



PARECER Nº _____, DE 2024

Da COMISSÃO DE ECONOMIA, ORÇAMENTO E FINANÇAS, sobre o PROJETO DE LEI Nº 1.374, de 2020, que dispõe sobre a criação de Áreas Especiais de Proteção Ambiental Urbana no território do Distrito Federal.

AUTOR: Deputado João Cardoso

RELATORA: Deputada Jaqueline Silva

I – RELATÓRIO

Encontra-se na Comissão de Economia, Orçamento e Finanças – CEOF o Projeto de Lei – PL nº 1.374/2020, de autoria do Deputado João Cardoso, com cinco artigos e ementa acima reproduzida.

O art. 1º institui, no âmbito do Distrito Federal, como instrumento de proteção ao meio ambiente, as Áreas Especiais de Proteção Ambiental Urbana, assim entendidas:

As áreas geográficas públicas ou privadas dotadas de atributos ambientais que requeiram sua sujeição, pela lei, a um regime jurídico de interesse público que implique sua relativa imodificabilidade e sua utilização sustentada, com vista à preservação e a proteção da integridade de amostras de toda a diversidade de ecossistemas, a proteção ao processo evolutivo das espécies, a preservação e a proteção da fauna e da flora.

De acordo com o art. 2º, a criação das referidas áreas tem por objetivo:

- I - preservar remanescentes da vegetação nativa capazes de promover o equilíbrio entre o espaço modificado para o assentamento urbano e o meio ambiente;
- II - mitigar os efeitos negativos da urbanização para a qualidade de vida advindos da contaminação das águas e do solo;
- III - proporcionar a proteção de locais utilizados para reprodução, pouso, abrigo e alimentação, sendo vedado qualquer alteração física para atender a estas finalidades;
- IV – oferecer abrigo e proteger espécies da fauna silvestre de convívio urbano;
- V - valorização visual e ornamental do espaço urbano.

O art. 3º estabelece que regulamento do Poder Executivo deverá definir as Áreas Especiais de Proteção Ambiental Urbana, podendo ser consideradas de preservação permanente.

Os arts. 4º e 5º veiculam, respectivamente, as tradicionais cláusulas de vigência (na data da publicação) e revogação de disposições contrárias.

Na justificação do projeto, o autor destaca o impacto da expansão das cidades sobre o meio ambiente, citando o uso excessivo de recursos naturais e a transformação do espaço natural.

Nesse sentido, explica que a proposição visa criar a “categoria de área protegida denominada Área Especial de Proteção Ambiental Urbana” para escudar determinados espaços territoriais urbanos e impor limites “às ações desregradadas, típicas da natureza humana, a fim de garantir a perpetuidade deste espaço, a bem da sadia qualidade de vida da coletividade”.

Para embasar juridicamente sua proposta, o nobre parlamentar faz referência aos seguintes dispositivos legais:

[Constituição Federal]

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;

.....

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

.....

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

.....

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

[Lei Orgânica do DF]

Art. 296. Cabe ao Poder Público proteger e preservar a flora e a fauna, as espécies ameaçadas de extinção, as vulneráveis e raras, vedadas as práticas cruéis contra animais, a pesca predatória, a caça, sob qualquer pretexto, em todo o Distrito Federal.

A proposição foi lida em 18 de agosto de 2020 e distribuída, para análise de mérito, à Comissão de Assuntos Fundiários – CAF e à Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo – CDESCTMAT, e, para análise de admissibilidade, à CEOF e à Comissão de Constituição e Justiça — CCJ.

Em votação na CAF, o projeto foi aprovado na 6ª reunião extraordinária remota de 27 de outubro de 2020.

No âmbito da CDESCTMAT, foi aprovado na 3ª reunião ordinária, em 22 de agosto de 2023, com rejeição da Emenda Modificativa nº 1, de autoria da Deputada Júlia Lucy.

Nesta Comissão, nenhuma emenda foi apresentada durante o prazo regimental.

É o relatório.

II – VOTO DA RELATORA

Compete à CEOF analisar e emitir parecer sobre a admissibilidade quanto à adequação orçamentária e financeira e o mérito de proposições com adequação ou repercussão orçamentária, conforme art. 64, II, 'a', do RICLDF. Pelo § 2º desse dispositivo, é terminativo o parecer de admissibilidade exarado pela CEOF, cabendo recurso ao Plenário.

Quanto à análise de admissibilidade da CEOF, entende-se como adequada a iniciativa que se coadune com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias, com a lei orçamentária anual e com as normas de finanças públicas.

O PL nº 1.374, de 2020, visa instituir as **Áreas Especiais de Proteção Ambiental Urbana** no âmbito do Distrito Federal, assim conceituadas no parágrafo único do art. 1º:

Áreas geográficas públicas ou privadas dotadas de atributos ambientais que requeiram sua sujeição, pela lei, a um regime jurídico de interesse público que implique sua relativa imodificabilidade e sua utilização sustentada, com vista à preservação e a proteção da integridade de amostras de toda a diversidade de ecossistemas, a proteção ao processo evolutivo das espécies, a preservação e a proteção da fauna e da flora.

O alicerce de toda a legislação ambiental encontra-se na Constituição Federal, art. 225, que assegura a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. De acordo com o § 1º, inciso III, do referido dispositivo, incumbe ao Poder Público definir, em todas as unidades da Federação, **espaços territoriais especialmente protegidos**. *In verbis*:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

.....

III - definir, em todas as unidades da Federação, **espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos**, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; (grifos nossos)

Na lição de José Afonso da Silva, são **espaços territoriais especialmente protegidos**:

áreas geográficas públicas ou privadas (porção do território nacional) dotadas de atributos ambientais que requeiram sua sujeição, pela lei, a um regime jurídico de interesse público que implique sua relativa imodificabilidade e sua utilização sustentada, tendo em vista a preservação e proteção da integridade de amostras de toda a diversidade de ecossistemas, a proteção ao processo evolutivo das espécies, a preservação e proteção dos recursos naturais. (Comentário contextual à Constituição. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 842).

Considerada a semelhança do conceito acima com a definição de **Áreas Especiais de Proteção Ambiental Urbana** estabelecida no art. 1º da proposição ora em análise, é imediata a conclusão de que estas configuram espécie do gênero espaço territorial especialmente protegido.

A instituição desses espaços territoriais de proteção ambiental é de competência comum a todos os entes federativos e a legislação atual já estabelece diversas espécies, como as **Áreas de Preservação Permanente**, as **Reservas Legais**, as **Unidades de Conservação** e as **Áreas Verdes Urbanas**. Veja:

[Lei federal nº 12.561/2012]

Art. 1º-A. Esta Lei estabelece normas gerais sobre a proteção da vegetação, áreas de Preservação Permanente e as áreas de Reserva Legal; a exploração florestal, o suprimento de matéria-prima florestal, o controle da origem dos produtos florestais e o controle e prevenção dos incêndios florestais, e prevê instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos.

.....

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;

III - **Reserva Legal**: área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, delimitada nos termos do art. 12, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa;

.....
XX - **área verde urbana**: espaços, públicos ou privados, com predomínio de vegetação, preferencialmente nativa, natural ou recuperada, previstos no Plano Diretor, nas Leis de Zoneamento Urbano e Uso do Solo do Município, indisponíveis para construção de moradias, destinados aos propósitos de recreação, lazer, melhoria da qualidade ambiental urbana, proteção dos recursos hídricos, manutenção ou melhoria paisagística, proteção de bens e manifestações culturais;

[Lei federal nº 9.985/2000]

Art. 1º Esta Lei institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação.

Art. 2º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I - **unidade de conservação**: espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção;

.....
Art. 7º As unidades de conservação integrantes do SNUC dividem-se em dois grupos, com características específicas:

I - **Unidades de Proteção Integral**;

II - **Unidades de Uso Sustentável**.

.....
Art. 8º O grupo das Unidades de Proteção Integral é composto pelas seguintes categorias de unidade de conservação:

I - Estação Ecológica;

II - Reserva Biológica;

III - Parque Nacional;

IV - Monumento Natural;

V - Refúgio de Vida Silvestre.

.....
Art. 14. Constituem o Grupo das Unidades de Uso Sustentável as seguintes categorias de unidade de conservação:

I - Área de Proteção Ambiental;

II - Área de Relevante Interesse Ecológico;

III - Floresta Nacional;

IV - Reserva Extrativista;

V - Reserva de Fauna;

VI – Reserva de Desenvolvimento Sustentável; e

VII - Reserva Particular do Patrimônio Natural. (grifos nossos)

O PL em epígrafe, portanto, visa criar nova espécie de espaço territorial especialmente protegido – as Áreas Especiais de Proteção Ambiental Urbana –, sem, no entanto, realizar a efetiva demarcação das áreas, que dependerá de ato do Poder Executivo.

Ademais, a proposição revela os objetivos das referidas áreas, quais sejam:

I - preservar remanescentes da vegetação nativa capazes de promover o equilíbrio entre o espaço modificado para o assentamento urbano e o meio ambiente;

II - mitigar os efeitos negativos da urbanização para a qualidade de vida advindos da contaminação das águas e do solo;

III - proporcionar a proteção de locais utilizados para reprodução, pouso, abrigo e alimentação, sendo vedado qualquer alteração física para atender a estas finalidades;

IV – oferecer abrigo e proteger espécies da fauna silvestre de convívio urbano;

V - valorização visual e ornamental do espaço urbano.

Sob outra perspectiva, não estão no escopo da proposição a definição do procedimento de criação e gestão das Áreas Especiais de Proteção Ambiental Urbana ou a instituição de seu regime de preservação. Não há, destarte, introdução de obrigações à Administração Pública.

Também não se verifica a aplicação do instituto do “protetor-recebedor”, pelo qual são concedidos benefícios, econômicos ou não, em favor daqueles que realizam ações de proteção ao meio ambiente, como forma de fomentar e premiar essas iniciativas.

Diante dessas considerações, sob o aspecto orçamentário e financeiro, a proposição não implica a criação de despesas orçamentárias ou a renúncia de receitas, além de não conflitar com as normas de finanças públicas vigentes.

Deve-se salientar, no entanto, que o trecho final do art. 3º do PL assevera que as Áreas Especiais de Proteção Ambiental Urbana podem ser consideradas “de preservação permanente”. Ora, as Áreas de Preservação Permanente – APP configuram outra categoria de espaço territorial especialmente protegido, sendo regidas por legislação própria, a Lei federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012. No âmbito das comissões de mérito, não se verificou conflito ou sobreposição em relação à legislação federal. A esta CEOF compete apenas destacar que não decorre impacto orçamentário ou financeiro das inovações da proposição.

Assim, verifica-se que a aprovação do PL em epígrafe não gera impactos obrigatórios e imediatos no orçamento distrital, pois não provoca aumento de despesa pública, tampouco redução de receita orçamentária. Da mesma forma, não contraria as leis orçamentárias e de finanças públicas em vigor. Nesses termos, sob o ponto de vista da adequação orçamentária e financeira da proposição, **conclui-se por sua admissibilidade nesta comissão.**

Diante do exposto, vota-se, no âmbito da CEOF, pela **admissibilidade** do PL nº 1.374/2020, nos termos do art. 64, II, do RICLDF.

Sala das Comissões, em...

DEPUTADO EDUARDO PEDROSA

SILVA

Relatora

DEPUTADA JAQUELINE

Presidente



Documento assinado eletronicamente por JAQUELINE ANGELA DA SILVA - Matr. 00158, Deputado(a) Distrital, em 29/02/2024, às 15:55, conforme Art. 22, do Ato do Vice-Presidente nº 08, de 2019, publicado no Diário da Câmara Legislativa do Distrito Federal nº 214, de 14 de outubro de 2019.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:

http://sei.cl.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0

Código Verificador: 1560445 Código CRC: 1593E591.

