 368, de 2012, os §§ 7º e 8º do art. 4º da Lei nº 12.651, de 2012, foram vetados por ocasião da sanção do novo Código Florestal.

Adiante, embora constassem, com algumas diferenças, do texto original da Medida Provisória (MPV) nº 571, de 2012, destinada a alterar o Código Florestal recém-editado, não foram mantidos no corpo da Lei nº 12.727, de 17 de outubro de 2012, que resultou da conversão da MPV.

As mencionadas diferenças concentram-se no fato de que o texto original da MPV estabelecia que a definição, pelos municípios, das faixas marginais a corpos hídricos e outras categorias de APP em áreas urbanas deveria ocorrer sem prejuízo do estabelecido nos incisos do *caput* do art. 4º da Lei nº 12.651, de 2012, ou seja, mantidas as faixas marginais mínimas fixadas no novo Código Florestal. O projeto agora em pauta, a seu turno, deixa de estabelecer essa obrigação e determina, outrossim, que sejam observados os planos de defesa civil.

Embora a matéria envolva compreensível grau de polêmica, é preciso reconhecer o fato de que, consideradas as funcionalidades específicas das áreas urbanas, os afastamentos mínimos requeridos pelo novo Código Florestal em relação aos corpos hídricos podem se mostrar excessivos.

SF/14824.91205-51



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador ACIR GURGACZ

Nesse sentido, parecem-nos adequadas as observações da CCJ quanto ao mérito, assim expressas:

1) 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”.

2) o novo Código Florestal 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 respectivos planos diretores. 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*”;

3) o projeto em pauta, ao mesmo tempo em que “respeita a competência municipal fixada pela Constituição”, inova ao determinar que sejam ouvidos os respectivos conselhos de meio ambiente, bem como respeitados os planos de defesa civil;

4) a competência reservada aos municípios pela Constituição Federal para regular o uso e a ocupação do solo urbano deve considerar as diretrizes gerais sobre o tema, elaboradas pela União nos termos do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001). Não haveria, desse ponto de vista, “diminuição à proteção de APP urbana”. Isso porque a 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 [se] pretende garantir para a delimitação das dimensões das APPs pelos municípios não os isenta de respeitar a tipologia da norma geral (...);”

5) a proposição seria também 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

SF/14824.91205-51



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador ACIR GURGACZ

– ocupações seculares em áreas urbanas atualmente classificadas como APP”.

De fato, nas regiões urbanas, a delimitação das APP, definidas de modo indistinto na legislação federal, tem se mostrado um verdadeiro desafio para as municipalidades, em razão dos notórios conflitos entre a realidade e a idealidade. Entendemos, assim, que o PLS nº 368, de 2012, merece acolhimento.

Ocorre, contudo, que o texto da proposição não faz menção expressa às APPs. A expressão utilizada no projeto, “faixas marginais de qualquer curso d’água natural que delimitem as áreas da faixa de passagem de inundação”, não coincide com a definição de APP dada pela Lei nº 12.651, de 2012, circunstância que poderia dar ensejo à interpretação de que os municípios poderiam definir as “faixas de inundação” e não propriamente as APPs em áreas urbanas como quer a iniciativa.

Por outro lado, consideramos que o comando inscrito na redação proposta para o § 10 do art. 4º da Lei nº 12.651, de 2012, qual seja o de estabelecer a observância dos planos diretores, mostra-se desnecessário em face da determinação nesse sentido estabelecida no art. 182 da Constituição Federal.

As alterações necessárias constituem objeto da emenda adiante formulada.

III – VOTO

Ante o exposto, voto pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 368, de 2012, com a seguinte emenda:

EMENDA Nº – CRA

Dê-se ao art. 1º do PLS nº 368, de 2012, a seguinte redação:



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador ACIR GURGACZ

“Art. 1º O art. 4º da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, passa a vigorar acrescido do seguinte § 10:

“Art. 4º

.....
§10. Nas áreas urbanas, a largura das faixas de APPs marginais a corpos d’água serão definidas nos planos diretores e nas leis de uso do solo municipais, ouvidos os respectivos conselhos municipais de meio ambiente e respeitado, no que couber, o Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil.” (NR)

Sala da Comissão, 18 de fevereiro de 2014

Presidente

Senador Acir Gurgacz
PDT/RO
Relator

SF/14824.91205-51