



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer Jurídico nº 225/2022

Assunto: Projeto de Lei nº 124/2022 – Disciplina as áreas de preservação permanente, em zonas rurais e urbanas.

Autoria do Vereador Henrique Conti.

**À Comissão de Justiça e Redação,
Exmo. Vereador Sidmar Rodrigo Toloí.**

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que “*Disciplina as áreas de preservação permanente, em zonas rurais e urbanas*”.

Ab initio, cumpre destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação estabelecida no artigo 38.¹

Outrossim, ressalta-se que a opinião jurídica exarada nesse parecer não tem força vinculante, sendo meramente opinativo não fundamentando decisão proferida pelas Comissões e/ou nobres vereadores.

Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

¹ “Art. 38. Compete à Comissão de Justiça e Redação manifestar-se sobre todos os assuntos entregues à sua apreciação, quanto ao seu aspecto constitucional, legal ou jurídico e quanto ao seu aspecto gramatical e lógico, quando solicitado o seu parecer por imposição regimental ou deliberação de um terço dos Vereadores da Câmara. § 1º É obrigatória a audiência da Comissão sobre todos os projetos que tramitem pela Câmara, ressalvados os que explicitamente tiverem outro destino por este Regimento. § 2º Concluindo a Comissão de Justiça e Redação pela ilegalidade ou inconstitucionalidade de um projeto, deve o parecer vir a plenário para ser discutido e somente quando rejeitado prosseguirá o processo.”



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Considerando-se os aspectos jurídicos passa-se a **análise técnica** do projeto.

No que tange à competência municipal os Municípios foram dotados de autonomia legislativa que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I da CRFB) e de suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, II da CRFB), *in verbis*:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

No mesmo sentido, segue previsão da Lei Orgânica do Município de Valinhos:

Artigo 8º - *Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, observadas as determinações e a hierarquia constitucional, **suplementar a legislação Federal e Estadual** e fiscalizar, mediante controle externo, a administração direta ou indireta, as fundações e as empresas em que o Município detenha a maioria do capital social com direito a voto, especialmente:*

(...)

*I - legislar sobre assuntos de **interesse local**;*

*II - **suplementar a legislação federal e a estadual** no que couber;*

Acerca do conceito de interesse local o saudoso professor Hely Lopes Meirelles leciona:

"Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação brasileira. O que define e caracteriza o 'interesse local', inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União". (gn)

(in Direito Municipal Brasileiro, 6ª ed., atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Yara Darcy Police Monteiro, 1993, Malheiros, p. 98)

No que tange à competência para legislar em matéria ambiental o art. 24, da Constituição Federal estabelece:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;"

(...)

Entretanto, como dito, os Municípios detém atribuição para “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber” constante do art. 30, II, da CF. Nesse aspecto, Pedro Lenza² assevera: “*Observar ainda que tal competência se aplica, também, às matérias do art. 24, suplementando as normas gerais e específicas, juntamente com as outras que digam respeito ao peculiar interesse daquela localidade*”.

Depreende-se, portanto, ainda que o tema seja de competência concorrente e que os Municípios não estejam expressamente mencionados no caput do art. 24, a eles é dada a atribuição de legislar suplementando a legislação federal e estadual naquilo que for de interesse local.

² LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 20ª edição. São Paulo: Ed. Saraiva, 2016.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Nessa esteira, a Suprema Corte consignou no Tema de repercussão geral nº 145 a competência municipal para legislar sobre meio ambiente, vejamos:

Tese

O município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e o Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c 30, I e II, da Constituição Federal). (gn)

Do mesmo modo, a Constituição Federal estabelece como hipótese de competência comum (material ou administrativa) dos entes federativos para preservar as florestas, a fauna e a flora:

*Art. 23. É **competência comum** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos **Municípios**:*

(...)

*VII - **preservar as florestas, a fauna e a flora**;*

(...)

Nesse sentido é o entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo acerca da competência municipal em matéria ambiental:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 3.123, de 29 de maio de 2020, que "estabelece a Política Municipal de Combate aos Maus-Tratos de Animais no Município de Martinópolis, determina multas e dá outras providências". 1. Alegação de criação de despesas sem indicação de fonte de custeio. Rejeição. Supremo Tribunal Federal que já consolidou entendimento no sentido de que a "ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro" (ADI 3.599/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes). Ademais, no presente caso existe (e é suficiente) a indicação genérica constante do art. 6º, conforme entendimento deste C. Órgão Especial (ADIN nº 2073677-73.2016.8.26.0000, Rel. Des. Evaristo dos Santos, j. 10/08/2016). **2. Alegação de vício de iniciativa. Rejeição.** Conforme decidiu o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 878.911/RJ, em sede de repercussão geral, "não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos" (Tema 917). **3. Alegação de ofensa ao princípio da separação dos poderes. Rejeição.** Norma impugnada que trata a questão (referente à proteção aos animais) de forma genérica e abstrata, e sem criar novas atribuições para o Poder Executivo. **4. Alegação de usurpação da competência da União e dos Estados para legislar sobre proteção e defesa dos animais (art. 24, VI, da Constituição Federal). Rejeição. Município que buscou apenas cumprir seu compromisso de proteção da fauna (artigo 23, inciso VII, e artigo 225, inciso VII, da Constituição Federal), garantindo, ademais, efetividade às regras do Código Estadual de Proteção aos Animais (Lei Estadual nº 11.977, de 25 de agosto de 2005). Supremo Tribunal Federal que, em 05/03/2015, apreciando o Tema 145 da repercussão geral reconhecida no RE 586.224, firmou tese no sentido de que "o município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, inciso VI, c.c. 38, incisos I e II, da Constituição Federal)". **Ação julgada improcedente.*****

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2157069-66.2020.8.26.0000; Relator (a): Ferreira Rodrigues; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 10/03/2021; Data de Registro: 12/03/2021)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

ADIn. Ambiental. Lei Municipal nº 17.261, de 13 de janeiro de 2020, que veda o fornecimento de produtos de plástico de uso único em estabelecimentos que enumera. Pedido da ABIMAQ de admissão como "amicus curiae"; inadmissibilidade, pela defesa de interesses próprios. Legitimidade ativa do autor reconhecida (CEstadual, 90, V). Registro sindical provado. **No mérito, competência concorrente ao município para legislar sobre normas protetivas ao meio ambiente.** **CFederal, art. 30, I e II. CEstadual, art. 191. Tema 145 do E. STF, em sede de Repercussão Geral.** Desnecessidade de prévio Estudo de Impacto Ambiental e seu relatório (EIA/RIMA), por ausência de potencial degradação ao meio ambiente (CEstadual, 192, § 2º). Lei Municipal, ao invés, que amplia a proteção ambiental no âmbito do município de São Paulo. Ausência de criação de encargos ou despesas ao Executivo. Ação improcedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2017452-91.2020.8.26.0000; Relator (a): Soares Levada; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 26/08/2020; Data de Registro: 28/08/2020)

Outrossim, a matéria de que trata o projeto, não se amolda a nenhuma das hipóteses de competência privativa do Chefe do Executivo, consoante estabelece a Constituição do Estado de São Paulo, de observância obrigatória pelos Municípios, no art. 24, § 2º, bem como art. 48 da Lei Orgânica do Município, senão vejamos:

- **Constituição Bandeirante**

“Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia (sic) Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

[...]



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

§ 2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 47, XIX; (NR)- Redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/2/2006.

3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;

4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;

6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.”

- **Lei Orgânica do Município de Valinhos**

“Art. 48. Compete, exclusivamente, ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:

I - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

II - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública;

III - servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

IV - abertura de créditos adicionais.”

Aliás, acerca dos limites da competência legislativa municipal dos membros do Poder Legislativo destacamos decisão do Colendo Supremo Tribunal Federal que forneceu paradigma na arbitragem dos limites da competência legislativa entre o Chefe do Poder Executivo Municipal e os Membros do Poder Legislativo desta



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

esfera federativa, trata-se do Tema nº 917 Repercussão geral (Paradigma ARE 878911) que recebeu a seguinte redação:

“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal)”.

*Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. **Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.** 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. (ARE 878911 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016)*

Assim, consoante entendimento da Suprema Corte (Tema nº917 Repercussão Geral) a iniciativa dos vereadores é ampla, encontrando limites naqueles assuntos afetos diretamente ao Chefe do Poder Executivo, quais sejam, a estruturação da Administração Pública; a atribuição de seus órgãos e o regime jurídico de servidores públicos, ainda que as propostas legislativas impliquem em criação de despesas.

Nesse sentido colacionamos decisão do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Pretensão que envolve a Lei nº 4.083, de 27 de maio de 2019, que "dispõe sobre a proibição da prática de maus-tratos em animais domésticos ou domesticados,



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*silvestres, nativos ou exóticos, e dá outras providências", da Estância Hidromineral de Poá – Regras sobre meio ambiente e de proteção e fiscalização em relação a animais da região que se encontram no âmbito do interesse local para legislar, dentro das atribuições constitucionais do município – Competência para a elaboração de leis acerca de assunto local que pode ser exercida, de forma geral e abstrata, tanto pelo Poder Legislativo quanto pelo Poder Executivo – **Competência para legislar sobre meio ambiente que é concorrente de todos os entes federativos e que também pode ser exercida, igualmente de forma geral e abstrata, tanto pelo Poder Legislativo quanto pelo Poder Executivo** – Inconstitucionalidade não configurada – Regulamentação de tema dentro dos limites da atuação do poder – Ação improcedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2196948-17.2019.8.26.0000; Relator (a): Alvaro Passos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 19/02/2020; Data de Registro: 20/02/2020)*

No concernente às áreas de preservação permanente a Lei Federal nº 12.651/12, denominada Código Florestal, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa estabelece:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

(...)

II - Área de Preservação Permanente - APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas;

(...)

Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

~~I – as faixas marginais de qualquer curso d’água natural, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de:~~

I - as faixas marginais de qualquer curso d’água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de: [\(Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012\).](#)

a) 30 (trinta) metros, para os cursos d’água de menos de 10 (dez) metros de largura;

b) 50 (cinquenta) metros, para os cursos d’água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;

c) 100 (cem) metros, para os cursos d’água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;

d) 200 (duzentos) metros, para os cursos d’água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;

e) 500 (quinhentos) metros, para os cursos d’água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;

II - as áreas no entorno dos lagos e lagoas naturais, em faixa com largura mínima de:

a) 100 (cem) metros, em zonas rurais, exceto para o corpo d’água com até 20 (vinte) hectares de superfície, cuja faixa marginal será de 50 (cinquenta) metros;

b) 30 (trinta) metros, em zonas urbanas;

~~III – as áreas no entorno dos reservatórios d’água artificiais, na faixa definida na licença ambiental do empreendimento, observado o disposto nos §§ 1º e 2º;~~

III - as áreas no entorno dos reservatórios d’água artificiais, decorrentes de barramento ou represamento de cursos d’água naturais, na faixa definida na licença ambiental do empreendimento; [\(Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012\).](#) [\(Vide ADC Nº 42\)](#) [\(Vide ADIN Nº 4.903\)](#)

~~IV – as áreas no entorno das nascentes e dos olhos d’água, qualquer que seja a sua situação topográfica, no raio mínimo de 50 (cinquenta) metros;~~



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

~~IV — as áreas no entorno das nascentes e dos olhos d'água perenes, qualquer que seja sua situação topográfica, no raio mínimo de 50 (cinquenta) metros; [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 571, de 2012\).](#)~~

IV - as áreas no entorno das nascentes e dos olhos d'água perenes, qualquer que seja sua situação topográfica, no raio mínimo de 50 (cinquenta) metros; [\(Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012\).](#) [\(Vide ADIN Nº 4.903\)](#)

V - as encostas ou partes destas com declividade superior a 45º , equivalente a 100% (cem por cento) na linha de maior declive;

VI - as restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;

VII - os manguezais, em toda a sua extensão;

VIII - as bordas dos tabuleiros ou chapadas, até a linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais;

IX - no topo de morros, montes, montanhas e serras, com altura mínima de 100 (cem) metros e inclinação média maior que 25º , as áreas delimitadas a partir da curva de nível correspondente a 2/3 (dois terços) da altura mínima da elevação sempre em relação à base, sendo esta definida pelo plano horizontal determinado por planície ou espelho d'água adjacente ou, nos relevos ondulados, pela cota do ponto de sela mais próximo da elevação;

X - as áreas em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação;

~~XI — as veredas.~~

~~XI — em veredas, a faixa marginal, em projeção horizontal, com largura mínima de 50 (cinquenta) metros, a partir do limite do espaço brejoso e encharcado. [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 571, de 2012\).](#)~~

XI - em veredas, a faixa marginal, em projeção horizontal, com largura mínima de 50 (cinquenta) metros, a partir do espaço permanentemente brejoso e encharcado. [\(Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012\).](#)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

~~§ 1º Não se aplica o previsto no inciso III nos casos em que os reservatórios artificiais de água não decorram de barramento ou represamento de cursos d'água.~~

§ 1º Não será exigida Área de Preservação Permanente no entorno de reservatórios artificiais de água que não decorram de barramento ou represamento de cursos d'água naturais. [\(Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012\).](#) [\(Vide ADC Nº 42\)](#) [\(Vide ADIN Nº 4.903\)](#)

~~§ 2º No entorno dos reservatórios artificiais situados em áreas rurais com até 20 (vinte) hectares de superfície, a área de preservação permanente terá, no mínimo, 15 (quinze) metros.~~

§ 2º (Revogado). [\(Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012\).](#)

§ 3º (VETADO).

~~§ 4º Nas acumulações naturais ou artificiais de água com superfície inferior a 1 (um) hectare, fica dispensada a reserva da faixa de proteção prevista nos incisos II e III do caput.~~

~~§ 4º Fica dispensado o estabelecimento das faixas de Área de Preservação Permanente no entorno das acumulações naturais ou artificiais de água com superfície inferior a 1 (um) hectare, vedada nova supressão de áreas de vegetação nativa. [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 571, de 2012\).](#)~~

§ 4º Nas acumulações naturais ou artificiais de água com superfície inferior a 1 (um) hectare, fica dispensada a reserva da faixa de proteção prevista nos incisos II e III do caput, vedada nova supressão de áreas de vegetação nativa, salvo autorização do órgão ambiental competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente - Sisnama. [\(Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012\).](#) [\(Vide ADC Nº 42\)](#) [\(Vide ADIN Nº 4.903\)](#)

§ 5º É admitido, para a pequena propriedade ou posse rural familiar, de que trata o inciso V do art. 3º desta Lei, o plantio de culturas temporárias e sazonais de vazante de ciclo curto na faixa de terra que fica exposta no período de vazante dos rios ou lagos, desde que não implique supressão de novas áreas de vegetação nativa, seja conservada a qualidade da água e do solo e seja protegida a fauna silvestre. [\(Vide ADC Nº 42\)](#) [\(Vide ADIN Nº 4.903\)](#)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

§ 6º Nos imóveis rurais com até 15 (quinze) módulos fiscais, é admitida, nas áreas de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo, a prática da aquicultura e a infraestrutura física diretamente a ela associada, desde que: [\(Vide ADC Nº 42\)](#) [\(Vide ADIN Nº 4.903\)](#)

I - sejam adotadas práticas sustentáveis de manejo de solo e água e de recursos hídricos, garantindo sua qualidade e quantidade, de acordo com norma dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente;

II - esteja de acordo com os respectivos planos de bacia ou planos de gestão de recursos hídricos;

III - seja realizado o licenciamento pelo órgão ambiental competente;

IV - o imóvel esteja inscrito no Cadastro Ambiental Rural - CAR.

~~V - não implique novas supressões de vegetação nativa. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 571, de 2012\).](#)~~

~~V - não implique novas supressões de vegetação nativa. [\(Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012\).](#)~~

§ 7º (VETADO).

§ 8º (VETADO).

~~§ 9º Em áreas urbanas, assim entendidas 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 da 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, sem prejuízo dos limites estabelecidos pelo inciso I do caput. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 571, de 2012\).](#)~~

§ 9º (VETADO). [\(Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012\).](#)

~~§ 10. No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, observar-se-á o disposto nos respectivos Planos Diretores e Leis Municipais de Uso do Solo,~~



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

~~sem prejuízo do disposto nos incisos do caput.~~ [\(Incluído pela Medida Provisória nº 571, de 2012\).](#)

§ 10. 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 deste artigo, com regras que estabeleçam: [\(Incluído pela Lei nº 14.285, de 2021\)](#)

I – a não ocupação de áreas com risco de desastres; [\(Incluído pela Lei nº 14.285, de 2021\)](#)

II – 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 [\(Incluído pela Lei nº 14.285, de 2021\)](#)

III – 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 nesta Lei. [\(Incluído pela Lei nº 14.285, de 2021\)](#)

(...)

Assim, nos termos do art. 4º, § 10, do referido diploma legal, em áreas urbanas consolidadas, desde que ouvidos os conselhos estaduais, municipais ou distrital de meio ambiente, lei municipal ou distrital poderá definir faixas marginais distintas daquelas estabelecidas na lei federal.

In casu, cortejando o projeto com o disposto no inciso I, do caput do art. 4º, da Lei Federal nº 12.651/12, observamos que a proposição tenciona manter neste município as mesmas faixas marginais estabelecidas na lei federal, em outros termos, a proposição visa resguardar a proteção ambiental existente, evitando-se o retrocesso socioambiental.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Acerca do tema colacionamos trechos do artigo³ “*Inconstitucional, Lei 14.285/21 fragiliza proteção de APPs em área urbana consolidada*”, do jurista Nicolao Dino, Subprocurador-geral da República, que traz interessantes ponderações sobre a recente Lei Federal nº 14.285/2021, vejamos:

A Lei 14.285/2021, de 29 de dezembro, alterou dispositivos do Código Florestal referentes à proteção de Áreas de Preservação Permanente (APPs) em áreas urbanas. Modificou, também, o art. 22 da Lei 11.952/2009 e o art. 4º da Lei 6.766/1979.

*Em poucas palavras, o novo diploma legal desloca para os municípios e o Distrito Federal a competência para definir as faixas marginais de qualquer curso d’água perene ou intermitente em áreas urbanas consolidadas – que são sujeitas a regime de preservação permanente – **de forma distinta dos parâmetros estabelecidos no inciso I, do caput do art. 4º do Código Florestal.** Vale dizer, sendo da competência municipal (ou distrital) a determinação de áreas urbanas consolidadas, tem-se, agora, a competência local para definição de APPs às margens de cursos d’água nessas áreas, independentemente de qualquer parâmetro mínimo estabelecido no Código Florestal.*

(...)

*As inovações legislativas implicam, na prática, **diminuição, a critério do legislador local, da extensão de APPs em áreas urbanas consolidadas, as quais, até então, deveriam observar, como já dito, os padrões estabelecidos pelo Código Florestal, que veicula norma geral sobre essa matéria.** Esse aspecto já permite visualizar fortes traços de inconstitucionalidade, uma vez que tais disposições violam a competência privativa da União no tocante à definição de normas gerais mais protetivas, que são de observância compulsória por todos os entes políticos em matéria ambiental (CF, art. 24, VI, e parágrafo único). **(Grifo nosso)***

³ <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/lei-14-285-2021-inconstitucional-fragiliza-protecao-apps-area-urbana-consolidada-31012022#:~:text=meio%20ambiente-,Inconstitucional%2C%20Lei%2014.285%2F21%20fragiliza%20prote%C3%A7%C3%A3o%20de,APPs%20em%20C3%A1rea%20urbana%20consolidada&text=A%20Lei%2014.285%2F2021%2C%20de,11.952%2F2009%20e%20o%20art.> Acesso em 08/06/2022.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

É amplo o debate acerca do mecanismo de repartição de competências na estrutura do Estado Federal brasileiro, que, como sabido, adota o modelo de federalismo cooperativo. No intrincado desenho de um condomínio legislativo, no qual União, estados, Distrito Federal e municípios compartilham competências em várias matérias – entre as quais a proteção do meio ambiente –, a Constituição da República – núcleo irradiador da chamada competência das competências – estabelece a competência da União, dos estados e do Distrito Federal para legislar concorrentemente sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição (art. 24, inciso VI), como também sobre responsabilidade por danos ao meio ambiente (art. 24, inciso VIII).

Nesse espaço de competência legislativa concorrente, a competência da União diz respeito à definição de normas gerais, reservando-se aos estados competência suplementar – supletiva ou complementar (CF, art. 24, §§2º e 3º).

No que se refere aos municípios, a competência legislativa desses entes políticos relaciona-se com a predominância de assuntos de interesse local (CF, art. 30, I), cabendo-lhes, também, suplementar a legislação federal e estadual, naquilo que for pertinente (CF, art. 30, II). Têm os municípios competência legislativa suplementar, podendo apenas regulamentar ou suprir lacunas deixadas pela legislação federal e estadual, ajustando-a ao interesse local.

As competências legislativas municipais são balizadas pelo princípio da predominância do interesse local. Isso também ressalta do disposto no art. 182, CF, que confere aos municípios competência para elaboração de seus respectivos planos diretores com vistas à ordenação do desenvolvimento das funções sociais da cidade e à garantia do bem-estar dos cidadãos. Decerto que por interesse local não se deve entender interesse único e exclusivo do município, mas sim aquele que se entrelaça predominantemente com a realidade da comuna.

(...)

Noutro giro, em se tratando de normas gerais, a União veicula parâmetros vinculatórios baseados na ideia de promoção do interesse nacional comum, sem prejuízo da edição de normas particularizantes



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

relativas a interesses regionais ou locais. Relembrem-se, para melhor delimitação do conteúdo das normas gerais, os seguintes critérios apontados por Diogo de Figueiredo Moreira Neto: “1. declaram um valor juridicamente protegido; 2. conformam um padrão vinculatório para a norma particularizante; 3. vedam o legislador e o aplicador de agirem em contrariedade ao valor nelas declarado; 4. aplicam-se concreta e diretamente às relações e situações específicas no âmbito de competência administrativa federal; 5. aplicam-se concreta e diretamente às relações e situações específicas no âmbito de competência administrativa estadual (ou municipal), sempre que o estado-membro (ou município) não haja exercido sua competência concorrente particularizante; 6. aplicam-se concreta e diretamente às relações e situações específicas no âmbito de competência administrativa estadual (ou municipal), sempre que o estado-membro (ou município) haja exercido sua competência concorrente particularizante em contrariedade ao valor nelas declarado”.^[2]

Isso significa, noutras palavras, que, existente norma de caráter geral que ofereça um determinado padrão de proteção ambiental, o exercício da competência concorrente pelos demais entes políticos há de observar necessariamente o parâmetro normativo ali veiculado (cf. ADI n. 3.357-RS, Redator do acórdão Ministro Dias Toffoli, j. 30.11.2017).

*As demais pessoas políticas, segundo vertente à qual me filio, podem reforçar os níveis de proteção já fixados em norma editada pela União, mas nunca flexibilizá-los. **E mais: não é dado à União, por lei federal, abdicar da necessidade de observância da norma geral, conforme prescreve a própria Constituição da República.** Uma vez fixada a norma geral pela União, é cabível sua suplementação (CF, art. 24, § 2º), mas não sua desconsideração. É bem claro, pois, o caráter residual da competência legislativa suplementar dos estados, municípios e do Distrito Federal. E essa residualidade se revela mais densa, ainda, em se tratando da competência municipal, ante a cláusula delimitadora interesse local, prevista no art. 30, I, CF.*

*É possível afirmar, portanto, que, no exercício da competência legislativa dos municípios (CF, art. 30, I e II), especialmente em matéria ambiental, o sistema constitucional **não** tolera que isso se desenvolva de forma alheia – e, eventualmente, contrária – aos padrões gerais estruturados pela norma federal para aplicação em*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

nível nacional, com o propósito de oferecer um patamar mínimo de proteção às áreas de preservação permanente.

Assim, ao abrir mão desses padrões vinculatórios, “liberando” municípios e o Distrito Federal do piso de proteção veiculado na norma geral consubstanciada no art. 4º, I, do Código Florestal, o novel diploma legal subverte a primazia estabelecida pela Constituição da República à norma geral, em flagrante desrespeito ao disposto no art. 24, VI, e parágrafo único, da Carta Maior. (grifo nosso)

Vale repisar que a norma geral veiculadora de um patamar mínimo de proteção do bem jurídico fundamental, decorrente do exercício da competência da União, há de ter preferência sobre a competência suplementar dos demais entes políticos. Nas palavras de Luís Roberto Barroso, “os entes locais, no exercício de suas próprias competências, não podem restringir ou inviabilizar o exercício de competências de caráter nacional atribuídas à União.”^[3]

(...)

Assim se verifica, por exemplo, em questões ambientais – que também se inserem no âmbito da competência comum (CF, art. 23), em relação às quais, devem ser assegurados níveis adequados e suficientes de proteção.

A discussão sobre a complexa rede de repartição de competências legislativas e as balizas a serem observadas pelos municípios em sua atribuição suplementar se faz presente amiúde na agenda do Supremo Tribunal Federal (STF). Na ADI nº 4.988/TO, Relator Ministro Alexandre de Moraes, por exemplo, foi assentado que:

“[A] experiência jurisprudencial desta SUPREMA CORTE mostra que a definição do âmbito normativo de um direito fundamental e, por via de consequência, sua redução, deve guardar correlação com a finalidade de interesse público que se espera efetivar, porquanto os atos legislativos, assim como os demais atos estatais, estão sujeitos a uma espécie de reserva de proporcionalidade (ADI 855, Red. P/ acórdão Min. GILMAR MENDES, DJe de 27/3/2009).”

No mesmo sentido, o acórdão da ADI nº 5312/TO, Relator Ministro Alexandre de Moraes, bem como o acórdão no RE nº 586.224/SP, Rel. Ministro Luiz Fux (j. 5.3.2015), no qual o STF firmou a tese de que:

“O município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, inciso VI, c/c 30, incisos I e II, da Constituição Federal)”.

Em outro passo, as alterações normativas decorrentes da Lei 14.285/2021 fragilizam a proteção do meio ambiente, especificamente no que se refere às áreas de preservação permanente em áreas urbanas, na medida em que favorecem o estabelecimento de faixas marginais em tamanhos distintos – e, pois, menores – que os patamares previstos no Código Florestal.

Nunca é demais lembrar que o regime de preservação permanente para a vegetação ripária seja em área rural, seja em área urbana, decorre de sua múltipla função ambiental de proteção dos cursos d’água, evitando assoreamentos, estabilizando o leito hídrico, filtrando detritos, entre outras funções (Código Florestal, art. 3º, II).

A autorização legal para fixação de faixas marginais ao arripio do patamar mínimo fixado na norma geral veiculada pela União fragmenta perigosamente a definição de faixas marginais em cursos d’água que banham mais de um município, afetando sua preservação como um todo. Favorece, como dito acima, a redução desses espaços especialmente protegidos, em nível local, implicando, a médio prazo, o acirramento da crise hídrica no país. (grifo nosso)

Essa guinada legislativa caminha em descompasso com o disposto no art. 225, § 1º, inciso I, da Constituição da República, segundo o qual incumbe ao Poder Público “preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e promover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas”. Viola-se, desta forma, o dever constitucional imposto ao Estado (lato sensu) e à coletividade de promover o meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, protegendo e restaurando processos ecológicos essenciais. Dito de outra forma, a delegação aberta e desmedida de competência para os entes subnacionais restringe indevidamente o conteúdo do direito fundamental ao meio ambiente sadio, ao mesmo tempo em que descumpra o dever estatal de adequada e efetiva proteção ao bem jurídico.

Além de violar o art. 225, § 1º, inciso I, CF, oportuniza-se grave e inconstitucional regressão a níveis de proteção inferiores aos já estabelecidos pelo Código Florestal, configurando-se, sob esse



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

ângulo, ofensa ao princípio da proibição do retrocesso socioambiental. (grifo nosso)

Não se põe em dúvida – cabe assinalar – a existência [essencial e intangível] de espaços institucionais definidos pela Constituição, destinados à livre e democrática formulação e implementação de “escolhas” de políticas públicas. O que se coloca como ponto de reflexão é, sim, a necessidade de reconhecimento e observância, também a partir de vetores constitucionais – expressos e implícitos – de núcleos essenciais, mormente quando já devidamente positivados, e de cuja marca não se deve retroceder.

No caso em análise, o regime de garantia de áreas de preservação permanente acha-se, agora, flexibilizado pela nova lei, sem que se verifiquem circunstâncias de fato determinantes e legitimadoras. E essas circunstâncias, na realidade, em vez de sugerirem fragilização, assinalam crescentemente em direção à necessidade de fortalecimento dos níveis de proteção de mananciais e cursos d’água, ante o já mencionado quadro de escassez progressiva de recursos hídricos ora verificado. Daí a apontada violação ao princípio da vedação do retrocesso socioambiental.

Não obstante a ausência de previsão normativa expressa, o princípio da proibição do retrocesso socioambiental acha-se presente na ordem constitucional brasileira. Identifica-se como um princípio geral estruturante que atua, a um só tempo, como trava impeditiva de regressão a patamares inferiores de proteção e como mola-mestra da atuação do Estado administrador e do Estado legislador na seara ambiental. Uma mola vocacionada a impulsionar adiante, à frente, sempre no sentido de ampliar e reforçar os níveis de promoção do direito ao meio ambiente sadio, sinalizando a formação e a implementação de políticas públicas sintonizadas com graus de proteção que o atual processo de exaurimento do meio ambiente, em diversas facetas, recomenda.^[4]

Como registra Herman Benjamin, o texto constitucional delimita uma “zona de vedação reducionista” [e que] “prescrever, como objetivo da Política Nacional do Meio Ambiente, a ‘melhoria da qualidade ambiental propícia à vida’ é até dizer mais do que ambiciona o princípio da proibição do retrocesso, pois não bastará manter ou conservar o que se tem, impondo-se melhorar, avançar (= progresso) no terreno daquilo que um dia ecologicamente se teve, e



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

desapareceu, ou hoje se encontra dilapidado, e, se não zelado de maneira correta, mais cedo ou mais tarde desaparecerá”.^[51]

Por último – e nem por isso menos relevante –, as modificações trazidas pela Lei 14.285/2021 geram insegurança jurídica, especificamente no que se refere ao regime jurídico de APPs. Sim, porque, caso subsistam as disposições legais questionadas, os mais de 5.560 municípios existentes na Federação brasileira estão agora autorizados a dispor de forma distinta sobre faixas marginais em curso d’água em regiões urbanas, com dimensões/larguras díspares e sem obrigatoriedade de observância de um parâmetro mínimo, a depender, apenas, da definição das “áreas urbanas consolidadas”.

Salta aos olhos a fragilização do sistema jurídico-normativo que, a partir do Código Florestal, busca definir critérios minimamente homogêneos para promover a higidez e a integridade de espaços territoriais especialmente protegidos. Afinal de contas, como apontado acima, grande parte desses cursos d’água percorre mais de um município. Sendo assim, a fragmentação do parâmetro (largura) de implementação do regime de preservação permanente enfraquece o grau de proteção originariamente definido na norma geral.

Esse tema, por sua relevância, é de interesse geral (nacional), não havendo, no caso, predominância de interesse local suficientemente legítimo a justificar a desconsideração de um parâmetro mínimo veiculado na norma de caráter geral. Tem-se, por esse ângulo, um cenário propício à quebra de segurança jurídica no que toca à proteção de APPs em margens de cursos d’água.

*A **segurança jurídica** tem sido apontada pela jurisprudência do STF como elemento estruturante do funcionamento do Estado em múltiplos aspectos, sendo considerada como “sub-princípio do Estado de Direito” (STF, MS n. 22.357/DF). A situação ora retratada compromete, destarte, a segurança jurídica, ante a possibilidade, por expresso permissivo legal, de estabelecimento de milhares de parâmetros diferentes de faixas marginais de cursos d’água em áreas urbanas, nos diversos municípios brasileiros, sem nenhum elemento uniformizador.*

(...)

Em síntese, a delegação de competência aos entes subnacionais (municípios e Distrito Federal) veiculada na Lei 14.285/2021 apresenta fortes traços de inconstitucionalidade, sendo



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

inteiramente adequada e necessária sua arguição perante o STF, porque:

- 1. ao autorizar a definição de “faixas marginais distintas daquelas estabelecidas no inciso I do caput deste artigo” [art. 4º do Código Florestal], desrespeita o art. 24, VI e parágrafo único, da Carta, violando a competência privativa da União no tocante à definição de normas gerais mais protetivas, que são de observância compulsória por todos os entes políticos em matéria ambiental;*
- 2. fragiliza os padrões de proteção em APPs, violando o princípio da proibição de não regressão, bem como o dever constitucional do Poder Público de proteger e restaurar processos ecológicos essenciais;*
- 3. restringe indevidamente o conteúdo do direito fundamental ao meio ambiente sadio, ao mesmo tempo em que descumpre o dever estatal de adequada e efetiva proteção ao bem jurídico;*
- 4. gera insegurança jurídica, ao possibilitar a definição de milhares de parâmetros distintos de faixas marginais de cursos d’água em áreas urbanas consolidadas, nos diversos municípios brasileiros e no Distrito Federal, sem observância do elemento uniformizador previsto em norma geral editada pela União.*

Sendo esse o quadro que se apresenta, dois caminhos se abrem para o caso sob exame, ambos tendo por ponto de partida a inconstitucionalidade dos preceitos normativos apontados: um, conducente à pronúncia de nulidade ab initio da lei questionada, por sua contrariedade à normatividade constitucional, pela aplicação direta do princípio da nulidade da lei inconstitucional, em sede de controle difuso ou concentrado de constitucionalidade^[6]; outro, que permita compatibilizar aquelas disposições com a normatividade constitucional, especialmente aquela que assinala a competência da União na definição de normas gerais de observância compulsória pelos demais entes políticos no exercício de sua competência legislativa suplementar, bem como a exegese da qual se extraia o máximo grau de eficácia possível à norma constitucional do art. 225, que confere força protetiva a áreas de relevância ambiental e assinalam o dever estatal de proteção do meio ambiente e de preservação de processos ecológicos essenciais.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

A despeito de considerar adequada a primeira via acima indicada, afigura-se também plausível o segundo caminho, com a delimitação da exegese constitucionalmente possível, adotando-se, para tanto, o método de interpretação conforme a Constituição, sem redução de texto.

Como sabido, essa técnica é muito mais que uma estratégia hermenêutica, configurando, na realidade, poderosa e eficiente ferramenta de controle de constitucionalidade, cujo prudente manejo resulta no estabelecimento da linha interpretativa para determinada norma que garanta e viabilize, ao fim e ao cabo, um sentido harmônico com o texto constitucional.

Nas palavras de Luís Roberto Barroso, “a interpretação conforme a Constituição não é mero preceito hermenêutico, mas, também, um mecanismo de controle de constitucionalidade pelo qual se declara ilegítima uma determinada leitura da norma legal”.^[2] Trata-se, então, de exercício criativo e determinante dos limites da possibilidade de desejável e necessária compatibilidade com a Constituição, fora da qual a norma legal não pode nem deve subsistir validamente no ordenamento jurídico-positivo.^[3]

A jurisprudência do STF contém inúmeros e relevantes casos de implementação da técnica de interpretação conforme a Constituição. Na ADI n. 1.371-8-DF, Relator Ministro Néri da Silveira (DJ. 3.10.2003), por exemplo, aplicou-se essa técnica, para estabelecer “única exegese constitucionalmente possível” ao art. 237, V, da Lei Complementar n. 75/1993, fora da qual, portanto, a norma seria(á) reputada inconstitucional.

Em se tratando especificamente de normas [constitucionais] ambientais, destaque-se a linha de abordagem desenvolvida pelo Ministro Relator Luiz Fux, na ADC 42/DF (conexa às ADIs 4.901, 4.902, 4.903 e 4.37, todas versando sobre preceitos do Código Florestal), segundo a qual, diante de normas polissêmicas “cabe ao STF selecionar a interpretação que melhor maximize a eficácia das normas constitucionais”.

Destacou-se no voto do relator, no ponto atinente ao art. 4º, IV, do Código Florestal, que:

“Entre [...] duas leituras possíveis [...] para a interpretação do artigo 4º, inciso IV, da Lei 12.651/2017, certamente aquela de caráter mais protetivo tem maior efeito de maximização da eficácia das normas



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

constitucionais de natureza ambiental, sem que, para tanto, outros interesses igualmente protegidos – tais como a liberdade econômica – sejam sobremaneira prejudicados”.

Com essas considerações, pontuo, em caráter derradeiro, como limite de possibilidade de interpretação e aplicação das disposições da Lei 14.285/2021, que, numa interpretação conforme a Constituição, eventual definição de faixas marginais de qualquer curso d'água (APP) distintas daquelas estabelecidas no inciso I do caput, do art. 4º do Código Florestal, deve observar obrigatoriamente os patamares mínimos ali fixados, respeitando-se, dessa forma, o disposto no art. 24, § 1º, CF, que confere caráter de generalidade e vinculação ao comando editado pela União. Seja como for, faz-se necessário, urgente e oportuno deflagrar o exercício da jurisdição constitucional.

Por fim, quanto ao aspecto gramatical e lógico o projeto atende aos preceitos da LC nº 95/98, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da CF.

Por todo o exposto, sob o aspecto estritamente jurídico opinamos pela constitucionalidade e legalidade do projeto. Sobre o mérito, manifestar-se-á o Plenário de forma soberana.

É o parecer.

Procuradoria, aos 08 de junho de 2022.

Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa

Procuradora - OAB/SP 308.298

Assinado digitalmente