

## COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

### PROJETO DE LEI Nº 1.197, DE 2003

*Estabelece as áreas ocupadas por dunas e falésias como espaços territoriais especialmente protegidos e dá outras providências.*

**Autores:** Deputados João Alfredo, Fátima Bezerra e Fernando Gabeira

**Relator:** Deputado Luiz Alberto

#### I – RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei de autoria do nobre Deputado João Alfredo com o apoio da Deputada Fátima Bezerra e do Deputado Fernando Gabeira, que estabelece as áreas ocupadas por dunas e falésias como espaços territoriais especialmente protegidos e dá outras providências.

O projeto considera as dunas – móveis, semifixas, fixas e fósseis – e as falésias como espaços territoriais especialmente protegidos, constituindo áreas de proteção especial, conceitua esses termos, especifica as atividades antrópicas nessas áreas sujeitas a licenciamento ambiental e os procedimentos a serem seguidos, define a responsabilidade objetiva de pessoas físicas e jurídicas por danos a essas áreas, além de outros ilícitos administrativos e penais, e tipifica o crime de alterar as dunas e falésias sem licença ou em desacordo com os termos do licenciamento ambiental, com penas aplicáveis inclusive aos agentes políticos ou públicos e às pessoas jurídicas.

Na Justificação, os Autores informam sobre a necessidade de um adequado disciplinamento legal de toda e qualquer atividade antrópica nessas regiões, dada a importância das dunas e falésias como áreas de recarga

de aquíferos, como atenuadoras dos processos erosivos e como atrativos turísticos na zona costeira, citando exemplos de ações humanas negativas no Estado do Ceará.

Trata-se de proposição sujeita a apreciação do Plenário, segundo o art. 24 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados

É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

A Constituição Federal, em seu art. 225, § 4º, estabelece que “... são patrimônio nacional...”, entre outros, “... a Zona Costeira...”, e ainda que “... sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais”. No mesmo art. 225, § 1º, inciso III, estatui-se que “... incumbe ao Poder Público (...) 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”.

No que tange à Zona Costeira, e visando a orientar a utilização racional de seus recursos de forma a contribuir para elevar a qualidade de vida de sua população, e a proteção de seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural, foi instituído o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC, mediante a Lei nº 7.661, de 1988, regulamentada em 21/12/1990 pela Resolução 01 da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar – CIRM. Quanto aos “espaços territoriais (...) especialmente protegidos”, a Lei nº 9.985, de 2000, veio a instituir o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, que estabelece critérios e normas para criação, implantação e gestão das unidades de conservação.

Com base nesses e em outros diplomas legais, foram criadas diversas unidades de conservação na Zona Costeira brasileira, geralmente na forma de parques e reservas, como parte da estratégia de

conservação da biodiversidade. Tomando-se por base o documento “Macrodiagnóstico da Zona Costeira do Brasil”, produzido pelo Ministério do Meio Ambiente em 1996, as unidades de conservação localizadas na Zona Costeira totalizam aproximadamente 290, o que representa 21.028.332 hectares, enquanto as reservas indígenas totalizam 588.199 hectares, divididos em 34 unidades. As unidades e áreas protegidas presentes no levantamento citado são aquelas localizadas em ilhas oceânicas ou costeiras e no continente, tendo como objetivo específico de conservação a proteção de praias, dunas, recifes de coral, pastos marinhos, baías e estuários, lagunas com influência marinha, banhados, ou a proteção de ecossistemas que também recebem influência direta do mar, como os manguezais, restingas e marismas.

A distribuição dessas unidades de conservação na Zona Costeira, todavia, não é uniforme, pois elas são estabelecidas segundo as necessidades regionais ou locais e em áreas de maior relevância biológica. Nos últimos anos, um número crescente de unidades está sendo decretado nos ambientes costeiros, tendo geralmente como objetivo central – com algumas exceções, como no caso dos Lençóis Maranhenses – a proteção dos elementos bióticos, mas não existe uma estratégia nacional de conservação que leve em conta outros recursos naturais, cuja importância de preservação talvez não seja tão evidente à primeira vista. Tal é o caso das dunas e falésias, objeto do projeto de lei em análise, cuja relevância ambiental prende-se menos à flora e à fauna que possam abrigar e mais ao papel que desempenham como áreas de recarga de aquíferos e como atenuadoras dos processos erosivos na costa litorânea.

Foi muito feliz, dessarte, a iniciativa dos nobres Deputados João Alfredo, Fátima Bezerra e Fernando Gabeira em propor uma lei federal tratando da proteção específica das dunas e falésias. A esse respeito, convém lembrar que a Lei nº 4.771, de 1965 (“Código Florestal”), em seu art. 2º, alínea “f”, considera como de preservação permanente as florestas e demais formas de vegetação natural situadas *“nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues”*, ou seja, a proteção refere-se apenas à cobertura vegetal das dunas, e não a elas propriamente ditas.

Conforme muito bem justificado pelos autores, e ainda nas palavras do Prof. Jeovah Meireles, do Departamento de Geografia da Universidade Federal do Ceará, *“as dunas e falésias representam sistemas ambientais caracterizados pela dispersão de sedimentos, são detentoras de uma complexa diversidade ecológica, fornecedoras de material para o sistema de*

*praias, reservatórios de água potável e reguladoras dos fluxos de energia que impulsionam a origem e o desenvolvimento da planície costeira.”*

*Por um lado, “as dunas móveis são responsáveis pela manutenção de um aporte regulador de sedimentos ao longo do litoral, evitando a origem de processos erosivos acelerados. Impedir a movimentação delas na direção dos pontais, margens de estuários e canais de marés é promover um colapso de sedimentos, refletindo na descaracterização paisagística dos campos de dunas e na erosão progressiva ao longo das praias.”*

*Por outro lado, ainda nas palavras do Prof. Jeovah, “já estão presentes áreas onde somente se encontram resquícios de falésias: foram quase totalmente extintas por construções de mansões e grandes hotéis, mineração de areia e argila, impermeabilização do solo e contaminação da água que armazena no subsolo. A expansão dos núcleos urbanos, ocupando as imediações das falésias e suas encostas, extinguiu um grande número de fontes naturais, as quais eram utilizadas como locais de refúgio e alimento para uma diversificada fauna marinha, além de prejudicar as comunidades litorâneas de pescadores, que utilizavam as nascentes de água doce para o consumo e atividades de lazer.”*

Portanto, mais que bem-vinda a iniciativa dos nobres Deputados quanto ao seu conteúdo. No que tange à técnica legislativa, com implicações no mérito e ainda no intuito de que a futura lei possa ser de fato respeitada, algumas ressalvas merecem ser feitas para o aprimoramento do texto legal, conforme as emendas que adiante se justificam.

Em primeiro lugar, o art. 2º do PL 1.197/03 assim estatui:

*“Art. 2º Consideram-se espaços territoriais especialmente protegidos, constituindo áreas de proteção especial, as dunas móveis ou ativas; as dunas fixas e semifixas; as dunas fósseis ou eolianitas e as falésias.*

*Parágrafo único Os cuidados de conservação a serem adotados para a preservação das áreas especificadas nesta Lei obedecerão aos critérios e limitações ambientais do Sistema Nacional de Unidades de Conservação e do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e das resoluções específicas do Conselho Nacional de Meio Ambiente, não sendo admitidas quaisquer atividades que comprometam ou ameacem a sustentabilidade da área ou o direito das gerações futuras ao patrimônio ambiental nelas contido.”*

Observa-se que, nesse aspecto, o projeto propõe que as dunas e falésias constituam “áreas de proteção especial”, que é um tipo de unidade de conservação não legalmente constituída, mas cuja denominação se emprega com a finalidade de evidenciar áreas em estado de alerta, já contempladas por outros instrumentos legais. Desta forma, tal “proteção” assim definida redundaria tênue e dissociada de embasamento legal que pudesse ser efetivada na prática, num eventual embate administrativo ou judicial.

A Lei nº 9.985/00 (“Lei do SNUC”), que estabelece critérios e normas para criação, implantação e gestão das unidades de conservação, define estas, em seu art. 2º, inciso I, como o espaço territorial e seus recursos ambientais com características naturais relevantes, legalmente instituídas pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos. Adicionalmente, nos arts. 7º, 8º e 14, divide as unidades de conservação integrantes do SNUC em dois grupos: unidades de proteção integral (estações ecológicas, reservas biológicas, parques nacionais, monumentos naturais e refúgios de vida silvestre) e unidades de uso sustentável (áreas de proteção ambiental, áreas de relevante interesse ecológico, florestas nacionais, reservas extrativistas, reservas de fauna, reservas de desenvolvimento sustentável e reservas particulares do patrimônio natural).

Observa-se, pois, que entre as categorias de unidades de conservação não se encontram as “áreas de proteção especial” propostas no projeto de lei. Além disso, conforme o conceito anterior, as unidades de conservação devem ter limites definidos, o que não acontece com as dunas e falésias a serem genericamente protegidas pelo PL 1.197/03, razão pela qual tal proteção não poderá obedecer aos critérios e limitações ambientais do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, conforme previsto no parágrafo único do art. 2º.

Da mesma forma, o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro já abarca as normas gerais de conservação a serem adotadas para a preservação de toda a Zona Costeira, na qual se incluem as dunas e as falésias, que, naturalmente, devem seguir os mesmos critérios e limitações ambientais.

Portanto, há que buscar nova forma de definir a proteção das dunas e falésias, mas não pode ser mediante uma das categorias de unidade de conservação, dada a necessidade que haveria de limites definidos. A proposta de emenda que aqui se faz é de que elas sejam consideradas Áreas de

Preservação Permanente – APP's, previstas na legislação pátria desde 1965 e que, conforme as alterações introduzidas no Código Florestal pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001, aplicam-se mesmo a áreas sem vegetação (conforme modificação introduzida no art. 1º, § 2º, inciso II, do Código) e só podem ter a supressão dessa vegetação autorizada em casos de utilidade pública ou de interesse social (*caput* do art. 4º, c/c art. 1º, § 2º, incisos IV e V, do Código). Usando de análogo raciocínio, ao considerar dunas e falésias como APP's, pode-se no mesmo instrumento condicionar o uso e a ocupação do solo onde elas se localizam aos mesmos casos de utilidade pública ou de interesse social, devidamente caracterizados em estudo prévio de impacto ambiental e motivados em procedimento administrativo próprio, decretados pelo órgãos ambientais competentes, conforme a Emenda Modificativa nº 1, anexa.

Prosseguindo nas ressalvas ao projeto em análise, outra relativa exclusivamente ao conteúdo refere-se às definições do art. 3º. A Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, preceitua, em seu art. 11, inciso I, alínea *f*, que se deve “*usar frases curtas e concisas*”. Certamente, esse não é o caso do inciso I do citado art. 3º do projeto, que poderia ser melhor reescrito na forma da Emenda Modificativa nº 2, anexa. Incluem-se ainda algumas modificações nos demais incisos, com o fito de contribuir para a melhoria do entendimento das expressões.

Outra ressalva ao projeto relatado, ligada agora à técnica de redação, com implicações no mérito, diz respeito ao art. 4º, que emprega exemplificações em seguida à expressão “*tais como*”. Essa prática, em diversos casos semelhantes, tem levado a intermináveis batalhas judiciais quanto à aplicabilidade ou não da lei aos casos não exemplificados e mesmo aos ali especificados. O indicado, nesse aspecto, é expor taxativamente os casos aplicáveis ou, se isso não for possível – como parece ser o exemplo em questão, já que há inúmeras formas de uso e ocupação do solo, que não seriam esgotadas no artigo –, dar apenas a definição genérica dos casos aplicáveis, conforme a redação proposta na Emenda Modificativa nº 3, anexa.

Por fim, a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (“Lei de Crimes Ambientais”), veio a congrega a grande maioria das sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente num

único dispositivo legal, até para facilitar a apenação dos responsáveis, que seria certamente dificultada com a existência de uma plethora de leis penais ambientais, às vezes até sobre temas coincidentes. Além disso, a própria LC 95/98 estatui, em seu art. 7º, inciso IV, que *“o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa”*.

Desta forma, não é apropriada a previsão de uma nova tipificação penal por dano ambiental fora da Lei de Crimes Ambientais – no caso, o art. 6º do projeto –, razão pela qual propõe-se sua remessa àquela lei, com a conseqüente supressão dos parágrafos 3º a 6º, que a ela fazem referência, conforme a redação da Emenda Modificativa nº 4, anexa.

Diante das razões expostas neste parecer, manifestamos pela **aprovação do PL 1.197/03, com as emendas anexas**.

Sala da Comissão, em 8 de junho de 2004.

Deputado LUIZ ALBERTO  
Relator

**COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL****PROJETO DE LEI Nº 1.197, DE 2003**

*Estabelece as áreas ocupadas por dunas e falésias como espaços territoriais especialmente protegidos e dá outras providências.*

**EMENDA MODIFICATIVA Nº 1**

Dê-se ao art. 2º do projeto a seguinte redação:

"Art. 2º As áreas de dunas móveis ou ativas, semifixas, fixas e fósseis ou eolianitos e as falésias são espaços territoriais especialmente protegidos, constituindo Áreas de Preservação Permanente, nos termos do art. 2º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965

§1º Nos espaços territoriais especialmente protegidos por esta Lei, qualquer forma de uso ou ocupação do solo somente pode ser autorizada em caso de utilidade pública ou de interesse social, devidamente caracterizados em estudo prévio de impacto ambiental e motivados pelos órgãos ambientais competentes em procedimento administrativo próprio.

§2º Os cuidados de conservação a serem adotados para a preservação das áreas especificadas nesta lei obedecerão aos critérios e limitações ambientais das normas legais pertinentes, incluindo as Resoluções específicas do CONAMA."

Sala da Comissão, em 8 de junho de 2004.

Deputado LUIZ ALBERTO  
Relator



**COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL****PROJETO DE LEI Nº 1.197, DE 2003**

*Estabelece as áreas ocupadas por dunas e falésias como espaços territoriais especialmente protegidos e dá outras providências.*

**EMENDA MODIFICATIVA Nº 2**

Dê-se ao *caput* do art. 3º do projeto a seguinte redação:

“Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

I – dunas móveis ou ativas: aquelas que, pela ação dos ventos, sofrem deslocamento ao longo do tempo;

II – dunas semifixas e fixas: aquelas dotadas de revestimento vegetal de porte variado que dificulta ou impede a sua movimentação pela ação dos ventos, respectivamente;

III – dunas fósseis ou eolianitos: aquelas de consistência endurecida, com grãos de areia cimentados por carbonato de cálcio ou outra substância mineral, formando conjuntos isolados ou contínuos;

IV – falésias: formas de relevo altas e íngremes à beira-mar, geralmente esculpidas pela ação erosiva das ondas.

Parágrafo único. ....”.

Sala da Comissão, em 8 de junho de 2004.

Deputado LUIZ ALBERTO

Relator

**COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL****PROJETO DE LEI Nº 1.197, DE 2003**

*Estabelece as áreas ocupadas por dunas e falésias como espaços territoriais especialmente protegidos e dá outras providências.*

**EMENDA MODIFICATIVA Nº 3**

Dê-se ao *caput* do art. 4º do projeto a seguinte redação:

“Art. 4º A implantação de obras de infra-estrutura, inclusive vias de transporte , ou de quaisquer outros planos ou projetos de uso e ocupação do solo, extração de recursos minerais, aproveitamento de recursos naturais efetiva ou potencialmente causadores de impacto ambiental nos espaços territoriais protegidos por esta Lei devem ter licenciamento ambiental na forma da normas federais, estaduais e municipais pertinentes.

§ 1º O princípio da precaução deverá ser rigorosamente observado para o estabelecimento de normas e padrões balizadores do empreendimento e na análise de dano ambiental efetivo ou potencial, tanto durante o processo de licenciamento, como quando da concessão dos licenciamentos ambientais pertinentes.”

§2º A identificação e delimitação, pelo órgão ambiental competente, das dunas e falésias passíveis de uso ou ocupação declarados de interesse social deverão estar fundamentadas em estudos técnicos e científicos que comprovem que a ocupação de tais áreas não comprometerá:

I – a recarga e a pressão hidrostática do aquífero dunar nas proximidades de ambientes estuarinos, lacustres, lagunares, canais de maré e sobre restingas;

II - a quantidade e qualidade de água disponível para usos múltiplos na região, notadamente a consumo humano e

dessedentação de animais, considerando-se a demanda hídrica em função da dinâmica populacional sazonal;

III - os bancos de areia que atuam como áreas de expansão do ecossistema manguezal e de restinga;

IV - os locais de pouso de aves migratórias e de alimento e refúgio para a fauna estuarina; e

V - a função da duna na estabilização costeira e sua beleza cênica.

VI – a dinâmica natural formadora e mantenedoras das características paisagísticas."

Sala da Comissão, em 8 de junho de 2004.

Deputado LUIZ ALBERTO  
Relator

**COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL****PROJETO DE LEI Nº 1.197, DE 2003**

*Estabelece as áreas ocupadas por dunas e falésias como espaços territoriais especialmente protegidos e dá outras providências.*

**EMENDA MODIFICATIVA Nº 4**

Dê-se ao art. 6º do projeto a seguinte redação:

“Art. 6º A Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, fica acrescida do seguinte art. 64-A:

*‘Art. 64-A Provocar qualquer alteração em dunas e falésias sem licença das autoridades competentes ou em desacordo com os termos do licenciamento ambiental:*

*Pena – detenção de 1 (um) a 4 (quatro) anos.*

*§ 1º A pena é aumentada da metade, se o crime é praticado:*

*I – por agente do poder público;*

*II – durante a noite.*

*§ 2º O agente político ou público que se omite na adoção das medidas previstas para a preservação e conservação das dunas e falésias também incorre nas penas do § 1º”.*

Sala da Comissão, em 8 de junho de 2004.

Deputado LUIZ ALBERTO

Relator