



PARECER N° , DE 2018

SF/18986.08456-32

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, em decisão terminativa, 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 (Código Florestal), para dispor sobre as Áreas de Preservação Permanentes em áreas urbanas.*

Relator: Senador **ROMERO JUCÁ**

I – RELATÓRIO

Submete-se à apreciação desta Comissão de Meio Ambiente o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 368, de 2012, de autoria da Senadora Ana Amélia, que *dispõe sobre as Áreas de Preservação Permanente em áreas urbanas.*

A proposição altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 (Código Florestal), ao acrescentar dois parágrafos ao seu art. 4º (§§ 9º e 10).

O § 9º 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, dispõe, mais genericamente, sobre 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.*

Em sua justificação, a autora sustenta que, em diversas zonas urbanas, a metragem de área de preservação permanente (APP) hídrica exigida no *caput* do art. 4º da Lei nº 12.651, de 2012, conflita com peculiaridades dos municípios. Disso decorrem graves dificuldades para ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades e garantir o bem-estar de seus habitantes. Em seu ponto de vista, faz-se necessária a alteração legislativa de modo a possibilitar aos municípios definirem por meio de seus planos diretores e leis de uso do solo a largura das faixas marginais de qualquer curso d’água natural que delimitem as áreas de faixa de passagem de inundação, respeitados os planos de defesa civil.

A proposição foi distribuída às Comissões de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJ); de Agricultura e Reforma Agrária (CRA); e de Meio Ambiente (CMA), cabendo a esta última a decisão terminativa.

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

Na CRA, foi aprovado o relatório do Senador Acir Gurgacz, também favorável à proposição, com emenda de natureza substancial que promove duas alterações na proposta. A primeira substitui a expressão *área de faixa de passagem de inundação* por *área de preservação permanente*, por considerar essa terminologia a que mais se coaduna com o intento da proposição. A segunda suprime o § 10, que dispõe sobre a necessidade de observância do que dispõem os planos diretores, por considerá-lo desnecessário em face do que já estabelece o art. 182 da Constituição Federal.

Na CMA, a matéria não recebeu emendas. No entanto, chegou a ser apresentado, embora não votado, o relatório do Senador Roberto Rocha pela aprovação do projeto e da Emenda nº 2-CRA e pela rejeição da Emenda nº 1-CCJ.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 102-F do Regimento Interno do Senado Federal, compete à Comissão de Meio Ambiente opinar sobre assuntos

SF/18986.08456-32



pertinentes à defesa do meio ambiente, especialmente conservação e gerenciamento do uso do solo e dos recursos hídricos, no tocante ao meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável (inciso IV). É exatamente disso que trata o PLS nº 368, de 2012.

Por se tratar da Comissão incumbida de analisar o projeto em decisão terminativa, cabe a este colegiado igualmente apreciar os aspectos de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa da proposição.

Não há óbices do ponto de vista constitucional. O PLS nº 368, de 2012, está de acordo com os incisos VI e VIII do art. 24, da Constituição Federal, por tratar de tema de competência legislativa da União. Incumbe ao Congresso Nacional dispor sobre a matéria, e é legítima a iniciativa parlamentar, nos termos do art. 61 da Carta Magna. Tampouco há norma constitucional que, no aspecto material, esteja em conflito com o teor da proposição. A iniciativa também atende aos requisitos de juridicidade e regimentalidade.

Quanto ao mérito, seguiremos o entendimento do ilustre Senador Roberto Rocha, cujo relatório perfila-se com nossa avaliação. Estamos diante de um dos temas mais polêmicos e importantes do Código Florestal: a metragem das APPs de áreas urbanas. A quem deve caber a prerrogativa de sua definição, à União ou ao Município? É disso que trata o PLS nº 368, de 2012.

Como bem sabemos, a acalorada discussão travada neste Congresso Nacional resultou em uma norma geral, para todo o território nacional, sob o argumento da segurança técnica e jurídica. Se o Código Florestal em muito avançou, conciliando interesses historicamente antagônicos, devemos reconhecer que alguns de seus dispositivos não representam o saldo positivo alcançado pela norma. A metragem das APPs de áreas urbanas é o principal exemplo.

De fato, a extensão estabelecida pelo art. 4º da lei trata de maneira uniforme e simplista uma realidade complexa e multidimensional, como é a diversidade de ambientes, urbanos e rurais, que compõem nosso país, formado por centenas de combinações entre tipos vegetacionais e usos do solo. Como bem asseverou o nobre Senador Roberto Rocha, dessa escolha resulta não apenas ineficácia na proteção do meio ambiente, como também injustiças sociais, por desconsiderar a realidade municipal que, por

SF/18986.08456-32



sua heterogeneidade, não é capaz de ser contemplada por uma única regra nacional.

Quem melhor que o município conhece seu tipo de solo, seu regime de chuvas, seu grau de ocupação, suas tendências de crescimento e, por tudo isso, a distância mais adequada das áreas de preservação permanente associadas a cursos d'água? Estabelecer, de maneira uniforme, do Oiapoque ao Chuí, uma faixa de preservação permanente é usurpar do ente municipal a autonomia sobre a gestão de seu território, correção que, em bom tempo, faz o PLS nº 368, de 2012.

Advirta-se que a proposição não descuida da segurança ambiental, pois obriga que, para a determinação da largura das faixas de passagem de inundação, sejam ouvidos os Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente, respeitando-se, no que couber, o plano de defesa civil.

Concordamos em essência com as emendas propostas pela CCJ e pela CRA, pois são necessárias para adequar a proposição à boa técnica legislativa e assegurar a devida menção a áreas de preservação permanente, expressão olvidada na redação original do PLS nº 368, de 2012. Uma vez que a emenda aprovada na CRA abrange, simultaneamente, esses dois aspectos, sua redação demonstra-se mais adequada.

Entretanto, para que não haja questionamentos quanto à juridicidade e com vistas à clareza textual e à melhor técnica legislativa, consideramos que um ajuste necessita ser feito. Uma vez que a metragem das áreas de preservação permanente, tanto para zonas urbanas como rurais, é estabelecida nos incisos do art. 4º, entendemos que a exceção a ser estabelecida em parágrafo deve prever que, nas áreas urbanas, a largura das faixas de APPs marginais a corpos d'água *poderá ser* definida 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.

Dessa forma, para as áreas urbanas, o município poderá dispor diferentemente a respeito da largura das APPs, desde que lei municipal o estabeleça e considere as garantias técnicas, ambientais e de segurança necessárias. Caso contrário, prevalecerá a metragem disposta nos incisos. Salvaguardamos, assim, o estatuto basilar oferecido pela norma geral, mas facultamos aos municípios que dispuserem de plano diretor, conselhos de

SF/18986.08456-32



meio ambiente e planos de defesa civil a prerrogativa de regularem de maneira mais adequada às suas realidades a metragem de suas APP.

Essa empreitada implicará a rejeição da Emenda nº 1-CCJ e aproveitamento de boa parte da Emenda nº 2-CRA, embora com uma alteração que modifica significativamente seu conteúdo e alcance.

III – VOTO

Considerando o exposto, votamos pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 368, de 2012, com a emenda que se segue, e pela **rejeição** das Emendas nº 1-CCJ e nº 2-CRA.

EMENDA Nº – CMA (Modificativa)

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

“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 Áreas de Preservação Permanente marginais a corpos d’água poderá ser definida 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,

, Presidente

, Relator

SF/18986.08456-32