

## PARECER Nº , DE 2021

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei nº 1869, de 2021, do Senador Jorginho Mello, que *altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa e dá outras providências; e altera a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências, para regulamentar as faixas marginais de quaisquer cursos d'água natural em áreas urbanas consolidadas.*



SF/21134.00347-84

Relator: Senador **EDUARDO BRAGA**

### I – RELATÓRIO

Vem ao exame do Plenário o Projeto de Lei nº 1869, de 2021, do Senador Jorginho Mello, que *altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa e dá outras providências; e altera a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências, para regulamentar as faixas marginais de quaisquer cursos d'água natural em áreas urbanas consolidadas.*

O PL tem seis artigos. O art. 1º apresenta o objetivo da proposição: alterar a Lei nº 12.651, de 2012 (Código Florestal) para aprimorar o conceito de áreas urbanas consolidadas e para estabelecer regras sobre as faixas marginais de qualquer curso d'água nessas áreas; e alterar a Lei de Parcelamento do Solo Urbano para adequá-la à alteração do Código Florestal e para consolidar as obras já finalizadas nessas áreas urbanas.

O art. 2º do PL altera o conceito de área urbana consolidada previsto no art. 3º, inciso XXVI da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 (Código Florestal), para defini-la como a área que atenda os seguintes critérios: a) definição legal pelo poder público; e b) existência de, no mínimo, quatro dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana: 1. malha viária com canalização de águas pluviais, 2. rede de abastecimento de água; 3. rede

de esgoto; 4. distribuição de energia elétrica e iluminação pública; 5. recolhimento de resíduos sólidos urbanos; e 6. coleta de resíduos sólidos urbanos.

O art. 3º do projeto, da forma como está redigido, altera o art. 4º do Código Florestal, que trata das Áreas de Preservação Permanente (APP), excluindo os incisos e parágrafos desse artigo, à exceção do inciso I. Propõe a inclusão de parágrafo único ao inciso I para estabelecer que, em áreas urbanas consolidadas, não se aplicará o disposto no inciso I do *caput* do art. 4º, que trata das faixas marginais de cursos d'água, devendo os municípios, por lei municipal ou distrital que aprove o instrumento de planejamento territorial, definir e regulamentar a largura dessas faixas.

O art. 4º da matéria altera o inciso III-A e inclui o inciso III-B do art. 4º da Lei nº 6.766, de 1979, para prever que, ao longo das águas correntes e dormentes, as áreas de faixas não edificáveis deverão respeitar o disposto no parágrafo único do inciso I, do art. 4º do Código Florestal, conforme proposto no PL, ou seja, ficaria a cargo do município ou do Distrito Federal definir essas faixas.

O art. 5º do PL propõe a inclusão do §6º ao art. 4º da Lei nº 6.766, de 1979, para estabelecer que as edificações localizadas nas faixas marginais de cursos hídricos em áreas urbanas consolidadas, desde que construídas até a data de promulgação da lei resultante, ficam dispensadas da observância da exigência de área não edificável prevista por lei municipal ou distrital, salvo por ato devidamente fundamentado do poder público municipal ou distrital.

O art. 6º prevê a vigência da lei resultante a partir da sua publicação.

Na justificação do projeto, argumenta-se que seu objetivo principal é regulamentar as faixas marginais de cursos hídricos em áreas urbanas consolidadas e as obras já consolidadas nessas faixas. O autor defende que

Com a aprovação do Código Florestal, ampliando as distâncias nas faixas marginais dos leitos de rios e córregos, iniciou-se uma grande batalha judicial para entender se tais determinações seriam aplicadas em áreas urbanas. Ocorre que a maioria dos municípios brasileiros nasceram e cresceram às margens de importantes rios, o que dificulta muito a operacionalização das novas margens sugeridas e requeridas pelo referido Código Florestal.



O PL nº 1.869, de 2021, foi distribuído diretamente ao exame do Plenário e foram apresentadas sete emendas.

A Emenda nº 1-PLEN, do Senador Paulo Paim, estabelece que os Planos Diretores e Leis de Uso do Solo delimitarão as faixas marginais de cursos hídricos em áreas urbanas consolidadas, ouvidos os Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente.

A Emenda nº 2 -PLEN, do Senador Jaques Wagner, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – que estabelece diretrizes gerais da política urbana – para dispor sobre os limites de APPs e de seu estabelecimento pelo plano diretor municipal ou por leis municipais de uso e ocupação do solo, assegurados diversos critérios de proteção ambiental e de gestão de áreas de risco.

A Emenda nº 3 -PLEN, do Senador Mecias de Jesus, altera as regras que tratam da redução da área de Reserva Legal.

As Emendas nºs 4, 5 e 6 -PLEN, de autoria do Senador Rogério Carvalho, pretendem, respectivamente, a supressão dos arts. 5º, 4º e 3º do PL.

A Emenda nº 7 -PLEN, do Senador Fabiano Contarato, propõe a supressão do art. 3º do PL.

Em atendimento ao Requerimento nº 1.898, de 2021, do Senador Espiridião Amin, passa a tramitar em conjunto o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 368, de 2012, de autoria da Senadora Ana Amélia.

O PLS nº 368, de 2012, altera a Lei nº 12.651, de 2012 (Código Florestal), para dispor sobre as Áreas de Preservação Permanentes em áreas urbanas. A proposição tem dois artigos.

O art. 1º acrescenta os §§ 9º e 10 ao art. 4º da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, o Código Florestal, que disciplina as áreas de preservação permanente.

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 do PLS dispõe sobre a exigência de observância dos planos diretores e leis municipais de uso do solo para o caso de áreas urbanas, regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, respeitado, no que couber, o plano de defesa civil.

O art. 2º do PLS estabelece a vigência da lei resultante a partir de sua publicação.

O PLS nº 368, de 2012, foi distribuído ao exame das Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) e de Meio Ambiente (CMA), cabendo à última a decisão terminativa. A CCJ e a CRA aprovaram a matéria, com emendas.

Na CMA apresentei Relatório – que não chegou a ser apreciado pela Comissão – pela aprovação do PLS com uma emenda, determinando que, no estabelecimento das APPs urbanas previstas no projeto, deveriam ser ressalvadas as faixas de domínio de ferrovias e rodovias federais, bem como deveriam ser ouvidos os respectivos conselhos municipais de meio ambiente e respeitado, no que couber, o plano de contingência de proteção e defesa civil.

No Plenário, não foram oferecidas emendas ao PLS nº 368, de 2012.

## **II – ANÁLISE**

O PL nº 1.869, de 2021, e o PLS nº 368, de 2012, são submetidos à apreciação do Plenário nos termos do Ato da Comissão Diretora nº 8, de 2021, que instituiu o Sistema de Deliberação Remota do Senado Federal.

Analizamos inicialmente os aspectos de juridicidade e constitucionalidade do PL nº 1.869, de 2021.

O projeto é jurídico e alinhado com os preceitos da Lei nº 12.651, de 2012 (Código Florestal), que prevê as Áreas de Preservação Permanente (APP) em faixas marginais de cursos hídricos e a possibilidade



de regularização nas ocupações dessas faixas em áreas urbanas, nos termos dos arts. 64 e 65 dessa Lei.

A matéria harmoniza-se ainda com os ditames constitucionais do art. 24, que estabelece a competência legislativa concorrente entre União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre direito urbanístico, proteção ambiental e defesa do solo, cabendo à União a edição de norma geral. Não há vedação constitucional à iniciativa parlamentar da matéria.

O projeto é meritório e busca solução para um dos pontos mais controversos do Código Florestal: a regularização de edificações em APPs de faixas marginais de cursos hídricos em áreas urbanas. Todos os municípios brasileiros têm edificações nessa situação, pois em todos os lugares do mundo as ocupações urbanas – em sua grande maioria oriundas de vilas e aldeias que remontam há séculos – se estabeleceram inicialmente às margens de rios e córregos. Com o advento da Lei nº 4.771, de 1965 (Código Florestal que vigeu até 2012), foram instituídas as APPs em margens de rios e, desde então, resta sem solução pacífica o destino das edificações nessas faixas em áreas urbanas.

O novo Código Florestal, de 2012 (Lei nº 12.651, de 2012), também não obteve sucesso em regularizar essa questão, em virtude de vetos presidenciais às propostas do Congresso Nacional, vetos que não foram apreciados até o momento.

O projeto do Senador Jorginho Mello oferece solução que a nosso entender fortalece o pacto federativo e o papel dos Municípios e do Distrito Federal no trato dos assuntos de interesse local, sobretudo quanto à organização do espaço urbano onde se encontram essas faixas marginais de cursos hídricos.

O projeto propõe ajuste no Código Florestal sobre o conceito de área urbana consolidada e, no mérito, concordamos com a proposta. Contudo, propomos emenda para ajustar esse conceito à mais recente lei sobre o tema, a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que trata da regularização fundiária rural e urbana. Assim conferimos maior segurança jurídica ao conceito de área urbana consolidada, evitando-se novas definições de um termo que já se encontra firmado na legislação específica.

Concordamos ainda com o mérito da alteração ao art. 4º do Código Florestal, para conferir aos Municípios e ao Distrito Federal, por meio de lei que aprove o instrumento de planejamento territorial, a



competência para definir e regulamentar a largura dessas faixas marginais em áreas urbanas consolidadas. Contudo, na forma de redação proposta no PL, haveria uma alteração relevante nas regras do Código Florestal, excluindo-se diversos incisos e parágrafos essenciais para a aplicação da lei. Houve talvez um lapso na redação, que não seguiu as regras preconizadas pela Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998 (dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis) que, por exemplo, em seu art. 10, determina o princípio de desdobramento dos dispositivos e prevê que os incisos não se desdobram em parágrafos. Propomos emenda para ajustar esses problemas e para aperfeiçoar a matéria, **acatando parcialmente, portanto, a Emenda 1 -PLEN, do Senador Paulo Paim**, que resgata o texto proposto pelo Congresso Nacional quando da sanção do projeto que resultou na Lei nº 12.651, de 2012. **Incorporamos ainda regras da Emenda nº 2 –PLEN, do Senador Jaques Wagner e, com os ajustes que propomos, acatamos parcialmente também a Emenda nº 7 -PLEN, do Senador Fabiano Contarato.**

Também ponderamos como adequadas as alterações propostas na Lei de Parcelamento do Solo, para ajustá-la às novas regras do Código Florestal quanto às faixas marginais em áreas urbanas consolidadas. Contudo, também aqui, nos arts. 4º e 5º do PL, há problemas de técnica legislativa, ao fazerem remissão a dispositivo que foi redigido com erro (parágrafo único do inciso I do art. 4º do Código Florestal, proposto pelo art. 3º do PL). Aperfeiçoamos as regras desses artigos do PL, eliminando a remissão e fazendo referência direta ao objetivo da matéria, de modo a garantir maior segurança jurídica em face de eventuais alterações nesse dispositivo do Código Florestal. Ajustamos também a cláusula temporal proposta no art. 5º do PL para a data de vigência da lei – em vez de sua promulgação –, nos termos da boa técnica legislativa, bem como incluímos regras de afastamento mínimo como áreas não edificáveis nas margens de cursos d'água naturais localizados em área urbana consolidada. **Desse modo, com os ajustes que propomos, acatamos parcialmente a Emenda nº 5 -PLEN, do Senador Rogério Carvalho.**

Quanto às demais emendas apresentadas, entendemos que sua aprovação desfiguraria o mérito da proposição, devendo ser, portanto, rejeitadas.

Quanto ao PLS nº 368, de 2012, consideramos que atende aos requisitos de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa. Em relação ao mérito, seu objetivo coincide com os do PL nº 1.869, de 2021 e, portanto, esse objetivo será alcançado com a aprovação do



PL de autoria do Senador Jorginho Mello, que se apresenta de forma objetiva e com critérios que asseguram os objetivos dos normativos que preservam as regras ambientais. No entanto, não podemos desconsiderar a iniciativa da nobre Senadora Ana Amélia ao tentar solucionar essa questão, e sua grande luta durante anos para a correção de problema tão significativo, não solucionado na sanção do Código Florestal, por motivo de Veto.

### III – VOTO

Considerando o exposto, somos pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da matéria, e, no mérito, pela **aprovação** do Projeto de Lei (PL) nº 1.869, de 2021, pela aprovação parcial das Emendas nºs 1, 2, 5 e 7 –PLEN, pela rejeição das Emendas nºs 3, 4 e 6 –PLEN, com as emendas que apresentamos, e, por consequência, pela **prejudicialidade** do Projeto de Lei do Senado nº 368, de 2012.

### EMENDA Nº - PLEN

Dê-se a seguinte redação ao inciso XXVI do art. 3º da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, na forma do art. 2º do Projeto de Lei nº 1869, de 2021:

“Art. 3º .....

XXVI – área urbana consolidada aquela:

- a) incluída no perímetro urbano ou em zona urbana pelo plano diretor ou por lei municipal específica;
- b) com sistema viário implantado e vias de circulação pavimentadas;
- c) organizada em quadras e lotes predominantemente edificadas;
- d) de uso predominantemente urbano, caracterizado pela existência de edificações residenciais, comerciais, industriais, institucionais, mistas ou voltadas à prestação de serviços;
- e) com a presença de, no mínimo, três dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados:
  - 1. drenagem de águas pluviais;
  - 2. esgotamento sanitário;
  - 3. abastecimento de água potável;
  - 4. distribuição de energia elétrica; e
  - 5. limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos.



.....”. (NR)

## EMENDA Nº - PLEN

Dê-se a seguinte redação ao art. 3º do Projeto de Lei nº 1869, de 2021:

“**Art. 3º** O art. 4º da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, passa a vigorar acrescido do seguinte § 10:

‘**Art. 4º**.....

§ 10. Em áreas urbanas consolidadas, não se aplicará o disposto no inciso I do *caput*, devendo os municípios e o Distrito Federal, por lei municipal ou distrital que aprove o instrumento de planejamento territorial, definir e regulamentar a largura das faixas marginais, ouvidos os Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente, com regras que estabeleçam:

I – a não ocupação das faixas de passagem de inundação;

II – a observância das diretrizes do plano de recursos hídricos, plano de bacia, plano de drenagem ou plano de saneamento básico se houver;

III – a previsão de que as atividades ou empreendimentos a serem instalados nas APPs urbanas devem observar os casos de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental fixados nesta Lei.” (NR).

## EMENDA Nº - PLEN

Dê-se a seguinte redação ao art. 4º do Projeto de Lei nº 1869, de 2021:

“**Art. 4º** O art. 4º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 4º**.....



.....

**III-A** - ao longo da faixa de domínio das ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não edificável de, no mínimo, 15 (quinze) metros de cada lado;

**III-B** - ao longo das águas correntes e dormentes, as áreas de faixas não edificáveis deverão respeitar a lei municipal ou distrital que aprove o instrumento de planejamento territorial e que defina e regulamente a largura das faixas marginais de cursos d'água naturais em área urbana consolidada, nos termos da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, sendo obrigatória a reserva de uma faixa não edificável de, no mínimo, 30 (trinta) metros de cada lado;

.....” (NR)

## **EMENDA Nº - PLEN**

Dê-se a seguinte redação ao §6º do art. 4º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, na forma do art. 5º do Projeto de Lei nº 1869, de 2021:

“**Art. 4º** .....

.....

**§ 6º** As edificações localizadas nas faixas marginais de cursos d'água naturais, definidas por lei municipal ou distrital que aprove o instrumento de planejamento territorial, nos termos da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, desde que construídas até a data de vigência desta Lei, ficam dispensadas da observância da exigência prevista no inciso III-B do *caput* deste artigo, desde que essas edificações não se localizem em uma faixa não edificável de, no mínimo, 15 (quinze) metros de cada lado e cumpram exigência de compensação ambiental determinada pelo órgão municipal competente, salvo por ato devidamente fundamentado do poder público municipal ou distrital.” (NR)

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator

