

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

PROJETO DE LEI Nº 2.800, DE 2015.

Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, estabelecendo normas para a manutenção de imóveis residenciais e comerciais em Áreas de Preservação Permanente localizadas em perímetros urbanos.

Autor: Deputado ALCEU MOREIRA

Relator: Deputado ANGELIM

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 2.800, de 2015, tem por fim modificar a Lei nº 12.651, de 2012 – Lei Florestal –, para regularizar atividades residenciais e comerciais em Área de Preservação Permanente (APP), desde que edificados e ocupados, com respectivo habite-se ou alvará de licença de funcionamento expedido pelo Poder Público municipal até a data de 7 de julho de 2009. A Lei aponta condicionantes para que o órgão público competente emita autorização de manutenção do imóvel em APP.

Para imóveis residenciais, exige-se que: a habitação gere baixo ou nenhum impacto ambiental; a moradia disponha de área construída de, no máximo, 500 m²; a conservação do imóvel não implique novas supressões de flora nativa; o interessado tenha posse comprovada do imóvel; o imóvel não contrarie o plano diretor de que trata o art. 182, § 1º, da Constituição Federal; e seja observado o projeto de regularização fundiária previsto na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, quando aplicável.

Para imóveis comerciais, exige-se que: a atividade comercial seja de baixo ou nenhum impacto ambiental; o ponto comercial disponha de área construída de, no máximo, 1.000 m²; a manutenção do estabelecimento não implique novas supressões de flora nativa; a atividade comercial não disponha de outros pontos comerciais com o mesmo nome ou franquias; o estabelecimento comercial proporcione livre acesso do público à APP em que está situada; o imóvel em que se desenvolve a atividade comercial não contrarie o plano diretor de que trata o art. 182, § 1º, da Constituição Federal; e seja observado o projeto de regularização fundiária previsto na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, quando aplicável.

O Projeto prevê que a autorização seja revogada se: for obstruída, pelo possuidor ou detentor do imóvel residencial, pelo estabelecimento comercial ou seus funcionários, a fiscalização pelo Poder Público municipal ou pelos órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama); houver desvio da finalidade comercial para a qual foi obtida a autorização de manutenção de atividade comercial; o estabelecimento comercial ou imóvel residencial for objeto de benfeitoria útil ou voluptuária não autorizada expressamente pelo Poder Público municipal; o estabelecimento comercial ou imóvel residencial tiver sua área ampliada, sem expressa autorização do Poder Público municipal; o estabelecimento comercial, ou seu responsável, ou o proprietário de imóvel residencial for condenado penalmente por infração ambiental relacionada ao imóvel autorizado; por sucessão entre vivos, for transferida a titularidade da atividade comercial realizada no local; o titular do imóvel residencial alienar os direitos de uso, fruição, posse ou propriedade do imóvel, ainda que em caráter temporário; e deixar de concorrer qualquer um dos aspectos autorizadores da manutenção contidos nos §§ 1º e 2º do art. 65-A da Lei Florestal.

O autor justifica a proposição argumentando que ela honra o direito adquirido e o ato jurídico perfeito, oferecendo a possibilidade de que o cidadão, cujo lar ou comércio tenha sido incluído em APP, mantenha sua moradia ou atividade comercial, desde que em consonância com os ditames do desenvolvimento sustentável. Afirma, ainda, que adotou como marco temporal

o dia 7 de julho de 2009, data da edição da Lei nº 11.977, que contempla as normas nacionais sobre a regularização fundiária urbana.

A matéria está sujeita à apreciação conclusiva das comissões e não recebeu emendas neste colegiado, no prazo regimental.

II - VOTO DO RELATOR

A regularização de ocupação urbana em APP é um grande desafio a ser enfrentado nas cidades brasileiras. As APPs têm a finalidade de evitar a ocupação humana em áreas de alta fragilidade ecológica, como margens de rios, encostas íngremes, topos de morros, áreas marinhas sujeitas a ressacas e outras. O objetivo das APPs é proteger a cobertura vegetal nessas áreas, sua flora e fauna, o solo e os recursos hídricos. A preservação desses elementos mantém a vitalidade e a resiliência dos ecossistemas e, por consequência, a segurança das populações.

A proteção das áreas ecologicamente frágeis está prevista na legislação florestal desde a década de 1930. O Decreto nº 23.793, de 1934, que instituiu o primeiro código florestal brasileiro, classificava as florestas em protetoras, remanescentes, modelo e de rendimento. Eram denominadas florestas protetoras as que, por sua localização, serviam, conjunta ou separadamente, para qualquer dos seguintes fins: “conservar o regime das águas; evitar a erosão das terras pela ação dos agentes naturais; fixar dunas; auxiliar a defesa das fronteiras, de modo julgado necessário pelas autoridades militares; assegurar condições de salubridade pública; proteger sítios que por sua beleza mereçam ser conservados; e asilar espécimes raros de fauna indígena” (art. 4º, grifos nossos). Verifica-se que as florestas protetoras tinham como preocupação principal resguardar áreas frágeis e seu conceito correspondia ao das atuais APPs.

Posteriormente, o Código Florestal de 1965 (Lei nº 4.771) instituiu a APP, com finalidades semelhantes àquelas das antigas florestas protetoras, quais sejam: “preservar os recursos hídricos, a paisagem, a

estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas” (art. 1º, § 2º, II). As APPs incluíam as áreas já indicadas como florestas protetoras, mas com delimitação mais precisa.

No caso de área urbana, a Lei 4.771, de 1965 determinava que os limites nela estabelecidos deveriam ser obedecidos, respeitando-se, ainda, as disposições do plano diretor municipal. A redação era confusa, mas, na prática, significava que os planos diretores poderiam tão somente aumentar os limites das APPs.

Finalmente, a Lei nº 12.651, de 2012 (conhecida como Lei Florestal), manteve o conceito e a localização das APPs, conforme o Código Florestal de 1965, mas fez algumas mudanças em seus limites. Além disso, deixou claro que as APPs se aplicam a áreas tanto rurais quanto urbanas.

Esse histórico tem o intuito de mostrar que a preservação de áreas ecologicamente frágeis é preocupação antiga do legislador brasileiro. Desde a década de 1930, está na mira do legislador a conservação dos ecossistemas e a segurança da população.

Paralelamente, ao longo dessas décadas, as cidades cresceram. A população urbana do Brasil passou de 31%, em 1940, para 84%, em 2010. Ao longo de setenta anos, o País deixou de ser rural para tornar-se amplamente urbano. Essa transformação acelerada teve custos socioambientais altos, com a elevação do déficit habitacional, a redução da mobilidade e a degradação do meio ambiente.

De 1940 a 2010, embora a legislação florestal já vedasse a ocupação de margens de rios, encostas íngremes e outras áreas, as cidades cresceram sobre as APPs. Sobretudo a população de baixa renda, pressionada pela carência de moradias e pela especulação imobiliária, ocupou as áreas marginais do tecido urbano, aí incluídas as APPs.

É certo que as cidades, historicamente, nasceram e tendem a crescer próximo a fontes hídricas, tendo em vista o abastecimento de água, a

navegação, o comércio, o lazer e todas as funções que os rios e o mar proporcionam à vida humana.

No entanto, hoje se sabe que o desmatamento e a impermeabilização do solo nessas áreas têm sérias consequências negativas para as comunidades que as habitam. O desequilíbrio do regime hídrico das bacias hidrográficas resulta em enchentes, deslizamentos de terra, erosão costeira e outros desastres que geram grandes prejuízos sociais, econômicos e ambientais e, muitas vezes, ceifam vidas. Além disso, a má gestão do uso do solo tem efeito crônico sobre a capacidade de recarga hídrica das bacias, comprometendo diretamente o abastecimento da população, como bem mostrou a crise de água em São Paulo, em 2015.

É certo que não se pode negar a realidade das ocupações já existentes em APP. É imperativo solucionar a situação de insegurança em que vive parcela significativa da população urbana. Mas a solução já está apontada na legislação em vigor.

A Lei 13.465, de 2017, resultante da conversão da Medida Provisória 759, de 2016, prevê normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb). No caso das APPs, são os seguintes dispositivos que nos interessam:

Art. 11

§ 2º Constatada a existência de **núcleo urbano informal** situado, total ou parcialmente, em **área de preservação permanente** ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios, a Reurb observará, também, o disposto nos **arts. 64 e 65 da Lei nº 12.651**, de 25 de maio de 2012, hipótese na qual se torna obrigatória a elaboração de estudos técnicos, no âmbito da Reurb, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso.

.....

§ 4º Na Reurb cuja ocupação tenha ocorrido às margens de reservatórios artificiais de água destinados à geração de energia ou ao abastecimento público, a faixa da **área de preservação permanente consistirá na distância entre o nível máximo operativo normal e a cota máxima maximorum.**

.....

Art. 12. A aprovação municipal da Reurb de que trata o art. 10 corresponde à aprovação urbanística do projeto de regularização fundiária, bem como à aprovação ambiental, se o Município tiver órgão ambiental capacitado.

.....

§ 2º Os estudos referidos no art. 11 deverão ser elaborados por profissional legalmente habilitado, compatibilizar-se com o projeto de regularização fundiária e conter, conforme o caso, os elementos constantes dos **arts. 64 ou 65 da Lei nº 12.651**, de 25 de maio de 2012.

§ 3º Os estudos técnicos referidos no art. 11 aplicam-se somente às parcelas dos núcleos urbanos informais situados nas **áreas de preservação permanente**, nas unidades de conservação de uso sustentável ou nas áreas de proteção de mananciais e poderão ser feitos em fases ou etapas, sendo que a parte do núcleo urbano informal não afetada por esses estudos poderá ter seu projeto aprovado e levado a registro separadamente.

§ 4º A aprovação ambiental da Reurb prevista neste artigo poderá ser feita pelos Estados na hipótese de o Município não dispor de capacidade técnica para a aprovação dos estudos referidos no art. 11.

Adicionalmente, o Congresso Nacional promoveu alterações à Lei Florestal, justamente nos arts. 64 e 65 supracitados, para compatibilizá-los à Reurb:

Art. 64. Na Reurb-S dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana.

.....

Art. 65. Na Reurb-E dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente não identificadas como áreas de risco, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana.

§ 1º O processo de regularização fundiária de interesse específico deverá incluir estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior e ser instruído com os seguintes elementos:

.....

O Projeto de Lei 2.800, de 2015, por seu turno, visa a definir regras de autorização de manutenção de imóveis residenciais e comerciais em APP de forma individual, ainda que faça menção ao projeto de regularização fundiária previsto na Lei 11.977, de 2009 (hoje alterado pela Lei 13.465, de 2017). A nosso ver, essa medida, se aprovada, traria mais confusão na aplicação das normas urbanísticas e ambientais sobre ocupações urbanas em APP. Entendemos que os Municípios devem buscar a regularização das ocupações urbanas em APP com base nos projetos urbanísticos que visem à regularização fundiária e com base nos estudos técnicos já previstos na legislação em vigor.

Consideramos, ainda, que temos que repensar o crescimento das nossas cidades, torná-lo mais amigável com a conservação dos ecossistemas. Precisamos, com urgência, aproximar a gestão urbana e a gestão ambiental, a ecologia e o urbanismo. Novos modelos de ocupação do solo precisam ser criados, de modo a possibilitar que as cidades continuem pujantes, mas também socialmente justas e ecologicamente sustentáveis.

Reconhecemos que a proposição chamou a atenção para um problema enfrentado pelos municípios brasileiros há muitos anos, e que há uma multiplicidade de situações nas quais a regularização não oferece riscos ou maiores danos ambientais. No entanto, considerando os avanços que trouxe a Lei 13.465/2017, e os demais argumentos supramencionados, somos pela rejeição do Projeto de Lei nº 2.800, de 2015, por perda de oportunidade.

Sala da Comissão, em 23 de agosto de 2017.

Deputado ANGELIM
Relator