

# **COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO**

## **PROJETO DE LEI Nº 5.107, DE 2005**

*Dispõe sobre assentamentos habitacionais de baixa renda situados em zona urbana, em área de preservação permanente ou em zona de risco.*

Autor: Deputado **JAMIL MURAD**  
Relator: Deputado **GUSTAVO FRUET**

### **I - RELATÓRIO**

O projeto de lei que ora vem ao exame deste Órgão Técnico pretende dispor sobre a regularização de assentamentos habitacionais de baixa renda, cuja ocupação esteja consolidada até a data de publicação da lei que dele vier a se originar. Serão abrangidos pela norma os assentamentos situados em zona urbana, em áreas de preservação permanente (APP) ou em zona de risco. A proposta define como APP as áreas definidas na Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que dispõe sobre o Código Florestal, alterada pela Lei nº 7.803, de 18 de julho de 1989, e pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001. Por sua vez, o termo zona de risco é definido como as zonas sujeitas a inundações, erosão, deslizamentos, problemas geológicos ou geotécnicos e outros fatores que comprometam a segurança humana.

Nos termos da proposição, a regularização dos assentamentos habitacionais situados em APP deve ser considerada de interesse social, de acordo com o que define o art. 1º, § 2º, V, do Código Florestal. O texto admite, tão somente, a regularização dos assentamentos situados nas áreas de preservação permanente mencionadas nas alíneas “a” e “b” do art. 2º do Código Florestal, ou seja, aqueles localizados nas margens de rios ou cursos

d'água e ao redor de lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais. Em qualquer caso, a regularização depende de que seja respeitada a faixa não edificável correspondente à metade da que está prevista no Código Florestal ou maiores, se assim dispuser o plano diretor.

A proposta estabelece, como condições para a regularização dos assentamentos habitacionais de baixa renda situados em APP, a autorização para supressão da vegetação, em conformidade com as disposições da Medida Provisória nº 2.166-67/2001, e o respectivo licenciamento ambiental, respeitadas, ainda, as determinações aplicáveis do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA). Além disso, a área passível de regularização deve integrar zona habitacional de interesse social, definida no plano diretor, tendo regime urbanístico específico para habitação popular.

Por outro lado, fica proibida a regularização de assentamentos habitacionais situados: em zonas de risco, em fundos de vale ou outros locais onde seja inviável a implantação de rede de saneamento básico, em unidade de conservação cujos objetivos sejam incompatíveis com a permanência de ocupação humana, em áreas de ocupação rarefeitas passíveis de recuperação ambiental ou em áreas de interesse ambiental, histórico, paisagístico ou cultural. Nesses casos, a proposta prevê a remoção dos ocupantes para um local adequado do ponto de vista ambiental, urbanístico e habitacional, situado fora da APP.

Finalmente, a proposição incumbe ao Poder Público promover o levantamento e o diagnóstico socioambiental dos assentamentos habitacionais de baixa renda situados em APP e zonas de risco, no prazo de 18 (dezoito) meses contados a partir da data de publicação da lei que dela vier a se originar. Fica definida, ainda, a data de entrada em vigor da norma como a de sua publicação.

Segundo o Autor, a iniciativa pretende equacionar o conflito existente entre o direito à moradia das populações carentes ocupantes irregulares de APP ou áreas de risco e o direito da comunidade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se, na sua opinião, de um problema que precisa ser urgentemente enfrentado, pois, nem se pode deixar as populações carentes a descoberto das políticas públicas, nem tampouco permitir que as áreas situadas às margens de rios, lagos e lagoas continuem sendo degradadas indiscriminadamente.

Durante o prazo regimental, não foram apresentadas emendas à proposta nesta Comissão.

É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

A presença de ocupações irregulares em áreas de risco ou de preservação permanente é uma triste realidade que marca o cenário dos centros urbanos. Causado em grande parte pela insuficiência da oferta de terra urbanizada visando a atender as demandas da população no que tange à habitação, esse fenômeno não se restringe às metrópoles, mas atinge até mesmo cidades de médio porte. Desnecessário mencionar que, além dos prejuízos ao meio ambiente, essa situação tem ceifado muitas vidas humanas, em desastres que poderiam certamente ser evitados.

Urge, portanto, oferecer uma solução para o problema, criando condições legais para a regularização dessas ocupações, de maneira que, de um lado, seja preservado o direito das pessoas à vida e à moradia e, de outro, minimizado o dano ambiental que está sendo perpetrado. Sobre esse aspecto, é importante ressaltar que, do ponto de vista ambiental, o uso regrado de uma área de preservação permanente para fins de moradia, do qual resulte certo controle e medidas mitigadoras, é sempre menos danoso que a ocupação irregular dessa mesma área.

Para equacionar essa questão, a MP 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, alterou o art. 4º do Código Florestal (Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Com a mudança, admite-se a autorização para supressão de vegetação em área de preservação permanente (APP) “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” (art. 4º, *caput*). Sendo área urbana, a supressão pode ser autorizada pelo órgão municipal competente, se o Município dispuser de conselho de meio ambiente com caráter deliberativo e plano diretor, ressalvada a necessidade de anuênciia prévia do órgão ambiental estadual competente (art. 4º § 2º). Entre outras medidas, está previsto que o órgão ambiental competente deve indicar, 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 (art. 4º, § 4).

Por outro lado, a mesma MP também alterou a redação do art. 1º do Código Florestal, dispositivo que, em seu § 2º, traz as definições necessárias à aplicação da norma. No que se refere aos termos “utilidade pública” e “interesse social”, o texto define apenas alguns casos e remete ao CONAMA (Conselho Nacional de Meio Ambiente), a tarefa de determinar quais obras, planos, atividades ou projetos podem ser considerados para fins de supressão de vegetação em APP. Desde 2001, o CONAMA tem trabalhado na elaboração de uma resolução que contemple todos os interesses envolvidos e permita a regularização fundiária das ocupações existentes nessas áreas.

Entretanto, o Procurador-Geral da República questionou, junto ao Supremo Tribunal Federal, a constitucionalidade do art. 4º, com a redação dada pela MP supramencionada, alegando que a supressão de vegetação em APP somente seria possível mediante autorização por lei federal, caso a caso. Isso porque, no seu entendimento, as referidas áreas equiparam-se a espaços territoriais especialmente protegidos, na forma do art. 225, § 1º, inciso III, da Constituição Federal. Embora tenha sido concedida uma liminar, ela foi derrubada e, agora, aguarda-se o julgamento do mérito que, se for favorável, colocará por terra todos os esforços do CONAMA para a regulamentação da matéria.

Além disso, discute-se no âmbito desta Comissão de Desenvolvimento Urbano o Projeto de Lei nº 3.057, de 2000, e seus apensos, que intentam reformular a norma legal que rege o parcelamento do solo para fins urbanos no País. Essa reformulação, que conta com a participação ativa do Ministério das Cidades e de vários setores da sociedade civil interessados no tema, pretende abranger também a questão da regularização fundiária urbana, dando tratamento legal adequado para as ocupações irregulares em APP. O texto que vem sendo discutido, diga-se de passagem, segue a mesma linha adotada pelo CONAMA, no sentido de definir os casos em que seria admitida a supressão da vegetação e quais as medidas compensatórias a serem adotadas.

Dante desse cenário, a iniciativa do nobre Deputado Jamil Murad representa uma duplicação de esforços em relação aos trabalhos que já

estão em andamento. Salvo melhor juízo, o melhor tratamento para o problema é exatamente equacioná-lo no âmbito da legislação urbanística e ambiental, evitando-se um diploma legal “avulso”. Tal caminho, diga-se de passagem, é condizente com as diretrizes da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que trata, entre outros assuntos, da elaboração, da redação, da alteração e da consolidação das leis e que determina, em seu art. 7º, inciso IV, que um mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto de complementação prevista por remissão expressa.

Diante do exposto, voto pela **rejeição** do Projeto de Lei nº 5.107, de 2005.

Sala da Comissão, em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2005.

Deputado **GUSTAVO FRUET**  
Relator1