

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, MEIO AMBIENTE E MINORIAS

PROJETO DE LEI Nº 2.123, DE 2003

Acrescenta expressão ao parágrafo único do art. 2º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965.

Autor: Deputado Ricardo Izar

Relator: Deputado Ronaldo Vasconcellos

I - RELATÓRIO

A proposição em tela traz para debate desta Câmara Técnica um tema extremamente relevante: as regras para as Áreas de Preservação Permanente (APP) situadas em zonas urbanas.

O ilustre Deputado Ricardo Izar intenta que as disposições sobre APP trazidas pelo Código Florestal, no caso de zonas urbanas, sejam aplicáveis apenas nos casos em que não existir legislação municipal específica. Para tanto, altera o parágrafo único do art. 2º da Lei 4.771/65 (Código Florestal).

Segundo o nobre Autor, “o que se pretende é corrigir uma injustiça cometida contra os municípios brasileiros que, apesar de possuírem suas leis disciplinando a preservação do meio ambiente, respeitando suas peculiaridades locais, são sistematicamente impedidos de aplicá-las, questionadas que são pelo Poder Judiciário, sob a tese de que o citado parágrafo único, na forma em que está atualmente redigido, não permite limites diferentes daqueles estabelecidos na Lei 4.771/65”.

Aberto o prazo regimental, foi apresentada uma emenda pelo ilustre Deputado Paes Landim, que intenta tornar mais clara a redação do projeto, tendo em vista os propósitos enunciados pelo nobre Autor. A emenda

propõe a substituição da expressão “observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, respeitados, quando inexistir legislação municipal específica, os princípios e limites a que se refere este artigo”, pela expressão “serão respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo único e exclusivamente nos casos em que inexistia no município plano diretor ou lei específica para o parcelamento, uso e ocupação do solo” (*sic*).

É o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A definição das regras aplicáveis às Áreas de Preservação Permanente nas cidades, notadamente no que se refere aos limites para APP ao longo das margens dos corpos d'água, é uma questão bastante mal resolvida, gerando variados tipos de problemas, que afetam a Administração Pública, a iniciativa privada e a comunidade em geral. Entre outros pontos, a redação do parágrafo único do art. 2º não é clara e entra em choque com o dispositivo da Lei 6.766/79 (Lei do Parcelamento do Solo Urbano) que prevê as faixas *non aedificandi*.

Todavia, mesmo concordando com o princípio que norteia o projeto de lei em análise, qual seja, o de que os Municípios são a instância competente para disciplinar o parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, não acredito que a redação proposta para o parágrafo único do art. 2º do Código Florestal elimine as deficiências atualmente existentes na legislação. O conteúdo do texto apresentado carece de uma série de aperfeiçoamentos.

A simples remessa à legislação municipal das normas sobre APP em áreas urbanas provavelmente acarretará o desmatamento de áreas importantes para a manutenção da qualidade ambiental. Deve ser lembrado que a degradação ambiental associada à descaracterização de APP, em geral, apresenta efeitos negativos que não se limitam ao território do Município.

Acredito que os limites para APP ao longo das margens dos corpos d'água, nas áreas urbanas e rurais, deveriam ser estabelecidos de uma forma individualizada, para cada rio ou reservatório, em função de um plano de ocupação da bacia hidrográfica no qual fossem considerados o regime hídrico, o tipo de solo, a topografia, o tipo de vegetação e os usos preponderantes da água e do solo. A dificuldade é que, se a legislação federal não estabelecer requisitos mínimos e tais planos não forem elaborados, a vegetação que hoje protege os corpos d'água corre o risco de ser eliminada.

Critico os que defendem que nas cidades não se pode estabelecer parâmetros para APP iguais aos da zona rural. As faixas marginais têm a função de perenizar os corpos d'água pela importância que eles têm para a vida, em áreas urbanas ou em áreas rurais. Acredito mesmo que, muitas vezes, impõem-se nas áreas urbanas faixas marginais maiores do que nas áreas rurais, diante da impermeabilização do solo que caracteriza as cidades. As enchentes com as quais convivem usualmente os habitantes de nossos núcleos urbanos atestam isso claramente.

Na verdade, entendo que o foco da questão se coloca muito mais nas regras sobre supressão de vegetação em APP, do que nas dimensões fixadas para as faixas de proteção.

A autorização para supressão de vegetação em APP é independente do processo de licenciamento ambiental referente ao empreendimento ao qual se associa a supressão de vegetação. O licenciamento é de competência do órgão ambiental estadual na maior parte dos casos e é de competência do IBAMA nos casos de impacto regional ou nacional, na forma do art. 10 da Lei 6.938/81. Nos casos de impacto exclusivamente local, na forma da Resolução CONAMA 237/97, o licenciamento é de competência do órgão ambiental municipal. Essa duplicidade de processos administrativos - licenciamento ambiental e autorização para desmatamento - gera entraves para a implementação de empreendimentos que contribuem, na prática, para a não aplicação da lei.

As normas do Código Florestal sobre supressão de vegetação em APP atualmente estão alteradas por força da MP 2.166-67/01. A referida medida provisória prevê o seguinte art. 4º para a Lei 4.771/65:

“Art. 4º A supressão de vegetação em área de preservação permanente somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública ou de interesse social, devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto.

“§ 1º A supressão de que trata o caput deste artigo dependerá de autorização do órgão ambiental estadual competente, com anuência prévia, quando couber, do órgão federal ou municipal de meio ambiente, ressalvado o disposto no § 2º deste artigo.

“§ 2º A supressão de vegetação em área de preservação permanente situada em área urbana, dependerá de autorização do órgão ambiental competente, desde que o município possua conselho de meio ambiente com caráter deliberativo e plano diretor, mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual competente fundamentada em parecer técnico.

“§ 3º O órgão ambiental competente poderá autorizar a supressão eventual e de baixo impacto ambiental, assim definido em regulamento, da vegetação em área de preservação permanente.

“§ 4º O órgão ambiental competente indicará, previamente à emissão da autorização para a supressão de vegetação em área de preservação permanente, as medidas mitigadoras e compensatórias que deverão ser adotadas pelo empreendedor.

“§ 5º A supressão de vegetação nativa protetora de nascentes, ou de dunas e mangues, de que tratam, respectivamente, as alíneas “c” e “f” do art. 2º deste Código, somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública.

“§ 6º Na implantação de reservatório artificial é obrigatória a desapropriação ou aquisição, pelo empreendedor, das áreas de preservação permanente criadas no seu entorno, cujos parâmetros e regime de uso serão definidos por resolução do CONAMA.

“§ 7º É permitido o acesso de pessoas e animais às áreas de preservação permanente, para obtenção de água, desde que não exija a supressão e não

comprometa a regeneração e a manutenção a longo prazo da vegetação nativa.”

Não acredito que essa medida provisória solucione os problemas referentes às APP em zonas urbanas. Ela não modifica o parágrafo único do art. 2º do Código Florestal e mantém a já comentada duplicidade de processos administrativos para a supressão de vegetação em APP.

Parece-me que a autorização para supressão de vegetação em APP deve ser competência do próprio órgão responsável pelo licenciamento ambiental do respectivo empreendimento que se pretende implantar. Se o empreendimento for objeto de um processo de licenciamento ambiental perante o órgão ambiental estadual, por exemplo, esse órgão terá que observar toda a legislação - federal, estadual e municipal - aplicável à área em que será implantado. Não há, em princípio, razão para exigir-se que a autorização passe também pela esfera municipal, mesmo porque o Município deverá, sempre, conceder a licença urbanística ou o alvará de construção. Nos casos em que a licença ambiental for municipal, a autorização para supressão de vegetação em APP será municipal.

Além da solução dos problemas hoje verificados nas regras sobre supressão de vegetação em APP, entendo que o caminho para o enfrentamento dos problemas e das especificidades das zonas urbanas nesse tema passa pela flexibilização do uso dessas áreas. Nas cidades, pode-se e deve-se admitir o uso das APP ao longo das margens dos corpos d'água para implantação de infra-estrutura de atividades a serem desenvolvidas ao ar livre, desde que seja preservada cobertura vegetal que assegure o cumprimento das finalidades dessas áreas do ponto de vista da proteção ambiental.

Outrossim, impõem-se a eliminação de qualquer conflito entre a Lei 6.766/79 (Lei do Parcelamento do Solo Urbano) e o Código Florestal e a regulação das ações de regularização fundiária dos inúmeros assentamentos humanos irregularmente situados em APP.

Diante disso, entendo que apenas uma alteração mais substancial das normas em vigor pode solucionar os problemas que motivaram a apresentação da proposição em análise. Não basta modificar a redação do

parágrafo único do art. 2º do Código Florestal, comentário que se aplica, também, à emenda apresentada pelo ilustre Deputado Paes Landim. Acredito, ademais, que o debate em torno do projeto de lei *in casu* é o momento ideal para aperfeiçoar a legislação federal sobre o tema.

O Voto, pois, é pela aprovação do Projeto de Lei nº 2.123, de 2003, na forma do Substitutivo aqui apresentado, e pela rejeição da Emenda nº 01, de 2003, apresentada nesta Comissão.

Sala da Comissão, em de de 2003.

Deputado Ronaldo Vasconcellos
Relator

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, MEIO AMBIENTE E MINORIAS

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 2.123, DE 2003

Altera a Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, dispondo sobre as Áreas de Preservação Permanente, a Lei nº 6.766, de 20 de dezembro de 1979, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que “institui o novo Código Florestal”, dispondo sobre as Áreas de Preservação Permanente em zonas urbanas, define condições para a supressão de vegetação em Áreas de Preservação Permanente, ajusta ao Código Florestal a Lei nº 6.766, de 20 de dezembro de 1979, que “dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências”, e define a regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados por população de baixa renda como empreendimento de interesse social para fins de supressão de vegetação em Áreas de Preservação Permanente, na forma que especifica.

Art. 2º A Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 2º-A:

“Art. 2º-A. O plano diretor de que trata o art. 182 da Constituição Federal e as demais normas municipais de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano devem respeitar as Áreas de Preservação Permanente previstas pelo art. 2º, bem

como a respectiva regulamentação estabelecida pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA. (AC)

“§ 1º O Município pode ampliar as dimensões das Áreas de Preservação Permanente estabelecidas por normas federais ou estaduais, com o objetivo de: (AC)

I - assegurar o escoamento de águas pluviais; (AC)

II - exercer ação preventiva contra os processos de erosão, desestabilização e assoreamento; (AC)

III - impedir o acesso superficial e sub-superficial de poluentes aos corpos d'água; (AC)

IV - manter a biodiversidade, as paisagens naturais e o bem-estar da população. (AC)

“§ 2º Nas Áreas de Preservação Permanente de que tratam as alíneas “a” e “b” do art. 2º situadas em zonas urbanas: (AC)

I - admite-se a implantação de infraestrutura destinada a esportes, lazer e atividades educacionais e culturais ao ar livre, observadas as seguintes condições: (AC)

a) preservação de vegetação que assegure o cumprimento dos objetivos previstos nos incisos I a IV do § 1º; (AC)

b) autorização prévia do órgão ambiental competente; (AC)

II - é vedado o movimento de terra, a menos que se destine ao controle de cheias, regularização de vazão, proteção de mananciais e melhor utilização das águas, ou à estabilização de

encostas, com autorização prévia do órgão ambiental competente. (AC)”

Art. 3º A Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 3º-B:

“Art. 3º-B. A supressão de vegetação em Áreas de Preservação Permanente somente pode ser autorizada pelo órgão ambiental licenciador em casos de utilidade pública ou interesse social, devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, se inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto. (AC)

“§ 1º O órgão ambiental licenciador deve indicar, previamente à emissão da autorização para supressão da vegetação em Áreas de Preservação Permanente, as medidas mitigadoras e compensatórias a serem adotadas pelo empreendedor. (AC)

“§ 2º O CONAMA deve estabelecer normas para: (AC)

I - a caracterização de um empreendimento como de utilidade pública ou interesse social, para efeito do disposto no *caput* deste artigo; (AC)

II - a permissão de supressão da vegetação em Áreas de Preservação Permanente, eventual e de baixo impacto ambiental, nos casos de: (AC)

a) manejo florestal sustentável praticado em regime familiar em pequena propriedade ou posse rural; (AC)

b) pequenas comunidades localizadas às margens de corpos d’água, ocupadas por populações tradicionais. (AC)”

Art. 4º O inciso III do art. 4º da Lei nº 6.766, de 20 de dezembro de 1979, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 4º.....

III – ao longo das faixas de domínio público das rodovias, ferrovias e dutos, será obrigatória a reserva de uma faixa *non aedificandi* de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica; (NR)

.....”.

Art. 5º A regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados por população de baixa renda, consolidados na data de publicação desta Lei, é considerada empreendimento de interesse social para fins do disposto no art. 3º-B da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, com a redação dada por esta Lei, atendidos os seguintes requisitos:

I – a regularização fundiária:

- a) deve implicar melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade da população que ocupa a área;
- b) não pode prejudicar o uso dos corpos hídricos para a captação de água com vistas ao abastecimento humano;
- c) deve assegurar, ao máximo possível, a preservação e a recuperação dos recursos ambientais;

II – a área em questão:

- a) deve integrar zona habitacional de interesse social, definida em lei municipal;
- b) não pode ser inundável ou considerada de risco geológico.

§ 1º O licenciamento ambiental deve considerar os requisitos previstos neste artigo, sem prejuízo das exigências de caráter ambiental e urbanístico estabelecidas pelos órgãos licenciadores.

§ 2º O empreendedor responsável pela regularização fundiária e o órgão ambiental licenciador firmarão termo de ajustamento de conduta, com a eficácia de título executivo extrajudicial, a fim de assegurar o cumprimento das medidas mitigadoras e compensatórias previstas na licença ambiental, assegurada a participação do Ministério Público.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor em 120 (cento e vinte) dias, contados da data de sua publicação oficial.

Art. 7º Revoguem-se o parágrafo único do art. 2º, o § 1º do art. 3º e o art. 4º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, com a redação dada pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001.

Sala da Comissão, em de de 2003.

Deputado Ronaldo Vasconcellos
Relator