



## **CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO**

Secretaria Geral Parlamentar  
Secretaria de Documentação  
Equipe de Documentação do Legislativo

### **PARECER Nº 226/2023 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0004/22.**

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Professor Toninho Vespoli, que dispõe “sobre a delimitação das Áreas de Preservação Permanente no Município de São Paulo”.

Nos termos da propositura, deve ser entendida como área de preservação permanente – APP, a “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.”.

De acordo com a justificativa, as atividades humanas, o crescimento demográfico e o crescimento econômico causam pressões sobre o meio ambiente, degradando-o. Nesse contexto, o projeto visa salvaguardar o meio ambiente e os recursos naturais do Município de São Paulo.

Nada obsta o prosseguimento do presente projeto de lei, consoante será demonstrado.

No que tange ao aspecto formal, a propositura encontra fundamento no artigo 37, caput, da Lei Orgânica Paulistana, segundo o qual a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos Cidadãos.

Ademais, consoante o disposto no artigo 30, I, da Constituição Federal, compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, dispositivo com idêntica redação no artigo 13, inciso I, da Lei Orgânica Municipal.

No que se refere à proteção do meio ambiente, é cediço que o Município detém competência legislativa suplementar para legislar sobre o tema, com respaldo no artigo 30, II, da Constituição Federal.

Não bastasse, o artigo 23, VI, da Constituição Federal determina que “é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas”.

Atenta a tal panorama, a Lei Orgânica do Município de São Paulo também prevê o dever do Município de zelar pelo meio ambiente:

“Art. 7º. É dever do Poder Municipal, em cooperação com a União, o Estado e com outros Municípios, assegurar a todos o exercício dos direitos individuais, coletivos, difusos e sociais estabelecidos pela Constituição da República e pela Constituição Estadual, e daqueles inerentes às condições de vida na cidade, inseridos nas competências municipais específicas, em especial no que respeita a:

I – meio ambiente humanizado, sadio e ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo, para as presentes e futuras gerações;”

Já no artigo 181 da Lei Maior Local vislumbra-se a diretriz traçada ao Poder Público para que elabore uma política de cunho participativo de proteção ao meio ambiente:

“Art. 181. O Município, mediante lei, organizará, assegurada a participação da sociedade, sistema de administração da qualidade ambiental, proteção, controle e desenvolvimento do meio ambiente e uso adequado dos recursos naturais, para coordenar,

fiscalizar e integrar as ações de órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, no que respeita a:

I - formulação de política municipal de proteção ao meio ambiente;

...

IV – conscientização e educação ambiental e divulgação obrigatória de todas as informações disponíveis sobre o controle do meio ambiente;”

De se ressaltar ainda que o art. 182 da Lei Orgânica expressamente consigna o dever do Município em coibir qualquer tipo de atividade que implique em degradação ambiental. Vejamos:

Art. 182 - O Município coibirá qualquer tipo de atividade que implique ambiental e quaisquer outros prejuízos globais à em degradação vida, à qualidade de vida, ao meio ambiente:

Sobre a competência municipal para legislar sobre temas afetos ao meio ambiente, a autorizada doutrina de Paulo de Bessa Antunes:

“Na forma do artigo 23 da Lei Fundamental, os Municípios têm competência administrativa para defender o meio ambiente e combater a poluição. Contudo, os Municípios não estão arrolados entre as pessoas jurídicas de direito público interno encarregadas de legislar sobre meio ambiente. No entanto, seria incorreto e insensato dizer-se que os Municípios não têm competência legislativa em matéria ambiental. O artigo 30 da Constituição Federal atribui aos Municípios competência para legislar sobre: assuntos de interesse local; suplementar a legislação federal e estadual no que couber, promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. Está claro que o meio ambiente está incluído no conjunto de atribuições legislativas e administrativas municipais e, em realidade, os Municípios formam um elo fundamental na complexa cadeia de proteção ambiental. A importância dos Municípios é evidente por si mesma, pois as populações e as autoridades locais reúnem amplas condições de bem conhecer os problemas e mazelas ambientais de cada localidade, sendo certo que são as primeiras a localizar e identificar o problema. É através dos Municípios que se pode implementar o princípio ecológico de agir localmente, pensar globalmente.” (‘Direito ambiental’. 8ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, pp. 77-8)

No que tange à proteção às margens dos cursos d’água, a jurisprudência já se pronunciou no sentido de que os limites impostos pela lei federal (Código Florestal) conferem proteção mínima. Isto é, o Município pode intensificar ou mesmo reproduzir os níveis de proteção positivados na legislação federal, mas não reduzir. Nesse sentido, os seguintes julgados do E. Tribunal de Justiça:

“PROCESSUAL CIVIL. AMBIENTAL. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. LEGISLAÇÃO MUNICIPAL. CÓDIGO FLORESTAL. FAIXA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. OFENSA AO ARTIGO 535 DO CPC/1973 NÃO CONFIGURADA. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE PROVIDO. HISTÓRICO DA DEMANDA 1. Cuida-se, na origem, de Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público estadual, ora recorrente, contra o Município de Batatais, ora recorrido, objetivando, ‘em síntese, que o requerido seja impedido de conceder alvará de construção e/ou autorização ambiental ou aprove projetos para parcelamento do solo urbano ou qualquer outra atividade na faixa de preservação permanente de 30 m à margem no córrego localizado na avenida Washington Luís. O autor fundamentou seu pedido com base na inconstitucionalidade e ilegalidade da Lei Municipal nº 2.325/98, que, excedendo os limites da competência legislativa suplementar do Município, fixou em 15m a área de preservação permanente às margens dos cursos d’água existentes no perímetro urbano. De acordo com a tese defendida pelo autor, deve prevalecer, neste tema, a regra estabelecida pelo Código Florestal (Lei Federal nº 4.771/65, com as alterações introduzidas pelas Leis nº 7.511/86 e 7.803/89), que fixou em, no mínimo, 30m a área de preservação permanente às margens dos cursos d’água. Argumentou que a limitação à exploração da área de preservação permanente se aplica, inclusive, aos trechos em que o curso d’água foi canalizado. Dentro deste da incidental declaração pela protestou contexto, inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 2.325/98 e procedência do pedido inicial.’ (fl. 746). 2. O Juiz de primeiro grau julgou procedente o pedido. 3. O Tribunal a quo rejeitou os Embargos Infringentes, julgou improcedente o pedido inicial. OFENSA AO ARTIGO 535 DO CPC/1973 4. Constata-se que não se configura a ofensa ao art.

535 do CPC/1973, uma vez que o Tribunal de origem julgou integralmente a lide e solucionou a controvérsia, tal como lhe foi apresentada. CÓDIGO FLORESTAL E A ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE 5. Está correto o entendimento do Voto-vencido, que concluiu que 'o artigo 4º, § 10, da Lei n. 12651/12, também deixa evidente a obrigatoria observância dos limites traçados pelo Código Florestal pela legislação municipal. Não resta dúvida, então, sobre a prevalência da norma federal que limita a utilização dos imóveis situados nas margens de cursos d'água urbanos pela imposição da faixa mínima de preservação da mata ciliar. É inviável ao Município, com base em norma municipal, autorizar quaisquer obras, construções ou projetos e parcelamento de solo em área de preservação permanente estabelecida pela legislação federal.' (fls. 1200-1201, grifo acrescentado). 6. Recurso Especial parcialmente provido para julgar procedente o pedido inicial." (STJ, Segunda Turma, REsp 1.676.443/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, DJe de 19/12/2017).

"AMBIENTAL. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. PROVIDO. RECURSO ESPECIAL. INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA DO CÓDIGO FLORESTAL. INADEQUADA. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. MAIOR PROTEÇÃO AMBIENTAL. PROVIMENTO. RESPEITO AO LIMITE IMPOSTO PELO CÓDIGO FLORESTAL. 1. O agravo interno foi provido após a impugnação específica dos fundamentos utilizados na origem para inadmitir o recurso especial. Passa-se à análise do recurso especial. 2. A proteção ao meio ambiente integra axiologicamente o ordenamento jurídico brasileiro, sua preservação pelas normas infraconstitucionais deve respeitar a teleologia da Constituição Federal. Desse modo, o ordenamento jurídico deve ser interpretado de forma sistêmica e harmônica, privilegiando os princípios do mínimo existencial ecológico e do ambiente ecologicamente equilibrado. 3. Na espécie, o Tribunal de origem interpretou o Código Florestal (Lei n. 4.771/1965) de maneira restritiva, pois considerou que o diploma legal estabeleceu limites máximos de proteção ambiental, podendo a legislação municipal reduzir o patamar protetivo. Ocorre que o colegiado a quo equivocou-se quanto à interpretação do supracitado diploma legal, pois a norma federal conferiu uma proteção mínima, cabendo à legislação municipal apenas intensificar o grau de proteção às margens dos cursos de água, ou, quando muito, manter o patamar de proteção. 4. A proteção marginal dos cursos de água, em toda a sua extensão, possui importante papel de resguardo contra o assoreamento. O Código Florestal tutela em maior extensão e profundidade o bem jurídico do meio ambiente, logo, é a norma específica a ser observada na espécie. 5. Recurso especial provido." (STJ, Segunda Turma, AREsp 1.312.435/RJ, Rel. Ministro Og Fernandes, DJe de 21/02/2019).

No caso concreto, a proposta apenas reproduz os parâmetros previamente definidos pelo art. 3º, § 2º c/c art. 4º da lei federal 12.651, de 25 de maio de 2012, o Código Florestal. Assim, há perfeita compatibilidade com o ordenamento jurídico, já que (i) não há ofensa à proteção mínima; e (ii) o projeto possui o condão de agregar maior publicidade à norma jurídica, inclusive possibilitando uma atuação administrativa mais efetiva por parte do Município.

Importa dizer que recentemente a Lei Federal n. 14.285/2021 alterou o Código Florestal deixando expresso que lei municipal pode definir faixas marginais distintas das estabelecidas pelo Código Florestal, nos termos abaixo delimitados (art. 4º, § 10):

"§ 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)"

Para ser aprovado, o projeto dependerá do voto favorável de 3/5 dos membros da Câmara Municipal de São Paulo, nos termos do artigo 40, § 4º, III da Lei Orgânica.

Deverão ser convocadas durante a tramitação do projeto pelo menos 2 (duas) audiências públicas, nos termos do art. 41, inciso VIII, da nossa Lei Orgânica.

Ante o exposto, somos PELA LEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 22/03/2023.

Sandra Santana (PSDB) - Presidente

Alessandro Guedes (PT) - Relatoria

Dra. Sandra Tadeu (UNIÃO)

Eliseu Gabriel (PSB)

Fernando Holiday (REPUBLICANOS) - Contrário

Milton Ferreira (PODE)

Professor Toninho Vespoli (PSOL)

Thammy Miranda (PL)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 23/03/2023, p. 235

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site [www.saopaulo.sp.leg.br](http://www.saopaulo.sp.leg.br).