

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

PROJETO DE LEI Nº 3.517, DE 2008

Altera o parágrafo único do art. 2º da Lei nº 4.771 de 15 de setembro de 1965, Código Florestal.

Autor: Deputado José Carlos Vieira

Relator: Deputado Evandro Milhomem

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei (PL) nº 3.517/2008 tem por fim alterar o art. 2º, parágrafo único, da Lei nº 4.771/1965 (Código Florestal), que trata das áreas de preservação permanente (APPs) em zona urbana. De acordo com a proposição, a definição das APPs observará o disposto nos planos diretores e leis de uso do solo, desde que o Município possua: plano diretor aprovado e atualizado conforme a Lei nº 10.257/2001; órgãos colegiados de controle social das políticas urbana e ambiental, ou entes colegiados intermunicipais com a mesma finalidade; e órgãos executivos específicos das áreas urbana e ambiental, ou integração com associações ou consórcios intermunicipais para o planejamento, a gestão e a fiscalização nas referidas áreas, conforme a Lei nº 11.107/2005.

O autor justifica a proposição argumentando que ela tem o objetivo de conformar o Código Florestal às novas disposições previstas no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e na Constituição Federal. O primeiro exige dos municípios a elaboração de planos diretores sob a ótica do desenvolvimento sustentável. A Constituição estabelece que os municípios têm competência para licenciar, fiscalizar e legislar concorrentemente. Portanto, os municípios devem se adaptar às novas regras, mas, para tanto, devem dispor de órgãos colegiados que assegurem o caráter democráticos das decisões e, ao mesmo tempo, órgãos técnicos capacitados na área ambiental.

Encaminhado à Comissão, o PL nº 3.517/2008 não recebeu emendas, no prazo regimental.

II - VOTO DO RELATOR

A área de preservação permanente, prevista no Código Florestal (Lei nº 4.771/1965), é o espaço, coberto ou não por vegetação nativa, “com a função ambiental de 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). O Código Florestal (*caput* do art. 2º) estabelece critérios para delimitação das APPs, aplicáveis como regra geral. Ao longo dos cursos d’água, por exemplo, são indicadas as larguras das faixas de APP em conformidade com a largura do rio.

Para as APPs situadas na zona urbana, o Código Florestal determina:

Art. 2º.

Parágrafo único. No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em todo o território abrangido, observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo (grifou-se).

Essa redação é confusa, porque, afinal, não faz uma opção clara sobre os parâmetros a serem observados para a delimitação das APPs urbanas. Fica a dúvida se os critérios delimitados no *caput* do art. 2º devem ser necessariamente seguidos nas áreas urbanas ou se o plano diretor e as leis municipais de uso do solo urbano podem estabelecer critérios diferentes. Essa redação dúbia dá margem a interpretações diversas, ora favoráveis à regularização da ocupação humana, ora à manutenção da vegetação nativa.

Por sua vez, o plano diretor foi instituído pela Constituição Federal (art. 182, § 1º) e regulamentado pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001, arts. 39 a 42). Ele é o “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” (Lei nº 10.257/2001, art. 40), devendo prever as áreas para onde a cidade deve se expandir e adensar e aquelas que devem ser resguardadas da ocupação urbana. Ele é, portanto, um instrumento de ordenamento urbano.

A Lei nº 10.257/2001 aponta as diretrizes a serem obedecidas na política urbana, entre as quais destaca-se a proteção, a preservação e a recuperação “do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico” (art. 2º, XII). Daí podemos inferir que o plano diretor, instrumento de planejamento da expansão urbana, deve levar em conta a conservação do ambiente natural, em meio ao qual encontram-se as áreas de preservação permanente. Portanto, o ordenamento territorial das cidades não pode desconsiderar as determinações do Código Florestal.

Há que se mencionar, ainda, as determinações da Lei nº 6.766/1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano. Essa lei estabelece diversas regras para o uso do solo nas cidades, entre as quais a previsão de áreas não edificáveis ao longo dos cursos d’água. Diz a lei:

Art. 4º - Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:

.....

III - ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não-edificável de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica; (grifou-se)

Verifica-se que a Lei nº 6.766/1979 instituiu uma área não edificável sobreposta às APPs, o que tem trazido ainda mais dificuldades para o licenciamento de projetos de parcelamento urbano. Muitos projetos urbanísticos licenciados com base na Lei nº 6.766/1979 estão sobrepostos a áreas de preservação permanente. Ou seja, desconsiderando a legislação específica sobre meio ambiente – no caso, o Código Florestal –, os órgãos urbanísticos permitiram a ocupação de parte da APP, exceto naquela faixa não edificável de quinze metros.

Acrescente-se, ainda, o surgimento das ocupações irregulares, seja de população de baixa renda, seja de classes mais abastadas, muitas delas sobre áreas ambientalmente frágeis, inclusive APPs. A falta de fiscalização pública sobre a expansão urbana dá margem à ocupação de encostas, margens de rios e outros locais impróprios, sujeitos a enchentes e deslizamentos.

Todos esses fatores levam a um quadro de desordem urbana, que compromete a segurança das populações, a conservação da biodiversidade e o equilíbrio ambiental.

Consideramos que o Projeto de Lei nº 3.517/2008 é bem-vindo, no sentido de dar clareza à legislação em vigor e reduzir os conflitos entre órgãos ambientais e urbanísticos. Entretanto, a proposição necessita de ajustes relativos ao mérito da matéria.

Em primeiro lugar, é preciso reforçar a manutenção das APPs em áreas urbanas. Devemos ter em mente que muitas cidades ainda possuem porções significativas de cobertura vegetal nativa e a flexibilização das regras do Código poderia estimular o desmatamento desse importante patrimônio. Portanto, considerando a relevância ecológica das matas ciliares e demais formas de vegetação nativa para a conservação da biodiversidade e da água, para o equilíbrio do solo, para o conforto ambiental e para a segurança das populações, entendemos que o avanço da legislação seja no sentido de consolidar as disposições do Código Florestal, e não o contrário. A reformulação das normas relativas a APPs em área urbana deve conferir maior clareza ao texto legal, corroborando os critérios de delimitação da APP indicados no *caput* desse mesmo artigo.

Por outro lado, não podemos ignorar as ocupações já consolidadas, nem as ocupações irregulares em processo de regularização. Nesses casos, consideramos admissível a supressão da APP, desde que evitadas as áreas de risco e respeitado um percentual máximo de impermeabilização do solo.

Ressalte-se que o Código Florestal, art. 4º, admite a supressão de vegetação em área de preservação permanente em caso de utilidade pública ou de interesse social. De acordo com o Código Florestal, a utilidade pública abrange as atividades de segurança nacional e proteção sanitária, as obras essenciais de transporte, saneamento e energia, e os casos previstos pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama). O interesse

social, assim como a utilidade pública, inclui obras, planos, atividades ou projetos definidos pelo Conama. Por fim, o Código Florestal remete ao regulamento a definição das atividades de baixo impacto ambiental.

Atendendo às determinações do Código Florestal, o Conama aprovou a Resolução nº 369/2006, que “dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP”. Essa resolução acrescenta a implantação de área verde pública em área urbana entre os casos de utilidade pública e a regularização fundiária sustentável de área urbana entre os casos de interesse social previstos no Código Florestal.

Entendemos que a ocupação de áreas de preservação permanente em zona urbana necessita de norma específica que, ao mesmo tempo: consagre os limites indicados no Código Florestal; possibilite a regularização das ocupações já consolidadas, desde que garantida a sustentabilidade ambiental; assegure a manutenção dos remanescentes de APP nas ocupações consolidadas e estabeleça critérios para recuperação das APPs urbanas, onde a regularização das ocupações não seja possível. Sem dúvida, a definição desses parâmetros tornará mais clara a aplicação do Código Florestal nas cidades, contribuirá para a redução da desordem urbana e para o ordenamento das ocupações irregulares.

Em vista desses argumentos, somos pela aprovação do Projeto de Lei nº 3.517, de 2008, no âmbito desta Comissão de Desenvolvimento Urbano, na forma do Substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em de de 2008.

Deputado EVANDRO MILHOMEM
Relator

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 3.517, DE 2008

Dispõe sobre área de preservação permanente em área urbana.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Nas zonas urbanas, assim entendidas aquelas compreendidas nos perímetros urbanos definidos em lei municipal, é vedada a supressão da área de preservação permanente prevista pelo *caput* do art. 2º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965 (Código Florestal).

Parágrafo único. No plano diretor previsto na Constituição Federal, art. 182, § 1º, as áreas de preservação permanente devem integrar as zonas de conservação ambiental.

Art. 2º Admite-se a intervenção ou a supressão de vegetação em área de preservação permanente em zona urbana, por utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, no processo de regularização fundiária de ocupações já consolidadas quando da entrada em vigor desta lei ou nos casos indicados pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente, desde que:

I – seja autorizada pelo órgão ambiental competente, nos termos do art. 4º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e

II – sejam respeitados os limites máximos de impermeabilização de terrenos indicados pelo plano diretor para cada zona em que se divide a área urbana.

Parágrafo único. O processo de regularização fundiária a que se refere o *caput* deste artigo deve assegurar a conservação das áreas de preservação permanente não ocupadas.

Art. 3º É vedada a autorização para intervenção ou supressão de vegetação de preservação permanente em processo de regularização de ocupação urbana consolidada, nos seguintes casos:

I – em área sujeita a deslizamento de encosta, abatimento de terreno, processo de erosão linear ou outra situação de risco que possa comprometer a segurança da população, antes de tomadas as providências para garantir sua estabilidade;

II – em unidade de conservação, na sua zona de amortecimento e nos corredores ecológicos, onde os objetivos da conservação sejam incompatíveis com a ocupação urbana, nos termos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.

Art. 4º No processo de regularização de ocupação urbana consolidada em que for negada a autorização para supressão de vegetação de preservação permanente, admite-se a implantação de infra-estrutura de esporte, lazer, educação e cultura para uso público, desde que:

I – a área seja revegetada com espécies nativas;

II – seja mantido o percentual máximo de 5% de impermeabilização e de 15% para ajardinamento, em relação à superfície total da área de preservação permanente, e

III – seja implantada a infra-estrutura necessária para contenção de encostas, controle da erosão e escoamento das águas pluviais.

Art. 5º Dê-se ao inciso III do art. 4º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, a seguinte redação:

“Art. 4º
.....

III - ao longo das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não-edificável de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica;”

Art. 6º Fica revogado o parágrafo único do art. 2º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965 (Código Florestal).

Art. 7º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação

oficial.

Sala da Comissão, em de de 2008.

Deputado EVANDRO MILHOMEM
Relator