

## **COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO**

### **Projeto de Lei nº 1.815, de 2003**

*Cria a Zona de Transição Urbana e dá outras providências.*

Autor: Deputado **RICARTE DE FREITAS**  
Relator: Deputado **ZEZÉU RIBEIRO**

#### **I - Relatório**

A proposta em apreciação nesta Comissão técnica pretende que as áreas limítrofes das cidades, independentemente da existência de planos diretores de ordenamento territorial ou de zoneamento, possam ser utilizadas para promover a sustentabilidade das populações locais, na forma definida pelo Poder Público local, observado o disposto nesta proposição em exame. Seu objetivo básico é o de estabelecer normas que sirvam para regular o uso e a exploração dessas áreas de entorno das cidades, em prol do desenvolvimento coletivo.

O texto apresentado considera área de entorno aquela resultante do acréscimo de 20% à área urbana de qualquer cidade, independentemente de sua localização geográfica, respeitados os limites territoriais adjacentes. Para o cálculo, a área urbana será computada a partir das unidades residenciais regularmente cadastradas pelas prefeituras, sujeitas ao pagamento do imposto territorial urbano e localizadas em áreas servida por infra-estrutura mínima composta de rede de água e esgoto, iluminação pública e calçamento.

A exploração dessas áreas de entorno, denominadas Zonas de Transição Urbana, deve, segundo a proposta, observar as seguintes diretrizes: integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, objetivando o desenvolvimento socioeconômico do município e do território sob sua administração, mediante a geração de empregos e a fixação da população do entorno urbano; e observância da legislação ambiental aplicável à Zona de Transição Urbana, no que se refere às unidades de conservação da natureza de que trata a Lei nº 9.985, de 2000, às áreas de preservação permanente

previstas nos arts. 2º e 3º do Código Florestal (Lei nº 4.771, de 1965), aos bens da União e às terras públicas.

O texto acrescenta que o licenciamento para construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, que não sejam consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, na Zona de Transição Urbana é de competência exclusiva do município, exceto se inexistir órgão ambiental municipal, hipótese na qual o referido licenciamento passa a ser de responsabilidade estadual. Acrescenta, ainda, que a criação ou a ampliação de unidades de conservação na Zona de Transição Urbana somente poderá ser realizada mediante edição de lei federal, ou com a autorização do Prefeito municipal, disposição que se aplica apenas às cidades com mais de 20 mil habitantes.

A proposta finaliza prevendo que a União poderá participar de empreendimentos destinados ao desenvolvimento da Zona de Transição Urbana, diretamente ou por intermédio de agências de fomento, com o aporte de recursos financeiros, técnicos e humanos, bem como com equipamentos e infra-estrutura para projetos que visem à integração das unidades federadas ou das regiões. As condições para tal participação devem ser estabelecidas em contrato ou convênio, observando-se a isenção de juros, a flexibilização de prazos para execução e pagamento, e a prestação de apoio técnico permanente. Fica prevista, também, a equiparação do Distrito Federal e do Governador do Distrito Federal ao Município e ao Prefeito municipal, respectivamente, para os efeitos do disposto em relação à Zona de Transição Urbana.

O objetivo da proposição, segundo o Autor, é o de facilitar o acesso e a exploração do potencial existente no entorno das cidades, conferindo tratamento diferenciado a tais áreas. Com isso, pretende-se afastar os entraves legais que usualmente dificultam a exploração econômica dessas zonas, particularmente no que tange às limitações impostas pela legislação ambiental. O Autor entende, ainda, que a aprovação da proposta vai minimizar as formas indesejáveis de pressão urbana e favelização que hoje se observam nas nossas cidades.

Apreciado inicialmente para a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, o projeto de lei em exame foi rejeitado quanto ao mérito naquele órgão técnico, nos termos do parecer do Relator, Deputado Renato Casagrande. A esta Comissão de Desenvolvimento Urbano compete analisar o tema no que concerne a questões relacionadas à ordenação jurídico-urbanística do território e ao desenvolvimento municipal e territorial.

Durante o prazo regimental, não foram apresentadas emendas.  
É o nosso relatório.

## II – Voto do Relator

Sob a alegação de que existem entraves legais que dificultam o desenvolvimento econômico das áreas situadas no entorno dos centros urbanos, a proposição em foco pretende criar zonas específicas onde a aplicação da legislação ambiental seria flexibilizada. Com isso, busca-se uma solução para as pressões sociais que incidem sobre essas áreas periféricas e que resultam em um grave processo de favelização. Tal flexibilização seria realizada, basicamente, a partir das seguintes medidas: remessa ao Poder Público local da competência para editar normas de utilização das “zonas de transição urbana”, independentemente de planos diretores de ordenamento territorial ou zoneamento; exigência de aplicação, nas referidas zonas apenas de parte das normas ambientais vigentes; remessa da competência do licenciamento de empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, mas não poluidores, ao órgão ambiental municipal; e estabelecimento de restrições à criação de unidades de conservação.

Em que pese a relevância da preocupação do Autor com o desenvolvimento socioeconômico das periferias urbanas, temos razões para crer que a solução proposta não reúne mérito que recomende sua aprovação.

Em primeiro lugar, como bem ressaltou o relator que nos antecedeu na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, deve-se ter em mente que “os zoneamentos e demais institutos relacionados ao ordenamento territorial constituem instrumentos muito importantes na luta pelo desenvolvimento sustentável”. Dentro desse contexto, as normas ambientais situam-se “não como entraves a serem superados, mas como ferramentas para alcançar padrões sustentáveis de uso dos recursos naturais disponíveis e de crescimento socioeconômico”.

Do ponto de vista do desenvolvimento urbano, a base de análise da proposta deve ser, necessariamente, a divisão de competências imposta pela Constituição Federal de 1988. De acordo com essa divisão, cabe à União “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos” (art. 21, XX), enquanto que ao Município compete “criar, organizar e suprimir Distritos, observada a legislação estadual” (art. 30, IV), bem como “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (art. 30, VIII).

Como se pode ver, a partir da leitura desses dispositivos, o entendimento do legislador constituinte foi o de garantir ao Município autonomia para organizar seu território da maneira que mais lhe parecer conveniente, resguardando à União a prerrogativa de apenas instituir diretrizes, ou seja, apontar rumos. Esse entendimento justifica-se pela diversidade encontrada entre os milhares de Municípios brasileiros, tanto em termos socioeconômicos e culturais, quanto em termos ambientais, diversidade que pede soluções específicas em termos de política de desenvolvimento urbano, não admitindo a adoção de um tratamento uniforme.

A própria Constituição Federal reforça essa posição ao instituir o plano diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana (art. 182, § 1º, da Constituição Federal), a ser aprovado por lei municipal. Vale registrar, a propósito que, nos termos do Estatuto da Cidade, o plano diretor engloba necessariamente o território do Município como um todo (art. 39, § 2º, da Lei nº 10.257/01), e não apenas as áreas urbanas. Assim, é o plano diretor que deve apontar, em cada Município, quais as áreas que deverão ser alvo de medidas diferenciadas visando à indução de seu desenvolvimento.

Pretender definir um zoneamento do território municipal por lei federal, como quer a proposição ora em estudo, afronta, portanto, a autonomia do Município, garantida pela Carta Magna, para dispor sobre a organização de seu território e estabelecer uma política de desenvolvimento urbano que atenda a suas peculiaridades locais.

Assim, diante do exposto, somos pela rejeição quanto ao mérito do Projeto de Lei nº 1.815, de 2003.

Sala da Comissão, em 06 de abril de 2005.

Deputado **ZEZÉU RIBEIRO**  
Relator