

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA
PROJETO DE LEI Nº 1.562, DE 2015

"Disciplina o trânsito por propriedades privadas para o acesso a sítios naturais públicos."

Autor: Deputado CELSO JACOB

Relator: Deputado VALTENIR PEREIRA

I - RELATÓRIO

Encontra-se no âmbito desta Comissão o Projeto de Lei nº 1.562, de 2015, de iniciativa do nobre Deputado Celso Jacob, que trata de disciplinar o trânsito por bens de propriedade privada para o acesso a sítios naturais públicos.

De acordo com o texto dessa proposição, busca-se estabelecer que *"é direito do cidadão o livre trânsito, nas propriedades privadas, por caminhos, trilhas, travessias e escaladas que conduzam a montanhas, paredes rochosas, praias, rios, cachoeiras, cavernas e outros sítios de grande beleza cênica e interesse para a visitação pública", aplicando-se tal norma "aos caminhos já existentes, tradicionalmente utilizados por montanhistas e demais praticantes de esportes ao ar livre, bem como àqueles que necessitarem ser constituídos para possibilitar o acesso a sítios ainda não explorados"*.

Outrossim, prevê-se, no âmbito da proposição mencionada, que *"a delimitação de novos caminhos, trilhas, travessias e escaladas necessários para o acesso a sítios ainda não explorados será estabelecida pelo órgão ambiental do Município ou, quando inexistente, pelo órgão ambiental estadual, assegurada a participação dos proprietários privados e de representantes das associações de montanhistas e outros praticantes de esportes ao ar livre diretamente interessados"*.

Também é proposto no texto do aludido projeto de lei que *"os caminhos, trilhas, travessias e escaladas de que trata esta lei poderão ser delimitados pelos proprietários privados, de acordo com boas práticas que assegurem mínimo impacto" e que "havendo conflito entre a delimitação estabelecida pelo proprietário privado e aquela proposta pelos usuários, o trajeto do caminho será estabelecido pelo órgão ambiental do Município ou, na inexistência deste, pelo órgão ambiental estadual"*.

É previsto adicionalmente pelo projeto de lei mencionado que *"os cidadãos que transitarem pelos caminhos (...) deverão zelar pela conservação dos ecossistemas locais, mediante a adoção de práticas de mínimo impacto, bem como não ultrapassar os limites estabelecidos pelos proprietários privados ou pelo órgão ambiental competente, conforme o caso" e que "o estabelecimento eventual de regras para o uso dos caminhos (...) deverá ser feito pelo órgão ambiental competente, de forma participativa, envolvendo os proprietários privados e as instituições representativas dos praticantes da atividade esportiva"*.

Ademais, é indicado na presente proposta legislativa que “os horários eventualmente estipulados para o uso dos caminhos deverão ser compatíveis com a prática segura e operacionalmente viável das atividades em questão”.

Em justificção oferecida à matéria legislativa em tela, pelo respectivo autor, é assinalado que “o intenso processo de apropriação privada de áreas naturais, em particular a constituição de loteamentos e condomínios, vem dificultando e, muitas vezes, impedindo, de forma crescente, o acesso dos cidadãos às montanhas e a outros sítios naturais de grande interesse público, o que, não raro, vem gerando conflito entre proprietários privados e esportistas”.

Por despacho da Presidência desta Câmara dos Deputados, a aludida proposição foi distribuída para análise e parecer à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, nos termos do que dispõem os artigos 24 e 54 do Regimento Interno desta Casa, a fim de tramitar em regime ordinário, sujeitando-se à apreciação conclusiva pelas Comissões.

No exercício de sua competência regimental, a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável deliberou pela aprovação do projeto de lei referido com emendas aditivas voltadas para estabelecer que: **a)** o direito ao livre trânsito de que trata tal proposição não impedirá a eventual cobrança de taxa de manutenção pelo proprietário privado, desde que módica, e devidamente justificada por obras civis e serviços de manutenção do acesso ao sítio de visitação pública; **b)** o acesso aos sítios naturais situados dentro de unidades de conservação, sejam elas federais, estaduais ou municipais, poderá ser feito sem acompanhamento ou a contratação de guias locais desde cumpridos determinados requisitos de segurança; **c)** a administração da unidade de conservação poderá exigir o pagamento de seguro por dano pessoal ou para o resgate do turista em caso de acidente.

Consultando os dados relativos à tramitação da referida matéria legislativa no âmbito desta Comissão, observa-se que o prazo regimentalmente concedido para oferecimento de emendas se esgotou sem que qualquer uma tenha sido ofertada em seu curso.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Compete a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania se pronunciar sobre o projeto de lei em tela e as emendas adotadas pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável quanto aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito nos termos regimentais.

O referido projeto de lei se encontra compreendido na competência privativa da União para legislar sobre direito civil, sendo legítima a iniciativa legislativa e

adequada a elaboração de lei ordinária para tratar da matéria nele versada (CR/88: art. 22, *caput* e inciso I, art. 48, *caput*, art. 61, *caput*). Vê-se, pois, que tal proposição obedece aos requisitos constitucionais formais exigidos para a espécie normativa.

Além disso, ela não contraria normas de caráter material erigidas pela Carta Magna, bem como os princípios e fundamentos que informam o nosso ordenamento jurídico, exceto no que diz respeito à pretendida atribuição de competências administrativas a órgãos ambientais municipais ou estaduais em desacordo com a estruturação constitucional do pacto federativo brasileiro, bem como ao emprego de menções tecnicamente inapropriadas, como ocorre com o uso da palavra "cidadãos" em lugar de "pessoas", "interessados" ou "visitantes" para atribuir a titularidade de direitos de trânsito por bens de propriedade privada.

Já a técnica legislativa empregada no texto do projeto de lei em apreço, por sua vez, encontra-se de acordo com ditames da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, com as alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 107, de 26 de abril de 2001, salvo quanto à ausência de um artigo inaugural que deveria enunciar o objeto da lei pretendida.

Quanto às emendas adotadas pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, não se vê em seus textos qualquer evidência de vícios que afetem os aspectos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

No que diz respeito ao mérito do presente projeto de lei sob exame, assinale-se que as medidas legislativas propostas são judiciosas e merecem, por conseguinte, prosperar com adaptações.

Com efeito, é inegável o valor de tal inovação legislativa ora proposta, por regulamentar e facilitar o acesso a sítios naturais públicos.

Veja-se que o contato com elementos da natureza, além de fomentar a conscientização e a educação ambiental das pessoas, é atividade que movimenta um importante mercado econômico.

Além disso, permitir o livre trânsito, em bens de propriedade privada, por caminhos, trilhas, travessias e escaladas que conduzam até às montanhas, paredes rochosas, praias, rios, cachoeiras, cavernas e outros sítios de grande beleza cênica ou interesse para a visitação pública é medida salutar que realiza concretamente os mandamentos previsto no *caput* do art. 225 da Carta Maior:

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. (...)

Portanto, é de grande importância assegurar as condições necessárias para que a visitação de tais sítios e os esportes de natureza possam acontecer e crescer no País.

E, de fato, como observa muito bem o ilustre autor do projeto de lei sob exame, a ocupação crescente dos terrenos e propriedades no entorno de sítios de grande beleza cênica ou interesse para a visitação pública tem gerado crescentes dificuldades também para o desenvolvimento dessas atividades.

Urge, pois, reagir a isso, adotando soluções tal como a que foi proposta e ora é analisada para que os proprietários privados não impeçam que pessoas interessadas possam ter acesso a sítios naturais públicos.

Contudo, o trânsito e o acesso às propriedades privadas, por questões relacionadas à segurança sob os variados aspectos, não deverá ser feito sem qualquer controle, ou seja, a critério exclusivo dos visitantes.

Nesta esteira, são salutares as medidas inseridas no âmbito do projeto de lei em exame e de emendas adotadas pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável que, no intuito de propiciar maior segurança, tratam de estipular regras para a delimitação e conservação dos caminhos, trilhas, travessias e escaladas, bem como para a proteção e a conservação dos bens e ecossistemas, além do trânsito de visitantes pelos caminhos, trilhas, travessias e escaladas.

Diante do exposto, **voto** pela constitucionalidade, juridicidade, adequada técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 1.562, de 2015, e das emendas adotadas pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, nos termos do substitutivo ora oferecido cujo teor segue em anexo.

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado **VALTENIR PEREIRA**

Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA
SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 1.562, DE 2015

Disciplina o trânsito por bens de propriedade privada para o acesso a sítios naturais públicos.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei disciplina o trânsito por bens de propriedade privada para o acesso a sítios naturais públicos.

Art. 2º É assegurado a todos o livre trânsito, em bens de propriedade privada, por caminhos, trilhas, travessias e escaladas que conduzam a montanhas, paredes rochosas, praias, rios, cachoeiras, cavernas e outros sítios naturais públicos de grande beleza cênica ou interesse para a visitação pública.

§ 1º O disposto no *caput* deste artigo aplica-se aos caminhos, trilhas, travessias e escaladas já existentes tradicionalmente utilizados por montanhistas e demais praticantes de esportes ao ar livre, bem como àqueles constituídos para possibilitar o acesso a sítios ainda não explorados.

§ 2º A delimitação de caminhos, trilhas, travessias e escaladas necessários para o acesso a sítios ainda não explorados pode ser estabelecida pelos proprietários privados de acordo com boas práticas que assegurem mínimo impacto, assegurada a participação da sociedade civil, em especial de representantes de associações de praticantes de esportes ao ar livre interessadas, ressalvada a competência de órgãos ambientais.

§ 3º O direito ao livre trânsito de que trata o *caput* deste artigo não constitui empecilho a eventual exigência de prévio pagamento de módica e determinada quantia em dinheiro para uso dos bens, que seja justificada por obras e serviços de conservação e manutenção de caminhos, trilhas, travessias e escaladas necessários para o acesso a sítios naturais públicos.

Art. 3º As pessoas que transitarem pelos caminhos, trilhas, travessias e escaladas de que trata esta Lei devem zelar pela conservação dos ecossistemas locais, mediante a adoção de práticas de mínimo impacto, bem como respeitar os limites e regras estabelecidos pelos proprietários privados e órgãos ambientais competentes.

Art. 4º O trânsito por bens de propriedade privada para acesso a sítios naturais públicos de que trata esta Lei pode ser feito sem o acompanhamento ou a contratação de guia turístico local, desde que o interessado cumulativamente:

I - manifeste expressamente esta vontade;

II - declare ter a necessária capacidade técnica para realizar o acesso pretendido de acordo com o respectivo conhecido nível de risco ou dificuldade e dispor dos equipamentos e sistema de apoio logístico para tanto apropriados;

III - respeite o plano de manejo e conservação dos bens e, se existentes, outras normas regulamentares pertinentes;

IV - assine o termo de reconhecimento de riscos, declarando plena ciência dos possíveis envolvidos.

Parágrafo único. Os proprietários privados podem condicionar o trânsito de que trata esta Lei à contratação pelo interessado de seguro de danos pessoais ou para assegurar o respectivo resgate em caso de sinistro.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado **VALTENIR PEREIRA**
Relator