

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/21650.12318-70

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). Propõe a inclusão de parágrafo 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 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 justificção 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



criaram-se 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 dezoito 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.

A Emenda nº 8 - PLEN, do Senador Jaques Wagner, propõe a alteração do art. 3º do PL, para alterar o *caput* do art. 4º do Código Florestal de modo a retirar a expressão que exclui os cursos d'água naturais efêmeros da aplicação das metragens de APP estabelecidas.

A Emenda nº 9 - PLEN, do Senador Jaques Wagner, propõe a alteração do art. 4º do PL, quanto ao inciso III do art. 4º da Lei de Parcelamento do Solo, para determinar que ao longo dos cursos d'água naturais perenes e intermitentes e no entorno dos reservatórios d'água artificiais e das nascentes e dos olhos d'água perenes em zona urbana, as áreas de faixas não edificáveis deverão



respeitar os limites estabelecidos pela Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, e pela lei municipal ou distrital que aprove o instrumento de planejamento territorial em áreas urbanas consolidadas.

A Emenda nº 10 - PLEN, do Senador Jaques Wagner, propõe a alteração do art. 3º do PL, para modificar o art. 4º do Código Florestal de modo a estabelecer critérios de proteção ambiental e de defesa civil para a delimitação e a ocupação de faixas marginais de cursos hídricos em área urbana consolidada.

A Emenda nº 11 - PLEN, do Senador Jaques Wagner, propõe a alteração do art. 5º do PL para dar nova redação ao § 6º do art. 4º da Lei de Parcelamento do Solo no sentido de instituir critérios para condicionar a permanência de edificações localizadas em faixas marginais de cursos hídricos em área urbana consolidada.

A Emenda nº 12 - PLEN, do Senador Jaques Wagner, propõe a alteração do art. 2º do PL para dar nova redação ao inciso XXVI do art. 3º do Código Florestal, que trata do conceito de área urbana consolidada.

A Emenda nº 13 - PLEN, do Senador Jaques Wagner, e a Emenda nº 14 -PLEN, da Senadora Eliziane Gama, propõem Substitutivo ao PL, com nova redação para o conceito de área urbana consolidada e com alteração do art. 4º do Código Florestal de modo a instituir critérios para conferir maior proteção ambiental e robustez a medidas de defesa civil quanto a ocupações em APPs urbanas de cursos hídricos, estabelecendo ainda como marco temporal para admissão de conversão dessas APPs em área urbana consolidada a data de vigência da lei resultante. As Emendas também excluem as regras dos arts. 1º, 4º e 5º do PL.

As Emendas nº 15 e 16 - PLEN, do Senador Jean Paul Prates, são praticamente idênticas e alteram o art. 3º do PL para modificar o art. 4º do Código Florestal de modo a possibilitar que o Ministério do Meio Ambiente (MMA) possa flexibilizar as metragens de APPs hídricas, mediante requerimento do poder executivo municipal ou distrital, previamente aprovado pelo legislativo local e referendado pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente. Exigem-se ainda que o requerimento esteja acompanhado de documentação que comprove diversos critérios para conferir maior proteção ambiental e robustez a medidas de defesa civil quanto a ocupações



em APPs urbanas de cursos hídricos, propondo-se ainda como marco temporal para conversão dessas faixas marginais em área urbana consolidada a data de vigência da Lei nº 12.651, de 2012 (25 de maio de 2012). Quanto ao mérito dessas duas emendas, a diferença entre elas é que a Emenda nº 15 –PLEN prevê que seja respeitada uma faixa mínima não edificável de 30 (trinta) metros.

A Emenda nº 17 – PLEN, da Senador Rose de Freitas, altera o art. 3º do PL, com o objetivo de estabelecer regras para as edificações já existentes, como o marco temporal e, ainda, medidas para o futuro dos ambientes de APPs ainda não convertidas em áreas urbanas consolidadas.

Por fim, a Emenda nº 18 – PLEN, do Senador Zequinha Marinho, altera o art. 3º do PL para estabelecer um rol de instrumentos de planejamento territorial a serem utilizados pelos municípios, são parâmetros mínimos para uma gestão ambiental responsável das APPs em áreas urbanas consolidadas.

Em atendimento ao Requerimento nº 1.898, de 2021, do Senador Espiridião Amin, passou a tramitar em conjunto o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 368, de 2012, de autoria da Senadora Ana Amélia. E, por determinação da Presidência do Senado Federal, nos termos regimentais, foi também apensado o PL nº 2510, de 2019, de autoria do Deputado Federal Peninha Mendonça, pois as três proposições tratam da mesma matéria.

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 fui designado relator, em 28 de março de 2019, e apresentei Relatório – que não chegou a ser apreciado pela Comissão – pela aprovação do PLS com uma emenda, determinando que, 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.”

No Plenário, foi oferecida a Emenda nº 3 – PLEN ao PLS nº 368, de 2012, pela Senadora Eliziane Gama, com a apresentação de Substitutivo que propõe alteração do Código Florestal no conceito de área urbana consolidada e no art. 4º, para estabelecer critérios de ocupação das APPs urbanas hídricas, de modo a promover maior proteção ambiental e de defesa civil. O Substitutivo propõe ainda marco temporal para admissão de conversão dessas APPs em área urbana consolidada, a partir da vigência da lei resultante.

O PL nº 2510, de 2019, do Deputado Federal Rogério Peninha, altera as Leis nºs 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre regularização fundiária em terras da União, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, para dispor sobre as áreas de



preservação permanente no entorno de cursos d'água em áreas urbanas consolidadas. O PL tem cinco artigos.

O art. 1º do projeto estabelece o objetivo da proposição: definir e aprimorar o conceito de áreas urbanas consolidadas, tratar sobre as faixas marginais de curso d'água em área urbana consolidada e consolidar as obras já finalizadas nessas áreas.

O art. 2º do PL altera o conceito de áreas urbanas consolidadas constante do art. 3º inciso XXVI do Código Florestal, alinhando-o com a mais recente norma sobre o tema, a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que trata da regularização fundiária rural e urbana. Porém, além de outras diferenças pontuais no texto das regras, o PL exige dois – em vez de três, como na Lei – dos equipamentos de infraestrutura urbana que caracterizam uma área urbana consolidada.

O art. 2º do PL também altera o art. 4º do Código Florestal para incluir o § 10, estabelecendo que, em áreas urbanas consolidadas, ouvidos os conselhos estaduais, municipais ou distrital de meio ambiente, lei municipal ou distrital poderá definir faixas marginais distintas daquelas estabelecidas no inciso I do *caput*. Essa lei deverá conter regras que estabeleçam: a não ocupação de áreas com risco de desastres; a observância das diretrizes do plano de recursos hídricos, do plano de bacia, do plano de drenagem ou do plano de saneamento básico, se houver; e a previsão de que as atividades ou os empreendimentos a serem instalados nas áreas de preservação permanente urbanas devem observar os casos de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental fixados no Código Florestal.

O art. 3º do PL inclui § 5º no art. 22 da Lei nº 11.952, de 2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, para estabelecer que os limites de APPs marginais de qualquer curso d'água natural em área urbana serão determinados nos planos diretores e nas leis municipais de uso do solo, ouvidos os conselhos estaduais e municipais de meio ambiente.

Em seu art. 4º, o PL modifica o art. 4º da Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766, de 1979) para alterar o texto do inciso III-A e incluir o inciso III-B, prevendo que ao longo das



águas correntes e dormentes, as áreas de faixas não edificáveis deverão respeitar a lei municipal ou distrital que aprovar o instrumento de planejamento territorial e que definir e regulamentar a largura das faixas marginais de cursos d'água naturais em área urbana consolidada, nos termos do Código Florestal, com obrigatoriedade de reserva de uma faixa não edificável para cada trecho de margem, indicada em diagnóstico socioambiental elaborado pelo Município.

O art. 4º do PL também inclui os §§ 6º e 7º ao art. 4º da Lei de Parcelamento do Solo Urbano para determinar que as edificações localizadas nessas faixas marginais de cursos d'água ficam dispensadas da observância da exigência prevista no inciso III-B proposto, desde que construídas até a data de 28 de abril de 2021 e que cumpram exigência de compensação ambiental determinada pelo órgão municipal ou distrital competente, salvo se houver ato devidamente fundamentado do poder público municipal ou distrital. E que, nos casos de utilidade pública ou de interesse social, essa compensação ambiental poderá ser feita de forma coletiva, conforme determinação do órgão municipal ou distrital competente.

O art. 5º do PL prevê sua cláusula de vigência a partir da publicação da lei resultante.

II – ANÁLISE

O PL nº 1.869, de 2021, o PLS nº 368, de 2012, e o PL nº 2510, de 2019, 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 estes 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. É uma proposta que se apresenta de forma objetiva e com critérios que asseguram os objetivos dos normativos que preservam as regras ambientais.

O projeto propõe ajuste no Código Florestal sobre o conceito de área urbana consolidada e, no mérito, concordamos com a proposta. 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.

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.

Chegamos a nos manifestar em relatório anterior pela aprovação oportuna desta matéria, que reclama há quase 10 anos de providência legislativa para solucionar questões que impactam milhares de brasileiros, sem, contudo, deixar de estabelecer condições necessárias à preservação ambiental, nos termos do Projeto do Senador Jorginho Melo, com os aprimoramentos que fizemos através de emendas.

Quanto ao PLS nº 368, de 2012, consideramos que atende aos requisitos de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa. 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. No mérito a proposta da nobre Senadora Ana Amélia coincide com os dos PL's 1869 de 2021 e 2510 de 2019.

O PL 1869, de 2021, após ser retirado da pauta do Plenário, a pedido de outros Senadores, teve um novo apensamento de projeto aprovado pela Câmara dos Deputados. Trata-se do PL 2510 de 2019, que dispõe sobre proposta similar.

Nesse novo contexto, ponderamos sobre a conveniência e oportunidade de priorizar este PL da Câmara, que abriga o mérito do PL nº 1869, de 2021 e do PL 368, de 2012. Avança no sentido de conferir adequada segurança jurídica e ambiental e está com tramitação mais avançada por já ter sido apreciado pela Câmara dos Deputados.

O PL nº 2510, de 2019, alinha-se com os preceitos constitucionais e com o ordenamento jurídico vigente, ao conciliar a proteção ambiental – a ser garantida em áreas frágeis como as APPs hídricas urbanas – com a necessidade de regularizar ocupações, muitas vezes remontando há séculos, tarefa que compete aos municípios e ao Distrito Federal, no exercício do interesse local na implementação da política urbana. Portanto, o PL da Câmara confere, a nosso ver, segurança jurídica e ambiental à matéria.



A inovação proposta pelo PL nº 2510, de 2019, abarca ambos os objetivos do PLS nº 368, de 2012, da Senadora Ana Amélia, e do PL nº 1869, de 2021, do Senador Jorginho Mello, e apresenta solução conciliadora entre proteção ambiental e regularização da ocupação urbana, refletindo inclusive o mérito do Relatório que apresentei a este Plenário, bem como o mérito de parte das emendas apresentadas aos projetos em trâmite no Senado Federal.

O projeto altera o Código Florestal de modo a atualizar o conceito de área urbana consolidada e a conferir aos municípios e ao Distrito Federal a faculdade (e não a obrigação) de, por meio de lei municipal ou distrital – após oitiva dos conselhos estaduais, municipais ou distrital de meio ambiente –, definir as faixas marginais de cursos d'água naturais na área urbana, com metragens distintas das previstas no inciso I do art. 4º do Código.

A lei prevista deverá estabelecer regras que proíbam a ocupação de áreas de risco e que obedeçam às diretrizes do plano de recursos hídricos, do plano de bacia, do plano de drenagem ou do plano de saneamento básico, se houver. Ainda, essas regras devem estabelecer que as atividades ou os empreendimentos a serem instalados nas APPs urbanas devem observar os casos de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental fixados no Código Florestal.

O PL nº 2510, de 2019, traz ainda duas importantes inovações.

Na Lei nº 11.952, de 2009, que trata da regularização fundiária das ocupações em terras da União na Amazônia Legal, estabelece que os limites das APPs hídricas urbanas serão determinados nos planos diretores e nas leis municipais de uso do solo, após oitiva dos conselhos estaduais e municipais de meio ambiente.

Na Lei de Parcelamento do Solo Urbano, prevê que, ao longo das águas correntes e dormentes, as áreas de faixas não edificáveis deverão respeitar a lei municipal ou distrital que aprovar o instrumento de planejamento territorial e que definir e regulamentar a largura das faixas marginais de cursos d'água naturais em área urbana consolidada, nos termos do Código Florestal, exigindo-se a



reserva de uma faixa não edificável para cada trecho de margem, indicada em diagnóstico socioambiental elaborado pelo Município.

Ainda nessa lei, o PL propõe que as edificações localizadas nessas faixas marginais ficam dispensadas da observância das regras da mencionada lei municipal ou distrital, desde que construídas até a data de 28 de abril de 2021 e que cumpram exigência de compensação ambiental que, nos casos de utilidade pública ou de interesse social, poderá ser feita de forma coletiva, conforme determinar o órgão municipal ou distrital competente.

Portanto, entendemos que o PL nº 2510, de 2019, abrange o mérito dos dois projetos que tramitam no Senado Federal e equaciona de forma equilibrada a questão das ocupações urbanas em APPs hídricas localizadas nas cidades. Ao mesmo tempo, o texto proposto por esse PL abarca de forma parcial o mérito de diversas emendas apresentadas pelos Senadores e Senadoras ao PLS nº 368, de 2012, e ao PL nº 1869, de 2021.

III – VOTO

Considerando o exposto, somos pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade e, no mérito, pela **aprovação** do Projeto de Lei (PL) nº 2510, de 2019, pela **prejudicialidade** do PL nº 1869, de 2021, e do PLS nº 368, de 2012 e das emendas apresentadas ao PL nº 1869, de 2021 e ao Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 368, de 2012.

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator

