



PARECER N° , DE 2019

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, para dispor sobre as Áreas de Preservação Permanentes em áreas urbanas.*

SF/19943.09166-39

Relator: Senador **EDUARDO BRAGA**

I – RELATÓRIO

Examina-se em caráter terminativo nesta Comissão de Meio Ambiente (CMA) 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 acrescenta os §§ 9º e 10 ao art. 4º da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 (Código Florestal), que disciplina as áreas de preservação permanente (APP).

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 dispõe 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 da 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, Justiça e Cidadania (CCJ); de Agricultura e Reforma Agrária (CRA); e de Meio Ambiente, cabendo a esta última a decisão terminativa.

Na CCJ, foi aprovado, por maioria, o relatório do Senador Armando Monteiro, favorável à proposição, com a Emenda nº 1-CCJ, de natureza formal.

Na CRA, foi aprovado o relatório do Senador Acir Gurgacz, também favorável à proposição, com a Emenda nº 2-CRA, 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, chegaram a ser apresentados, embora não votados, os relatórios dos Senadores Roberto Rocha e Romero Jucá, ambos pela aprovação do projeto. O primeiro opinava ainda pela aprovação da Emenda nº 2-CRA e pela rejeição da Emenda nº 1-CCJ. O segundo propunha emenda modificativa e rejeição das emendas aprovadas na CRA e na CCJ.

A proposição foi arquivada ao final da legislatura passada, nos termos do § 1º do art. 332 do Regimento Interno do Senado Federal.

Entretanto, em virtude da aprovação do Requerimento nº 166, de 2019, do qual fui o primeiro signatário, a matéria foi desarquivada e, posteriormente, distribuída a mim para relatar.

II – ANÁLISE

Compete à CMA, nos termos do art. 102-F do Regimento Interno do Senado Federal, apreciar matérias que versem sobre 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). São esses os temas presentes no PLS nº 368, de 2012.

Incumbe-nos também, em sede de apreciação terminativa, a análise da matéria sob os prismas da constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa. Para tanto, amparamo-nos no Parecer emitido pela CCJ.

Trata-se de matéria amplamente discutida em três colegiados, um deles esta própria CMA. Apraz-nos notar que a última análise realizada, da lavra do Senador Romero Jucá, perfila-se inteiramente com nosso ponto de vista. Por isso, valemo-nos de seu irretocável relatório que ora reproduzimos quase que integralmente.

A proposição não ostenta óbices do ponto de vista constitucional. De fato, 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, é importante que se diga que estamos diante de um dos temas mais polêmicos e importantes do Código Florestal: a

metragem das APPs de áreas urbanas. As perguntas de fundo levantadas pelo PLS em análise são: A quem deve caber a prerrogativa de definição das áreas de preservação permanente? À União ou ao Município?

A acalorada discussão travada neste Congresso Nacional resultou em uma norma geral, estabelecida pela União, para todo o território nacional, sob o argumento da segurança técnica e jurídica. Entretanto, 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 em seu relatório, dessa escolha resulta não apenas ineficácia na proteção do meio ambiente, como também injustiças sociais, por desconsiderar a realidade municipal que, por sua heterogeneidade, não é capaz de ser contemplada por uma única regra nacional.

É preciso reconhecer que ninguém 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, de norte a sul do País, 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.

Note-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.

As emendas propostas pela CCJ e pela CRA seriam 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 seria mais adequada. Contudo, conforme analisaremos a seguir, apresentamos emenda que torna desnecessárias as emendas da CCJ e da CRA.

De fato, na mesma linha de entendimento do Senador Romero Jucá, Relator que nos antecedeu na análise da matéria na CMA, ajustes adicionais devem ser feitos com vistas à clareza textual e à melhor técnica

legislativa, de modo a evitar questionamentos quanto à juridicidade. Uma vez que a metragem das APPs, 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.

Em outras palavras, 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 do art. 4º.

Salvaguardamos, assim, o estatuto basilar oferecido pela norma geral, mas facultamos aos municípios que dispuserem de plano diretor, conselhos de meio ambiente e planos de defesa civil a prerrogativa de regularem de maneira mais adequada às suas realidades a metragem de suas APPs.

Essa construção implica 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.

Por último, acrescentamos a necessidade de a prerrogativa municipal respeitar a faixa de domínio de ferrovias e de rodovias, empreendimentos lineares de reduzida possibilidade técnica de manobra. Dessa forma, evitamos que ocorra a sobreposição de normas numa mesma área, tratando de maneira uniforme o espaço geográfico, seja como APP seja como faixa de domínio, o que evita ambiguidades e entendimentos conflitantes de gestão territorial.

III – VOTO

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

EMENDA N° -CMA

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, ressalvadas as faixas de domínio de ferrovias e rodovias federais, 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