



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO
AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

PROCESSO: 020.00001641/2024-92

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Junqueirópolis

PARECER: **CJ/SEMIL n.º 160/2024**

EMENTA: **CONSULTA.** Dúvida jurídica encaminhada pela Secretaria Executiva do Conselho Estadual do Meio Ambiente – CONSEMA sobre eventual necessidade de oitiva do citado Conselho Estadual para a aprovação da lei municipal que disponha de que trata o *caput* do §10º do art. 4º da Lei federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012, conforme redação conferida pela Lei federal nº 14.285, de 29 de dezembro de 2021, bem como sobre a extensão dessa manifestação. Recomendação de que seja realizada oitiva do Conselho Estadual do Meio Ambiente, cuja manifestação terá caráter recomendatório Observações.

Senhor Procurador do Estado Chefe,

1. Os autos do processo iniciaram com consulta apresentada pela Prefeitura do Município de Juqueirópolis ao Conselho Estadual do Meio Ambiente – CONSEMA, citando divergências interpretativas existentes quanto à aplicação do *caput* do §10º do art. 4º da Lei federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012, também conhecida como Novo Código Florestal, conforme a redação que lhe foi conferida pela Lei federal nº 14.285, de 29 de dezembro de 2021.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

1.1. O dispositivo em questão prevê 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* deste artigo”

2. O Ofício nº 279/2023, encaminhado pela Municipalidade ao CONSEMA (SEI 0017364023), indica que, enquanto uma primeira corrente interpretativa entende só haver a necessidade de oitiva do Conselho Estadual quando o Município proponente não contar com o seu próprio Conselho Municipal de Meio Ambiente, a outra conclui pela exigência de oitiva a ambos os Conselhos em todos os casos.

3. A Nota Informativa nº 01/2024 (SEI 0019389507), subscrita pela Secretaria Executiva do CONSEMA, indica que o estabelecimento de um paradigma uniforme acerca da necessidade de oitiva do Conselho Estadual nos casos em que os Municípios proponentes já disponham de um Conselho próprio demanda, antes, “posicionamento jurídico no âmbito do Estado de São Paulo, com relação à tramitação, atribuições e alcance da oitiva do CONSEMA, e vinculação de eventuais recomendações”. Requer, com isso, que esta Consultoria Jurídica preste considerações sobre as seguintes questões:

- a) Qual a leitura dos dispositivos legais supracitados, se a oitiva do CONSEMA deva se dar em quaisquer hipóteses, ou se poderia ser dispensada em virtude de oitiva ao respectivo Conselho Municipal de Meio Ambiente;
- b) Qual o alcance e vinculação no termo “oitiva” do Conselho, bem como as eventuais recomendações do Plenário.

É o breve relatório. Opino.

4. De antemão, cumpre apontar que o dispositivo em apreço, qual seja o contido no §10º, *caput*, do art. 4º da Lei federal nº 12.651/2012, foi inserido no ordenamento jurídico pela Lei federal nº 14.285/2021, como uma forma de atribuir aos Municípios a competência para disporem, por meio de lei municipal, de forma distinta e conforme seu interesse local sobre a delimitação das APPs de cursos d’água que



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

margeiem as suas Áreas Urbanas Consolidadas (AUC), definindo as faixas marginais a serem consideradas para a implementação da proteção prevista. Todavia, a introdução tardia desse dispositivo no arranjo normativo instituído pelo Código se deu, em parte, por conta das sucessivas disputas travadas sobre a sua redação, em especial quanto à possibilidade de que as legislações municipais disponham de forma diversa dos critérios mínimos dispostos pelo regramento geral, ou seja, flexibilizando-os¹.

5. Não obstante essa controvérsia, observo ser um ponto de concordância entre todas as diferentes propostas de redação dadas ao dispositivo a necessidade de que o Município interessado realize oitiva do seu próprio Conselho Municipal de Meio Ambiente e do seu respectivo Conselho Estadual de Meio Ambiente acerca da modificação pretendida².

¹ Sobre o tema destaque, ainda, a existência da ADI 7146, objetivando de declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 14.285/2021, ainda pendente de julgamento.

² O projeto de lei que resultaria na Lei 12.651/2012 determinava que as propostas de alteração deveriam ser submetidas a processo de aprovação em que fossem “*ouvidos os Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente*”. De modo idêntico, conservando, *ipsis verbis*, a necessidade de oitiva a ambos os conselhos, previa a redação alternativa oferecida pela Medida Provisória nº 571, de 25 de maio de 2012, após o veto presidencial da formulação original dada ao dispositivo. Apesar de a já citada disputa ter impedido que qualquer das propostas de redação vingassem, a formulação dada por ambas à exigência de oitiva aos dois conselhos foi resgatada pelo Projeto de Lei nº 2.510/2019, que culminaria na Lei 14.285/2021, responsável por enfim introduzir esse dispositivo no arranjo normativo instituído Código Florestal.

Entretanto, a redação final dada ao dispositivo em apreço diverge, aparentemente, das anteriores no que diz respeito à formulação dada à exigência de oitiva aos conselhos competentes, uma vez que a normativa aprovada determina que devam ser “*ouvidos os conselhos estaduais, municipais ou distrital de meio ambiente*” no processo de aprovação das propostas de alteração. Ao reformular a exigência de oitiva mobilizando a conjunção coordenativa “*ou*”, o legislador, talvez por atecnia ou descuido, possibilitou que a condicionante fosse lida em termos de alternância ou exclusão, situação em que bastaria que se realizasse oitiva a um dos conselhos elencados pela norma para que a exigência fosse satisfeita.

Apesar disso, mostra-se razoável interpretar essa modificação como uma medida destinada tão somente a incluir e fazer valer a posição ímpar ocupada pelo Distrito Federal em nossa arquitetura federativa, atentando que, por reunir em si competências tipicamente municipais e estaduais, lhe caberá ouvir apenas o seu Conselho Distrital. A alternância ou exclusão criada pela conjunção “*ou*” refere-se, portanto, às distintas realidades institucionais dos proponentes, que poderão ser Municípios ou o Distrito Federal, e, conseqüentemente, às diferentes exigências a que deverão atender para aprovar as suas propostas.

Por conseguinte, a situação especial do Distrito Federal, que se posiciona como aglutinador de interesses e atribuições de dois níveis federativos, deve ser compreendida como uma exceção bem fundada que apenas confirma a regra ainda válida de consulta a ambos os conselhos competentes para conhecerem e se manifestarem acerca da proposta, quais sejam os de nível municipal e de nível estadual. Há de se observar, com isso, que, apesar de o dispositivo em apreço ter sido objeto de inúmeras controvérsias quanto à sua redação e ao grau de liberdade que seria dado aos Municípios para deliberarem sobre a extensão das faixas marginais, manteve-se incontroversa ao longo do extenso processo de revisão e discussão da normativa a percepção de que seria imprescindível ouvir os Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente, tendo em vista ambos os níveis federativos terem interesses e atribuições implicadas na matéria em questão.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

6. Contudo, a redação final do dispositivo legal mencionado traz, de fato, a possibilidade de controvérsia interpretativa, razão pela qual entendo ser proveitoso que o CONSEMA fixe entendimento de que há a necessidade de se contemplar, no processo de aprovação da referida norma municipal, o interesse do Estado em conhecer e manifestar-se sobre o assunto, considerando serem a proteção do meio ambiente, o controle da poluição e a defesa do solo e dos recursos naturais matérias legislativas de competência concorrente e, por conseguinte, escalonada, entre os entes federativos. As razões dessa conclusão serão expostas no item a seguir.

7. Vale recordar que, enquanto à União cabe veicular, por meio da Lei federal 12.651/2012, os parâmetros vinculatórios, as diretrizes e normas gerais que emolduram a proteção jurídica dada às faixas marginais de cursos d'água, aos Estados e ao Distrito Federal é reservada a autoridade para suplementar a disciplina geral, adequando-a às exigências e peculiaridades de cada região e preenchendo as suas lacunas. A competência conferida pelo Código aos Municípios, para que disponham de forma distinta da norma geral prevista em seu art. 4º, inciso I, modificando-a conforme o seu contexto local, não afasta, portanto, a competência e o interesse estaduais sobre a matéria em apreço.

7.1. Isso pois, a competência legislativa que é exclusiva aos Municípios origina-se e encontra a sua razão de ser na qualificação da matéria como sendo de interesse local, situação verificável apenas quando esta for predominantemente afeita à realidade concreta particular àquela localidade. De outra maneira, a disciplina proposta pelos Municípios deve estar em conformidade com o que dispõem os regramentos superiores, nacional e estadual, observando o escalonamento normativo previsto pela Constituição e os limites da competência que lhes é outorgada. Assim sendo, a competência legislativa dos Estados para disporem sobre a matéria em apreço ocupa uma posição intermediária entre as normas gerais previstas pelo Código e as disciplinas locais alternativas a serem propostas pelos Municípios.

7.2. Natural, portanto, que o Estado zele pela integração e coordenação entre as políticas desenvolvidas nas localidades e pela harmonia entre as propostas municipais e a conservação dos recursos e interesses estaduais, no que se refere



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

ao tema aqui tratado.

7.3. Corroboram essa percepção ambas as Políticas Nacional e Estadual de Recursos Hídricos, ao adotarem as bacias hidrográficas como unidades físico-territoriais por excelência para o planejamento e gerenciamento de recursos hídricos, ações essas que devem estar intimamente articuladas com as políticas locais de controle do uso e da ocupação do solo para que sejam bem-sucedidas.

7.4. Considerando que os diversos segmentos de um mesmo curso d'água não podem ser isolados e desassociados do restante dele, os impactos gerados sobre qualquer trecho do rio trazem consequências para todo seu curso, especialmente para aqueles territórios que se encontrem à jusante. A conservação das faixas marginais é imprescindível para evitar processos erosivos, garantir a permeabilidade do solo, preservar as redes de drenagem e escoamento, impedir a poluição das águas e regular os eventos hidrológicos extremos, como estiagens e inundações.

7.5. Desse modo, um ordenamento territorial que viabilize ou incentive a ocupação desordenada das margens de determinado rio pode promover a degradação dos recursos hídricos de porção significativa da bacia que ele integra, implicando em riscos e prejuízos tanto para as demais localidades integrantes do sistema hidrográfico e dele dependentes para seu abastecimento quanto para a região em si, que sofre a desestabilização de seus processos hidrológicos e ecossistemas correlatos.

7.6. Nessa sequência, as Políticas Nacional e Estadual de Recursos Hídricos prevêem, respectivamente:

Art. 3º Constituem diretrizes gerais de ação para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos:

III - a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental;

V - a articulação da gestão de recursos hídricos com a do uso do solo;

Art. 30. Na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, cabe aos Poderes Executivos Estaduais e do Distrito Federal, na sua esfera de competência:

IV - promover a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental.

Art. 31. Na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, os Poderes Executivos do Distrito Federal e dos municípios promoverão a integração das políticas locais de saneamento básico, de uso, ocupação e conservação do solo e de meio ambiente com as políticas federal e estaduais de recursos hídricos.

(Lei federal nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e regulamenta o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos)

Art. 3. A Política Estadual de Recursos Hídricos atenderá aos seguintes princípios:

II - adoção da bacia hidrográfica como unidade físico-territorial de planejamento e gerenciamento;



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

V - combate e prevenção das causas e dos efeitos adversos da poluição, das inundações, das estiagens, da erosão do solo e do assoreamento dos corpos d'água;

Art. 4. Por intermédio do Sistema Integrado de Gerenciamento - SIRGH, o Estado assegurará meios financeiros e institucionais para atendimento do disposto nos Artigos 205 a 213 da Constituição Estadual e especialmente para:

III – proteção das águas contra ações que possam comprometer o seu uso atual e futuro;

IV – defesa contra eventos hidrológicos críticos, que ofereçam riscos à saúde e à segurança públicas assim como prejuízos econômicos e sociais;

VII – prevenção da erosão do solo nas áreas urbanas e rurais, com vistas à proteção contra a poluição física e o assoreamento dos corpos d'água.

Art. 7. O Estado realizará programas conjuntos com os municípios, mediante convênios de mútua cooperação, assistência técnica e econômico-financeira, com vistas a:

I - instituição de áreas de proteção e conservação das águas utilizáveis para abastecimento das populações;

II - implantação, conservação e recuperação das áreas de proteção permanente e obrigatória;

III - zoneamento das áreas inundáveis, com restrições a usos incompatíveis nas áreas sujeitas a inundações frequentes e manutenção da capacidade de infiltração do solo;

IV - implantação de sistemas de alerta e defesa civil para garantir a segurança e a saúde públicas quando de eventos hidrológicos indesejáveis;

VI - combate e prevenção das inundações e da erosão;

Art. 8. O Estado, observados os dispositivos constitucionais relativos à matéria, articulará com a União, outros Estados vizinhos e municípios, atuação para o aproveitamento e controle dos recursos hídricos em seu território, inclusive para fins de geração de energia elétrica, levando em conta, principalmente:

II - o controle de cheias, a prevenção de inundações, a drenagem e a correta utilização das várzeas;

III - a proteção de flora e fauna aquáticas e do meio ambiente.

Art. 17. Os planos de bacias hidrográficas conterão, dentre outros, os seguintes elementos:

I - diretrizes gerais, a nível regional, capazes de orientar os planos diretores municipais, notadamente nos setores de crescimento urbano, localização industrial, proteção dos mananciais, exploração mineral, irrigação e saneamento, segundo as necessidades de recuperação, proteção e conservação dos recursos hídricos das bacias ou regiões hidrográficas correspondentes;

(Lei estadual nº 7.663, de 30 de dezembro de 1991, que estabelece normas de orientação à Política Estadual de Recursos Hídricos e ao Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos.)

7.7. Ao exposto se acresce o artigo 26, inciso I, da Constituição da República, o qual determinou expressamente que estão inclusas entre os bens dos Estados as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito. Estão ressalvadas dessa previsão apenas aquelas que sejam decorrentes de obras da União, banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, casos em que se incluem nos bens da União.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

7.8. Ademais, o artigo 31 do Código de Águas, na parte que foi recepcionada pelo texto constitucional, estabelece que pertencem aos Estados os terrenos reservados às margens das correntes e lagos navegáveis, se, por algum título, não forem eles de domínio federal.

7.9. A Constituição do Estado de São Paulo prevê, ainda, e de forma expressa, que lhe competirá tomar parte nas ações locais de ordenamento territorial e controle do uso e da ocupação do solo, seja por meio da promoção de incentivos e da celebração de convênios junto aos Municípios, seja estabelecendo normativas superiores que fomentem uniformidade e integração entre as políticas desenvolvidas local e regionalmente, a fim de assegurar a conservação dos recursos hídricos estaduais e prevenir a ocorrência de eventos hidrológicos extremos ou indesejáveis:

Art. 205. O Estado instituirá, por lei, sistema integrado de gerenciamento dos recursos hídricos, congregando órgãos estaduais e municipais e a sociedade civil, e assegurará meios financeiros e institucionais para:

III - a proteção das águas contra ações que possam comprometer o seu uso atual e futuro;

IV - a defesa contra eventos críticos, que ofereçam riscos à saúde e segurança públicas e prejuízos econômicos ou sociais;

V - a celebração de convênios com os Municípios, para a gestão, por estes, das águas de interesse exclusivamente local;

VI - a gestão descentralizada, participativa e integrada em relação aos demais recursos naturais e às peculiaridades da respectiva bacia hidrográfica;

Art. 209. O Estado adotará medidas para controle da erosão, estabelecendo-se normas de conservação do solo em áreas agrícolas e urbanas.

Art. 210. Para proteger e conservar as águas e prevenir seus efeitos adversos, o Estado incentivará a adoção, pelos Municípios, de medidas no sentido:

I - da instituição de áreas de preservação das águas utilizáveis para abastecimento às populações e da implantação, conservação e recuperação de matas ciliares;

II - do zoneamento de áreas inundáveis, com restrições a usos incompatíveis nas sujeitas a inundações frequentes e da manutenção da capacidade de infiltração do solo;

III - da implantação de sistemas de alerta e defesa civil, para garantir a segurança e a saúde públicas, quando de eventos hidrológicos indesejáveis;

IV - do condicionamento, à aprovação prévia por organismos estaduais de controle ambiental e de gestão de recursos hídricos, na forma da lei, dos atos de outorga de direitos que possam influir na qualidade ou quantidade das águas superficiais e subterrâneas;

V - da instituição de programas permanentes de racionalização do uso das águas destinadas ao abastecimento público e industrial e à irrigação, assim como de combate às inundações e à erosão.

7.10. Por último, registro que as disposições da Lei estadual nº 13.507/2009, responsável por instituir e configurar o Conselho Estadual do Meio



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

Ambiente, respaldam o entendimento aqui sustentado de que compete ao órgão conhecer e manifestar-se sobre as propostas municipais de disciplina alternativa da proteção jurídica dispensada às faixas marginais. Isso em função de serem essas políticas dotadas de um relevante impacto ambiental, com o potencial de degradar os recursos hídricos afetados e a qualidade ambiental dos ecossistemas e espaços correlatos, bem como pertinentes à instituição e manutenção de espaços especialmente protegidos e dos zoneamentos ecológico-econômicos; qualidade essas que atraem as atribuições do Consema:

Artigo 2º - São atribuições do CONSEMA:

I - estabelecer normas relativas à avaliação, ao controle, à manutenção, à recuperação e à melhoria da qualidade ambiental;

II - opinar sobre a prevenção da poluição e de outras formas de degradação ambiental, sem prejuízo das competências atribuídas aos demais órgãos integrantes do SEAQUA;

IV - avaliar as políticas públicas com relevante impacto ambiental e propor mecanismos de mitigação e recuperação do meio ambiente;

VII - manifestar-se sobre a instituição de espaços especialmente protegidos e zoneamentos ecológicoeconômicos, bem como sobre a instituição de planos de manejo das unidades de conservação;

7.11. Não é razoável, portanto, que as políticas municipais de ordenamento territorial possam ser desenvolvidas de forma independente ou em desconexão com as demais normativas e disciplinas legais pertinente à matéria, especialmente quando as políticas em questão disserem respeito à manutenção de bens ou processos que não possam ser adequadamente isolados em um único território, como é o caso dos cursos d'água e dos processos hidrológicos responsáveis por mantê-los.

7.12. Por esse ângulo devem ser interpretadas as resguardas constantes no *caput* e no inciso II do §10 do artigo 4º da Lei federal nº 12.651/2012, que, para além de reforçar a necessária “*observância das diretrizes do plano de recursos hídricos, do plano de bacia, do plano de drenagem ou do plano de saneamento básico*”, prevê a oitiva do Conselho Estadual como um mecanismo de verificação, moderação e controle da autoridade conferida aos Municípios, atuando como um contrapeso indispensável à garantia de integração regional e cooperação no planejamento e gerenciamento dos recursos hídricos.

7.13. Entendo, ainda, que essa seja a interpretação que confere maior segurança jurídica ao processo legislativo municipal e maior potencial de proteção ambiental às APPs.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

7.14. Portanto, diante do que resta aqui demonstrado e em resposta à questão “a” da consulta, entendo ser imperiosa a oitiva do CONSEMA no âmbito do processo de elaboração da lei municipal de que trata o *caput* do §10 do art. 4º da Lei federal nº 12.651/2012, não havendo fundamento legal para sua dispensa mesmo diante da oitiva do Conselho Municipal de Meio Ambiente.

8. No que concerne à questão “b”, referente ao alcance e à vinculatividade das recomendações feitas pelo CONSEMA no contexto dessas oitivas, cumpre esclarecer que, considerando o próprio conceito de oitiva enquanto mera audição dos interessados em dado processo, o mecanismo ora previsto não se propõe a vincular os Municípios proponentes às manifestações emitidas pelo citado colegiado.

8.1. Trata-se tão somente do reconhecimento de que o órgão ouvido possui interesse em conhecer a política proposta e competência para a apreciação, atributos esses que não se confundem com a autoridade para decidir sobre a matéria, o que é reservado aos legisladores municipais.

8.2. Nesse sentido, a oitiva deve ser entendida como procedimento meramente consultivo, na medida em que as manifestações delas resultantes não possuem caráter mandatório ou força vinculativa sobre a configuração dada às propostas normativas. Dependem elas de que sejam acatadas e incorporadas ao projeto pelas autoridades legislativas para que sejam capazes de influir sobre a disciplina em desenvolvimento, de modo que resta garantido ao Município o espaço de discricionariedade legislativa que lhe foi conferido pelo Código Florestal para decidir sobre a questão.

9. Devidamente prestadas as considerações que competiam a esta Consultoria Jurídica acerca das questões apresentadas pela Secretaria Executiva do Conselho Estadual do Meio Ambiente, proponho o retorno dos autos à origem, para conhecimento e prosseguimento.

9.1. Ressalto que eventuais novas dúvidas pertinentes à realização das oitivas previstas pelo dispositivo do §10º, *caput*, do art. 4º da Lei federal nº 12.651/2012 poderão ser submetidas a esta Consultoria Jurídica, para exame e parecer.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO
AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

É o parecer, que submeto à superior consideração.

São Paulo, 28 de março de 2024.

Gisele Novack Diana
Procuradora do Estado



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO
AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

PROCESSO: 020.00001641/2024-92
INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Junqueirópolis
ASSUNTO: Solicitação de Oitiva do CONSEMA -Prefeitura de Junqueirópolis

Aprovo o Parecer CJ/SEMIL nº 160/2024 por seus próprios e jurídicos fundamentos.

Encaminhe-se o presente à D. Chefia de Gabinete para as providências de sua alçada.

São Paulo, 1 de abril de 2024.

Pedro Monnerat Heidenfelder
Procurador do Estado
Chefe da CJ/SEMIL