

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

PROJETO DE LEI Nº 7.397, DE 2006

Dispõe sobre as Áreas de Preservação Permanente no entorno de reservatórios d'água artificiais.

Autor: Deputado JULIO SEMEGHINI

Relator: Deputado JORGE KHOURY

I – RELATÓRIO

A Lei nº 4.771, de 1965 (Código Florestal), estabelece que as florestas e outras formas de vegetação localizadas no entorno dos lagos e reservatórios de água naturais e artificiais devem ser preservadas. Na terminologia do Código elas constituem áreas de preservação permanente (APP), 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”. Entretanto, em contraste com o tratamento dado às APPs localizadas, por exemplo, nas margens dos rios, o Código não estabelece a largura da faixa no entorno dos lagos e reservatórios naturais e artificiais que deve ser mantida com floresta ou outras formas de vegetação.

A largura dessa faixa foi estabelecida pela Resolução Conama nº 4, de 1985, nos seguintes termos: 30 metros para os lagos e reservatórios situados em área urbana; 50 metros para os situados em área rural com até 20 hectares de superfície, 100 metros para os situados em área

rural com mais de 20 hectares de superfície; e 100 metros para as represas hidrelétricas.

Em 2002, o Conama estabeleceu novas regras para a APP no entorno dos reservatórios artificiais (Resolução nº 302). Nesses casos, a APP passou a medir, como regra geral, 30 metros em área urbana consolidada (ou seja, praticamente a mesma regra da Resolução Conama nº 4/1987) e 100 metros em área rural (podendo, no entanto, ser reduzida até 30 metros, dependendo das condições ambientais locais). No caso de reservatórios com até 10 ha destinados à geração de energia elétrica, a APP foi reduzida para 15 metros. No caso de reservatórios com até 20 ha, localizados na zona rural, não destinados nem ao abastecimento público nem à produção de energia elétrica, a APP também foi reduzida para 15 metros.

Pelo projeto em epígrafe, o ilustre Deputado Júlio Semeghini confere status de lei aos limites estabelecidos pela Resolução Conama para as APPs no entorno dos reservatórios artificiais. Essa mesma resolução admite a possibilidade de implantação de pólos turísticos e lazer no entorno de reservatório artificial em até 10% da APP. No projeto do Deputado Júlio Semeghini, a área é ampliada para 15% da APP.

Estabelecida a metragem das faixas de APP no entorno de reservatórios artificiais, alcançamos o cerne da proposta do ilustre autor: regularizar as APPs urbanizadas no entorno desses reservatórios, na data de publicação da lei, desde que sejam obedecidas as leis e planos de ordenamento e uso do solo urbano. Na sua justificativa, o nobre proponente afirma que o Conama exorbitou das suas competências ao estabelecer, em 2002, limites para as APPs no entorno dos reservatórios artificiais, tarefa esta reservada ao Poder Legislativo. Mais importante, ao fazê-lo, colocou em situação irregular incontáveis ocupações localizadas nessas áreas muito antes da edição da norma. O custo social e econômico da erradicação dessas ocupações seria inaceitável.

Além disso, o entorno dos reservatórios artificiais em geral é formado por áreas já antropizadas, vale dizer, áreas sem maior importância ambiental. Por outro lado, o impacto ambiental das ocupações nestas áreas muitas vezes é positivo. Em lugar de áreas descobertas, em função das pastagens e dos cultivos agrícolas, observa-se o plantio de árvores

nativas e frutíferas, que ajudam a controlar melhor a erosão e o assoreamento dos lagos artificiais.

Ao PL nº 7.397/2006 foram apensados o PL nº 2.062, de 2007, de autoria do Sr. Guilherme Campos, o PL nº 3.549, de 2008, de autoria do Sr. Dr. Ubiali, e o PL nº 3.460, de 2008, do Sr. Carlos Bezerra.

O PL nº 2.062/2007 autoriza os órgãos públicos competentes a regularizar as ocupações destinadas ao lazer e à recreação localizados no entorno de lagos e reservatórios, naturais ou artificiais, e ao longo de rios e cursos d'água.

Na sua justificativa, o nobre autor argumenta que muitas dessas ocupações foram feitas antes da entrada em vigor do Código Florestal (Lei nº 4.771, de 1965), e, em particular, da Lei nº 7.803, de 1989, que estabeleceu a faixa de 50 metros no entorno das nascentes como APP. Afirma ainda que as ocupações voltadas para o lazer são compatíveis com a conservação ambiental do entorno dos lagos, reservatórios e das nascentes e que pretender erradicá-las causaria um problema social que não pode ser aceito.

O PL nº 3.549/2008 não cuida das APPs no entorno de lagos, reservatórios ou nascentes. Ocupa-se, na verdade, dos clubes de lazer e recreação, ranchos, chácaras, pesqueiros e congêneres localizados nas APP que margeiam cursos d'água. A metragem dessas APPs, de acordo com o Código Florestal, é a seguinte: 30 metros para os cursos d'água com menos de 10 metros de largura; 50 metros para os cursos d'água com 10 a 50 metros de largura; 100 metros para os cursos d'água com 50 a 200 metros de largura; 200 metros para os cursos d'água com 200 a 600 metros de largura; e 500 metros para os cursos d'água com largura superior a 600 metros.

O nobre autor do projeto em questão propõe que os clubes de lazer e recreação, ranchos, chácaras, pesqueiros e congêneres localizados nessas APPs sejam regularizados, desde que adotem as seguintes medidas: a) reflorestem com espécies nativas uma faixa de 100 metros ao longo dos cursos d'água com até 200 metros de largura; 200 metros para cursos d'água com 200 a 600 metros de largura, e 500 metros para cursos d'água com largura superior a 600 metros; b) tratem os esgotos; e c) disponham regularmente os resíduos sólidos.

Na sua justificativa o nobre autor expressa seu entendimento de que o estabelecimento das APPs nas margens dos rios foi um equívoco do legislador na medida em que inviabilizou as atividades e, conseqüentemente, os meios de vida, de milhares de rancheiros, clubes recreativos e chacareiros, que hoje vivem na ilegalidade. O ilustre autor entende também que a presença desses ocupantes é compatível com a conservação do meio ambiente.

Pelo PL nº 3.460/2008 propõe-se, basicamente, a ampliação da faixa de APP que margeia os cursos d'água com até 10 metros de largura (que hoje é de 30 metros) e aquela que margeia os cursos d'água com largura entre 10 e 50 metros (que hoje é de 50 metros), para 100 metros. Propõe-se ainda a duplicação da APP no entorno de nascentes de 50 para 100 metros.

O autor justifica a ampliação com base em estudos científicos que demonstram que as APPs, para poderem conservar a fauna e funcionar como corredores ecológicos deveriam ter, no mínimo, 200 metros. Entretanto, como seria, na avaliação do autor, politicamente inviável, em função do impacto social e econômico, propor uma faixa com essa dimensão, o mesmo decidiu propor uma faixa de apenas 100 metros.

A proposição principal e seu apensos foram apreciadas pelas Comissões de Desenvolvimento Urbano e de Minas e Energia.

A Comissão de Desenvolvimento Urbano aprovou os PLs nºs 7.397/2006 e 2.062/2007, na forma do substitutivo apresentado pelo relator da matéria, Deputado Renato Amary, e rejeitou os PLs nºs 3.549/2008 e 3.460/2008.

Na proposta da CDU, são estabelecidas metragens para as APPs no entorno de lagoas ou lagos naturais e reservatórios artificiais.

A metragem das APPs no entorno de lagos e lagoas naturais está hoje estabelecida na Resolução Conama 303, de 2002, como segue: 30 metros para aqueles localizados em área urbana consolidada, 50 metros para aqueles localizados em área rural e que tenham até 20 hectares de superfície, e 100 metros para aqueles que estejam localizados em área rural e tenham mais de 20 hectares de superfície.

No substitutivo da CDU, não se faz distinção entre lagos e lagoas naturais situados em área urbana ou rural. As metragens propostas são: 30 metros para o corpo d'água com até 10 hectares de superfície, 50 metros para aquele com superfície entre 10 e 20 hectares, e cem metros para o corpo d'água com mais de 20 hectares.

No caso dos reservatórios de água artificiais, propõe-se 15 metros de APP para aqueles com até 5 hectares de superfície e, no caso daqueles com mais de 5 hectares, a metragem seria definida pelo órgão ambiental competente no processo de licenciamento, não podendo, evidentemente, ser inferior a 15 metros.

O Poder Público municipal, no caso dos lagos e reservatórios localizados em área urbana, e o Poder Público estadual, no caso daqueles localizados em área rural, ficam autorizados a efetuar a regularização das ocupações localizadas nas APPs, obedecidas algumas condições. Em área urbana, a regularização está condicionada à manutenção de APP com no mínimo 15 metros de largura e à aprovação de um plano de regularização fundiária de interesse social pela autoridade municipal ou estadual, no caso de municípios sem plano diretor atualizado ou conselho municipal de meio ambiente. Em área rural, condiciona-se à manutenção de APP com no mínimo 30 metros ao redor dos lagos e lagoas naturais e no mínimo 15 metros ao redor dos reservatórios artificiais, à aprovação de lei estadual especificando as áreas passíveis de regularização, e à autorização da regularização pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente.

O nobre relator na CDU justificou assim o seu voto:

a) não apenas as APPs no entorno dos reservatórios artificiais carecem de uma melhor definição legal, como proposto no PL n° 7.397/2006. Também as APPs no entorno dos lagos e lagoas naturais estão a merecer uma melhor definição;

b) o PL n° 7.397/2006 desce a minúcias que interfere em sobremaneira com a autonomia municipal;

c) é necessário ajustar as propostas ao PL n° 3.057 /2000, que dispõe sobre a regularização fundiária sustentável de áreas urbanas;

d) ao município compete controlar o processo de ocupação do solo urbano, e ao Estado o processo de ocupação das áreas rurais;

e) não se justifica, como se quer no PL n° 3.549/2008, que o Código Florestal, no que diz respeito às APPs nas margens dos rios, só passe a vigorar a partir da aprovação do PL em questão, porque essas normas “são antigas demais para que se justifique postergar o início da sua vigência”; e

f) a ampliação das APPs, tendo em vista as resistências e os problemas que gerariam, é inviável.

A Comissão de Minas e Energia, à semelhança da CDU, aprovou os PLs n°s 7.397/2006 e 2.062/2007, na forma do substitutivo apresentado pelo relator da matéria, Deputado Renato Amary, e rejeitou os PLs n°s 3.549/2008 e 3.460/2008.

Acompanhando a CDU, a CME estabeleceu metragens para as APP localizadas tanto no entorno de lagos e lagoas naturais quanto no entorno de reservatórios artificiais.

A metragem proposta pela CME para os lagos e lagoas artificiais é a mesma da acima mencionada Resolução Conama n° 303/2002, vale dizer: 30 metros para aqueles localizados em área urbana consolidada, 50 metros para aqueles localizados em área rural e que tenham até 20 hectares de superfície, e 100 metros para aqueles que estejam localizados em área rural e tenham mais de 20 hectares de superfície.

Ao estabelecer metragens para as APPs no entorno dos reservatórios artificiais, a CME segue a mesma sistemática adotada na Resolução Conama n° 302/2002 e no projeto principal em discussão: faz distinção entre reservatório localizado em área urbana e área rural e entre reservatório destinado principalmente ao abastecimento público e à geração de energia elétrica.

As metragens propostas pela CME são as seguintes:

a) ao redor de reservatórios destinados ao abastecimento público:

1. localizado em área urbana, 30 metros; e
2. localizado em área rural, 100 metros;
- b) ao redor de reservatórios destinados à geração de energia elétrica:
 1. com até 20 hectares de superfície, 15 metros;
 2. com mais de 20 hectares e localizado em área urbana, 30 metros; e
 3. com mais de 20 hectares e localizado em área rural, 100 metros.

A proposta da CME, no caso do item “a” acima, é igual aos limites estabelecidos na Resolução Conama nº 302/2002 e no projeto principal. No caso do item “b”, a CME, em comparação com a resolução do Conama e ao projeto principal, propõe uma redução nas restrições, aumentando o tamanho dos reservatórios que podem ter uma APP com 15 metros de 10 para 20 hectares.

No substitutivo proposto pela CME o construtor ou operador de reservatório artificial com superfície superior a 10 hectares está obrigado a elaborar um Plano Ambiental de Conservação e Uso do Entorno do Reservatório Artificial. A proposta reproduz dispositivo que consta da Resolução Conama nº 302/2002, com a diferença de que, no caso da Resolução, a medida aplica-se a todos os reservatórios e não apenas àqueles com mais de 10 hectares de superfície.

A CME propõe a possibilidade da regularização apenas das ocupações existentes nas APPs localizadas no entorno dos reservatórios artificiais destinados à produção de energia elétrica, vale dizer, não admite essa possibilidade no caso das APPs dos lagos e lagoas naturais nem dos reservatórios artificiais cuja finalidade principal seja o abastecimento público de água. No caso em que a regularização é possível, são propostas várias salvaguardas, como o controle da erosão, do assoreamento e da poluição e a proibição de ampliar as ocupações.

Finalmente, a CME propõe que o construtor de reservatório artificial adquira a área da APP do reservatório, que deve ser incluída na declaração de utilidade pública do empreendimento.

A Comissão justifica assim sua proposta, nos termos do parecer do relator:

a) a falta de definição na lei das metragens das APPs no entorno dos reservatórios artificiais eleva o risco e desestimula novos empreendimentos hidrelétricos, na medida em que dificulta a avaliação do custo da obra. Favorece, conseqüentemente, a construção de usinas termelétricas, que são mais dispendiosas e poluidoras;

b) a falta de definição na lei das metragens das APPs no entorno dos lagos e lagoas naturais, bem como dos reservatórios artificiais, gera uma insegurança jurídica para os ocupantes dessas áreas. As ocupações existentes nas APPs em questão geram um problema social de grandes proporções, o que justifica o estabelecimento na lei da metragem das APPs também nesses casos;

c) a CME também entende que, tendo em vista que as metragens das APPs nas margens dos rios foram estabelecidas já há muito tempo, não é conveniente autorizar a regularização das ocupações irregulares existentes nessas áreas; e

d) aumentar as APPs no entorno dos rios, como se propugna no PL 3.460/2008, é inviável, já que criaria um problema social e econômico ainda maior do que aquele que já existe hoje em função das ocupações existentes nas APPs em vigor.

Nesta Comissão, no prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

A ocupação das assim denominadas Áreas de Preservação Permanente, estejam elas localizadas no entorno de lagos e lagoas naturais, de reservatórios artificiais, nas encostas, nos topos de morros ou nas margens dos rios, é um grave problema social, econômico e ambiental.

Não deve ser exagero afirmar que milhões de pessoas vivem hoje, irregularmente, em APPs. Para fazer cumprir a lei, nos termos em que ela está atualmente redigida, seriam provavelmente necessários recursos da ordem de bilhões de reais. O custo econômico e social seria, portanto, insuportável.

É evidente que o ideal seria manter as APPs tal como estabelecidas no Código Florestal e nas Resoluções do Conama. Mas isso, no mundo real, é claramente impossível. Diante desse quadro, restam-nos duas alternativas: fingir que o problema não existe e insistir na manutenção e aplicação da norma; ou encarar o problema de frente e propor mudanças na norma que possam viabilizar as soluções necessárias.

Várias são as causas das ocupações irregulares das APPs. Em muitos casos, elas já existiam antes da edição da norma. Em alguns outros as APPs foram ocupadas com má fé. Mas o fato inconteste é que a maioria esmagadora das ocupações foi feita por necessidade.

A causa mais importante da ocupação das APPs é a pobreza da população brasileira. Ou, visto por outro ângulo, a ocupação das APPs é o resultado da ausência do Estado, incapaz de fiscalizar e ordenar o processo de ocupação desses espaços, por um lado e, por outro, de oferecer alternativas econômicas e de moradia para as populações pobres do País, que são aquelas que, majoritariamente, como dito, ocupam as APPs.

Note-se que a condenação dessas pessoas a permanecerem em situação irregular, especialmente nas APPs localizadas em área urbana, produz um resultado absolutamente indesejável sob o ponto de vista ambiental. O impacto ambiental dessas ocupações poderia ser minimizado com a adoção de sistemas de saneamento e outras obras de engenharia. No entanto, a ausência de normas que possibilitem a regularização das ocupações desestimula, quando não impede, a adoção dessas medidas.

Agiu muito bem o nobre Deputado Júlio Semeghini, quando se dispôs a enfrentar o problema autorizando a regularização das ocupações existentes em APPs localizadas no entorno dos reservatórios artificiais. É evidente, entretanto, que a medida, embora contribua para a solução do problema, não é suficiente.

Estamos de acordo, portanto, com a proposta da Comissão de Desenvolvimento Urbano de estender a medida para as APPs no entorno do lagos e lagoas naturais.

Note-se, porém, que o maior problema envolvendo as ocupações em APP não está no entorno dos lagos e lagoas naturais nem no entorno dos reservatórios artificiais. A situação a enfrentar está nas APPs que margeiam os rios, como, por exemplo, os que atravessam aglomerações urbanas. Assim, os ilustres Deputados Guilherme Campos e Dr. Ubiali, respectivamente autores dos PLs 2.062/2007 e 3.549/2008, dispuseram-se a encarar o desafio, ainda que se limitado a tratar de ocupações voltadas ao lazer e à recreação.

Tomando a proposição, tanto a CDU quanto a CME não acolheram do PL 2.062/2007 a proposta de consolidar ocupações nas margens de rios, como também se manifestaram pela rejeição do PL 3.549/2008. Os colegiados entenderam que as normas que regulam as APPs nas margens dos rios são muito antigas, em contraste com as que estabelecem a metragem das APPs no entorno dos lagos e lagoas naturais e dos reservatórios artificiais. Estariam estas sendo, supostamente, introduzidas na legislação pátria por intermédio dos projetos de lei em discussão. Este argumento, conforme se passa a demonstrar, é impreciso.

Primeiramente, é forçoso admitir que a metragem das APPs no entorno de lagos e lagoas naturais e reservatórios artificiais não estão sendo introduzidas agora, pelos projetos de lei em questão. Elas foram, na verdade, estabelecidas no longínquo ano de 1985, pela Resolução nº 4/1985 - Conama. Uma coisa é defender que as dimensões deveriam ter sido introduzidas por lei para conferir segurança jurídica, ou mesmo que o colegiado teria exorbitado da sua competência regulamentar ao dispor sobre a matéria, outra é dizer que não havia norma regulamentadora. Tanto havia que os

projetos de lei em apreciação pressupõem a existência de ocupações irregulares demandando solução legislativa.

Em segundo lugar, salienta-se que o fato de as metragens das APPs terem sido estabelecidas há muito tempo não elide a questão de que existe um problema grave de ocupação irregular dessas áreas, cuja solução pode ensejar revisão da legislação vigente. Não é preciso lembrar que a antiguidade não torna uma norma intangível. Muito ao contrário. O contexto muda, surgem novas necessidades, e o que era ou parecia ser adequado no passado pode se tornar absolutamente indesejável no presente.

A prova disso é o fato de que as normas às quais estamos nos referindo já foram objeto de alteração recente exatamente para diminuir o problema representado pelas ocupações irregulares em APPs. No ano de 2001, por meio da Medida Provisória 2.166-67, foi dada uma nova redação ao art. 4º do Código Florestal, que transcrevemos na íntegra:

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.

Pela mesma Medida Provisória foram introduzidas no Código Florestal as seguintes definições de utilidade pública e interesse social:

IV - utilidade pública:

- a) as atividades de segurança nacional e proteção sanitária;
- b) as obras essenciais de infra-estrutura destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia; e
- c) demais obras, planos, atividades ou projetos previstos em resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA;

V - interesse social:

- a) as atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa, tais como: prevenção, combate e controle do fogo, controle da erosão, erradicação de invasoras e proteção de plantios com espécies nativas, conforme resolução do CONAMA;
- b) as atividades de manejo agroflorestal sustentável praticadas na pequena propriedade ou posse rural familiar, que não descaracterizem a cobertura vegetal e não prejudiquem a função ambiental da área; e
- c) demais obras, planos, atividades ou projetos definidos em resolução do CONAMA; (grifo nosso).

Como se pode constatar, passou a ser passível de autorização uma série de atividades em APPs que demandem a supressão da vegetação nativa. O caso do manejo agroflorestal é bastante didático. A rigor, pela norma anterior, vale dizer, antes da modificação introduzida pela MP

2.166/2001, o ribeirinho amazônida estaria proibido de desenvolver sua principal atividade econômica, da qual depende para sobreviver: o plantio nas áreas de várzeas dos rios.

Como essa proibição é absurda, é fato notório que este dispositivo do Código Florestal nunca foi efetivamente aplicado. Entretanto, não é confortável para o ribeirinho viver em situação ilegal, nem tampouco para os órgãos governamentais obrigados a operar a norma. Para resolver essa situação singular foi introduzido dispositivo específico, qualificando a atividade do ribeirinho como sendo de interesse social.

E a situação dos milhões de brasileiros que moram ou usam as APPs para sua sobrevivência? Também não são atividades ou situação de interesse social?

Note-se que a lei conferiu ao Conama a possibilidade de, por ato normativo daquele órgão, começar a resolver o problema desses milhões de cidadãos. Mas é sabido que, em 9 (nove) anos de vigência do novo art. 4º do Código Florestal, não se avançou nesse sentido, talvez por receio de se autorizar a supressão de APPs, por mais meritória que se apresente no caso concreto. Mesmo modificações incontestes, como a consentida para beneficiar os ribeirinhos, demandam anos de discussão e pactuação no colegiado, ainda que em benefício de um grupo que conta com a simpatia de parcela expressiva dos segmentos envolvidos no debate.

E, nesse ponto, é oportuno salientar que ao reconhecer a importância das APPs para a conservação da natureza e a segurança e o bem-estar das pessoas, é preciso enfrentar o problema de ocupação corrente dessas áreas. E a única forma de fazê-lo é admitir a possibilidade de regularização das ocupações existentes, caso a caso, sob controle dos órgãos ambientais e da sociedade. O pior que se pode fazer, inclusive do ponto de vista ambiental, é adiar o enfrentamento do problema.

É importante frisar também que, ao se propugnar pela possibilidade da regularização das ocupações em APPs, não se está propondo a regularização de toda e qualquer ocupação. As APPs, não raro, estão em áreas que oferecem risco para as pessoas, risco de desabamentos ou de enchentes, por exemplo. Em outros casos, é fundamental manter as APPs para

assegurar a conservação de recursos hídricos essenciais para o abastecimento público.

Coadunamos, pois, com a posição dos autores, de que cabe ao Congresso Nacional enfrentar e resolver o problema dos demais brasileiros que usam ou ocupam determinados tipos de APPs. Entendemos, contudo, que as matas ciliares ao longo de rios e cursos d'água devem merecer proteção especial em virtude do papel que exercem na proteção dos leitos, na contenção de erosão e assoreamentos.

Ademais, não se há de ignorar o debate em curso nesta Casa em torno da oportunidade de se promover aperfeiçoamentos na legislação ambiental. Não por outra razão o Presidente constituiu Comissão Especial para tratar da matéria, reunindo a opinião de especialistas diversos e concentrando o debate para nortear as melhores escolhas.

No caso concreto, pois, há previsão legal para o Conama autorizar a ocupação excepcional de APPs e o Congresso se debruça sobre a verificação da validade das normas ambientais pátrias como outrora jamais o fizera. Entretanto, há questões que não podem aguardar soluções que demandaram prazo mais extenso para adoção. Um desses casos é o da fragilidade jurídica da regulamentação de APPs no entorno de lagos, lagoas e reservatórios, pois se apoia em instrumento normativo de eficácia contestável, uma Resolução do Conama.

Assim denota-se da leitura combinada do Código Florestal, art. 2º, parágrafo único, com o Estatuto das Cidades. Pelos dispositivos aludidos, não há dúvidas de que a competência para legislar sobre a matéria é dos municípios, desde que observem a necessidade de prever a existência de APPs no entorno de reservatórios. E não se há de alegar que o colegiado esteja atuando legitimamente para conferir eficácia a dispositivo legal, pois, em muitos casos, a norma exorbitante se contrapõe a lei municipal.

Logo, há insegurança jurídica para a conservação, assim como para o manejo sustentável – a ausência de clareza na validade das regras sobrepostas opera nas duas direções. Entendemos, pois, que é fundamental o administrador público dispor de instrumento claro e eficaz para disciplinar ou impedir a ocupação das APPs. Este é o caso das metragens que definem limites mínimos para as áreas de preservação permanente, cuja

vegetação nativa não pode ser suprimida, salvo em situações específicas, autorizadas pela lei.

Tendo-lhe sido conferida a necessária autoridade para isso, é importante assegurar-lhe, também, meios para que ele possa, no confronto com a realidade, buscar a melhor solução possível para resolver o conflito entre a necessidade de conservação e a necessidade de subsistência das pessoas. São os casos especiais em que se permite a regularização fundiária de ocupações consolidadas.

Nesse esteio, trazemos a lume outra questão elementar que também não pode ser escamoteada. Nos projetos em discussão e nos substitutivos propostos, ao Poder Público se concede a faculdade de regularizar as ocupações em APPs até a data da entrada em vigor da nova lei. Cabe perguntar: depois de esta aprovada, não acontecerão novas ocupações irregulares? Ora, isso só será possível se as causas que determinaram as ocupações atuais tiverem sido erradicadas. Ou seja, a pobreza e a incapacidade do Governo para impedir as ocupações.

Pergunta-se, então: os problemas da pobreza e da inépcia do Estado foram resolvidos? Evidentemente que não. Isso significa que novas ocupações irregulares deverão continuar ocorrendo. E significa também que, uma vez aprovada a nova lei, o administrador disporá de instrumento para resolver as situações passadas, mas não poderá fazer nada com relação a novas situações que serão eventualmente ou inevitavelmente criadas. E logo os problemas hoje existentes recomeçarão. Então, em alguns anos, depois de muito conflito e sofrimento inútil, será necessária mais uma lei para que a nova situação seja harmonizada.

Desse modo, se queremos de fato que o Poder Público disponha dos instrumentos necessários para enfrentar esses problemas, não faz sentido autorizá-lo a cuidar apenas das situações passadas. Se é possível conciliar a necessidade de conservação com as necessidades das populações, no que se refere às ocupações passadas, não há razão para se pensar que o mesmo não será possível com relação às ocupações futuras. A experiência demonstra de sobejo que normas demasiadamente rígidas em contextos de extrema carência não funcionam adequadamente.

E chega-se, pois, ao segundo elemento fundamental da nossa complexa equação. Reconhecida a necessidade de autorizar a regularização das ocupações em APP, resta por resolver como fazê-lo. Entendemos que a solução para o problema, no caso concreto, deve ser entregue a quem tem competência para conceber a melhor solução técnica possível e para fiscalizar sua adoção. Referimo-nos aos órgãos ambientais e outras instituições estaduais e municipais.

É reconhecido que a administração pública federal padece de um vício difícil de sanar: a tendência de acumular e centralizar o poder de decisão. Fala-se muito em descentralização administrativa, mas os avanços nesse sentido são sempre muito lentos e permanentemente sujeitos a retrocessos.

No caso da regularização das ocupações em APPs, no entanto, é imperativo entregar a solução do problema aos órgãos que atuam a nível regional e local. Não é admissível que a regularização da ocupação de uma APP na margem de um lago no interior de uma aglomeração urbana dependa da análise e da decisão de um órgão federal. Condicionar a solução de problemas dessa natureza à decisão de órgãos federais significa condenar os administrados a permanecerem em situação irregular por toda a vida. Os órgãos federais não têm, pura e simplesmente, capacidade para atender a essas demandas locais.

Ao Congresso Nacional, igualmente, cabe estabelecer, na lei, os princípios, as diretrizes, as condições e as regras mínimas para a gestão das APPs. Leis essas que podem e devem ser complementadas e detalhadas, sempre que necessário, por legislação estadual ou municipal. Dentro desses limites, cabe aos órgãos estaduais e municipais elaborar as soluções técnicas para cada caso concreto. É um equívoco pretender, em nível federal, antecipar todas as situações possíveis e estabelecer regras específicas e detalhadas para cada uma delas.

Ao mesmo tempo em que é imperativo descentralizar, é preciso assegurar transparência e controle social nos processos de regularização – tendo em vista a importância das APPs para a qualidade de vida da coletividade. Isso pode ser obtido condicionando as decisões nessa área aos conselhos de meio ambiente estaduais e municipais.

Considerando o que foi ponderado até então, é nosso entendimento de que a CDU foi muito feliz no momento em que, ao conceder ao Poder Público autoridade para regularizar ocupações em APP, entregou essa competência, no caso das ocupações em área urbana, à Administração Municipal e, no caso das ocupações em área rural, ao Poder Público estadual.

No que concerne à metragem das APPs, estamos de acordo sobre a necessidade de se estabelecer em lei a metragem das APPs no entorno dos lagos e lagoas naturais e dos reservatórios artificiais. E, quanto aos critérios para a definição dessas metragens, afiliamo-nos à proposta da CME que, em contraste com a proposta da CDU, faz distinção entre área urbana e área rural e, no caso dos reservatórios artificiais, distingue aqueles destinados ao abastecimento público daqueles destinados à geração de energia elétrica.

No primeiro caso, em função da densidade das ocupações no entorno dos lagos e reservatórios, não é viável, na área urbana, uma APP com a extensão que se pode estabelecer na área rural. Ainda que, sob o ponto de vista ambiental, APP em área urbana devesse ser ainda maior, exatamente pelo maior impacto ambiental das aglomerações urbanas, acolhemos o espírito do substitutivo da CME. No segundo caso, como a APP funciona como um filtro e, portanto, exerce um impacto positivo importante sobre a qualidade da água que chega aos lagos e cursos d'água, é razoável que ela seja maior no caso dos reservatórios destinados ao abastecimento público do que naqueles destinados à geração de energia elétrica.

Quanto às metragens em si, inclusive em função do que já foi abordado, estamos concordes com a proposta da CME, que, com uma pequena embora significativa modificação, adota as metragens que constam da Resolução Conama nº 302/2002. A vantagem em relação a esta foi que a CME conseguiu tornar mais compreensível o espírito consagrado na mencionada Resolução exarada pelo Conama, que apresenta dubiedade de entendimento.

Finalmente, estamos de acordo com a CDU e a CME sobre a impossibilidade social, econômica e política de, como quer o ilustre Deputado Carlos Bezerra, aumentarmos os limites estabelecidos na legislação vigente para as APPs, em que pese a relevância dos argumentos científicos arrolados na sua competente justificativa em favor da proposta.

Adicionalmente às inovações pretendidas, faz-se mister reconhecer que a questão ganha escopo mais robusto ao avançar sobre áreas urbanas, onde usualmente as Áreas de Proteção Permanente (APPs) lindeiras a cursos d'água já estão ocupadas. Em verdade, a dinâmica de ocupação territorial às margens de rios é que motivou densidade populacional que gerou o surgimento das *Polis*. E a especificidade do espaço urbano confere funções diversas associadas às APPs ao longo de fontes hídricas.

Formatado: Cor da fonte: Azul-escuro

A falta de referência a essa condição no Código Florestal, ao proibir qualquer tipo de ocupação e/ou uso das APPS, não exerceu nenhum papel de proteção ambiental das margens d'água nos espaços urbanos e ainda criou diversos conflitos de gestão. O poder local, representado pelos municípios, não pode mediar os usos compatíveis com a proteção ambiental e as demandas socioeconômicas. Por outro lado, é possível destacar que, nas localidades onde foi historicamente definido um uso típico urbano para a beira d'água, as áreas lindeiras se encontraram mais preservadas e integradas à comunidade urbana.

Diante destes aspectos, o ponto fundamental que norteia a necessidade de revisão do tratamento dado a APPs em espaço urbano diz respeito à atribuição de uso compatível com as características do ecossistema e da cidade, onde estão inseridas. Apesar do entendimento de que a preservação se constitui em uso, a integração dessas áreas à vivência típica do espaço urbano, por meio de usos tipicamente urbanos e compatíveis com a sensibilidade destas áreas, é essencial para sua efetiva proteção.

Destaque-se que a Lei 11.977 /2009 avançou sobre a possibilidade de regularização fundiária de assentamentos urbanos que possuem APPs ocupadas, mas o conceito de área urbana consolidada, herdada da resolução CONAMA 369, traz em si algumas contradições de origem, entre a tentativa de reconhecer o fato real das cidades brasileiras, e o apego idealista do preservacionismo de não permitir ocupação das APPs. O conceito apresentado pela Lei não reflete a realidade das áreas a serem regularizadas, pois uma gleba que já dispõe, por exemplo, de infraestrutura urbana de um modo geral não precisa de projeto de regularização.

Outro ponto diz respeito à densidade estabelecida pelo conceito, que deixa crer que somente altas densidades necessitam de

regularização, e isto não reflete todas as diferentes configurações das áreas irregulares brasileiras. Carece, portanto, de uma análise local. Por essa razão, a tipificação de área urbana consolidada deveria ser relegada ao estabelecimento das zonas especiais de interesse social (ZEIS), como prevê o Estatuto da Cidade. Trata-se, assim, de reafirmar o próprio postulado vigente no parágrafo único do art. 2º do Código Florestal, renumerado para § 1º no substitutivo, reconhecendo a competência do ente local para definir o que são áreas urbanas consolidadas e para delimitar as APPs em áreas urbanas, observados os limites previstos no próprio dispositivo.

Não obstante as razões expostas, e tendo em vista a necessidade de harmonizar a utilização socioeconômica com a proteção ambiental, se faz necessário estabelecer que tipo de uso poderia ocorrer nas APPs urbanas, de modo a não serem degradadas pelo abandono ou uso indevido de novos assentamentos irregulares. Consideradas as faixas de proteção, previmos ao § 2º do art. 2º os casos passíveis de ocupação, remetendo à legislação subnacional (Plano Diretor dos Municípios) a avaliação de impacto em cada ecossistema, percentuais e condições de uso.

Assim, reconheceu-se que usos de caráter coletivo ou de interesse social, como infraestrutura de saneamento, parques urbanos e atividades turísticas de lazer, reúnem características do tipo de ocupação que garantem o equilíbrio com a proteção. E ademais da previsão nos estudos exploratórios que instruírem a elaboração dos Planos Diretores, como o zoneamento ambiental, igualmente previsto no Estatuto das Cidades, os empreendimentos ainda estariam sujeitos ao licenciamento do órgão competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama).

Assim, promover-se-á a regularização fundiária receitada pela Lei nº 11.977/2009 e a implantação de novos próprios coletivos, por vezes para substituir as ocupações atuais consideradas incompatíveis com as funções ambientais da área sob proteção, a partir de monitoramento pelos órgãos de planejamento urbano locais e avaliação de sensibilidade socioambiental pelos órgãos do Sisnama.

Pelas razões expendidas, manifestamo-nos pela aprovação no mérito dos projetos de lei nºs 7.397/2006 e 2.062/2007, na forma

do substitutivo anexo, e propomos a rejeição dos projetos de lei nºs 3.460/2008 e 3.549/2008.

Sala da Comissão, em 25 de novembro de 2010.

Deputado JORGE KHOURY
Relator

**COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL**

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº , DE 2010

Altera a Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, dispondo sobre as Áreas de Preservação Permanente no entorno de lagos e de lagoas naturais e de reservatórios de água artificiais, e em áreas urbanas, 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”, para estabelecer as metragens das áreas de preservação permanente no entorno de lagos e lagoas naturais e reservatórios de água artificiais, e para autorizar a regularização das ocupações consolidadas nestas áreas de preservação permanente.

Art. 2º O art. 1º, § 2º, da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, passa a vigorar acrescido dos seguintes incisos VII a IX:

“Art. 1º

.....

§ 2º

.....

VII – Plano Ambiental de Conservação e Uso do Entorno de Reservatório Artificial: documento técnico que contém diretrizes e proposições com o objetivo de disciplinar a recuperação, a conservação, o uso e a ocupação das áreas lindeiras da acumulação artificial de água;

VIII – Zoneamento: definição de setores ou zonas no entorno de acumulação artificial de água, de acordo com as aptidões socioeconômicas e ambientais estabelecidas no Plano de Conservação e Uso do Entorno de Reservatório Artificial;

IX – Instabilidade Geopedológica: conjunto de características geológicas, de relevo ou solo que determinam a susceptibilidade a processos erosivos de uma área.” (NR)

Art 3º O art. 2º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º
.....

b) ao redor das lagoas ou lagos naturais, a partir da cota máxima normal de inundação, cuja largura mínima será:

1 - de 30 (trinta) metros para os corpos d’água situados em áreas urbanas consolidadas;

2 - de 50 (cinquenta) metros para os corpos d’água com até 20 (vinte) hectares de superfície situados em áreas rurais; e

3 - de 100 (cem) metros para os corpos d’água com mais de 20 (vinte) hectares de superfície situados em áreas rurais;

b-A) ao redor de reservatório artificial que tenha como finalidade principal o abastecimento público de água, a partir da cota máxima normal de inundação ou operação,

cuja largura mínima será:

1 - de 30 (trinta) metros para reservatórios situados em áreas urbanas; e

2 - de 100 (cem) metros para reservatórios situados em área rural;

b-B) ao redor de reservatório artificial que não tenha como finalidade principal o abastecimento público de água, a partir da cota máxima normal de inundação ou operação, cuja largura mínima será:

1 - de 15 (quinze) metros para reservatórios com até 20 (vinte) hectares de superfície;

2 - 30 (trinta) metros para reservatórios com mais de 20 (vinte) hectares de superfície situados em área urbana; e

3 - 100 (cem) metros para reservatórios com mais de 20 (vinte) hectares de superfície situados em área rural;

.....
§ 1º 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.

§ 2º Fica admitida a implantação de obras de infraestrutura destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento, energia, esportes, lazer e atividades educacionais e culturais nas Áreas de Preservação Permanente situadas em áreas urbanas, desde que a supressão de vegetação requerida não descaracterize a função ambiental da área e observada:

I - adequação ao Plano Diretor municipal de que trata o art. 182, § 1º, da Constituição Federal, bem como às

normas vigentes sobre vegetação nativa ameaçada de extinção ou especialmente protegida em razão de sua inserção em bioma considerado patrimônio nacional;

II - autorização do órgão competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente, na forma da regulamentação da Lei nº 6.938, de 1981;

§ 3º As larguras das áreas de preservação permanente estabelecidas nos itens 2 e 3 da alínea b-B deste artigo poderão ser ampliadas ou reduzidas, observando-se o limite mínimo de 15 (quinze) metros nas áreas urbanas e de 30 (trinta) metros nas áreas rurais, de acordo com o estabelecido no licenciamento ambiental do empreendimento e no respectivo Plano Ambiental de Conservação e Uso do Entorno de Reservatório Artificial.

§ 4º O órgão competente poderá autorizar a implantação de ocupações e atividades de turismo e lazer em zonas indicadas no Plano Ambiental de Conservação e Uso do Entorno de Reservatório Artificial, definindo requisitos e condicionantes para compatibilizá-las com as finalidades da conservação, que deverão prever:

I – recuperação de áreas degradadas, contenção de encostas, adequado escoamento das águas pluviais e controle de erosão;

II – impermeabilização máxima de cinco por cento da área;

III – vedação à supressão de vegetação nativa primária ou secundária nos estágios médio ou avançado de regeneração;

IV – recomposição da vegetação, preferencialmente com espécies nativas, admitindo-se a implantação de gramados e jardins em até trinta por cento da área;

V – manutenção de corredores de fauna; e

VI – proteção de áreas de recarga de aquíferos e de

margens de cursos d'água." (NR)

Art. 4º Para os reservatórios artificiais de água cuja superfície seja maior que 10 (dez) hectares, o empreendedor elaborará, no âmbito do procedimento de licenciamento ambiental, Plano Ambiental de Conservação e Uso do Entorno de Reservatório Artificial, em conformidade com o termo de referência expedido pelo órgão ambiental competente, objetivando os usos múltiplos dos corpos de água formados e das áreas de seu entorno, considerando o plano de recursos hídricos da respectiva bacia hidrográfica e os planos diretores municipais, se houver.

§ 1º A aprovação do Plano Ambiental de Conservação e Uso do Entorno de Reservatório Artificial deverá ser precedida de consulta pública, sem prejuízo do procedimento de licenciamento ambiental.

§ 2º Na análise do Plano Ambiental de Conservação e Uso do Entorno de Reservatório Artificial, serão ouvidas as Prefeituras Municipais que possuam superfícies territoriais atingidas pelo reservatório e o respectivo comitê de bacia hidrográfica, quando houver.

§ 3º O Plano Ambiental de Conservação e Uso do Entorno de Reservatório Artificial indicará, como áreas de preservação permanente, aquelas com instabilidade geopedológica ou de conservação ambiental, que deverão ser objeto de conservação e recuperação, seja por regeneração natural ou reflorestamento.

§ 4º Para os empreendimentos já em operação ou licitados antes da vigência desta Lei, o Plano Ambiental de Conservação e Uso do Entorno de Reservatório Artificial deverá ser apresentado para a obtenção ou renovação da licença de operação ou de instalação, conforme o caso.

§ 5º O Plano Ambiental de Conservação e Uso do Entorno de Reservatório Artificial, para os empreendimentos licitados a partir da vigência desta Lei, deverá ser apresentado ao órgão ambiental competente para aprovação concomitantemente com o Plano Básico Ambiental ou até o início da operação do empreendimento, por meio da publicação de ato específico.

Art. 5º Até a aprovação do Plano Ambiental de Conservação e Uso do Entorno de Reservatório Artificial, serão admitidas, nas áreas de preservação permanente no entorno de reservatórios artificiais, as

ocupações comprovadamente existentes na data de publicação desta lei ou as ocorridas antes da implantação do reservatório artificial.

Parágrafo único. Quando da elaboração do Plano Ambiental de Conservação e Uso do Entorno de Reservatório Artificial, os usos e ocupações já consolidados nas margens dos reservatórios e em suas águas devem ser determinantes para a elaboração do zoneamento.

Art. 6º Em área urbana, o Poder Público municipal poderá autorizar a regularização de ocupações consolidadas de áreas de preservação permanente no entorno de reservatórios, atendidas as seguintes condições:

I – observância do plano diretor de que trata o art. 182 da Constituição Federal e das normas municipais que regulam o parcelamento, o uso e a ocupação do solo urbano, e a regularização fundiária;

II – aprovação de plano de regularização fundiária de interesse social, turismo e lazer pela autoridade municipal competente; e

III – adoção das medidas necessárias para conter eventuais processos erosivos, assoreamento ou poluição dos cursos e corpos d'água.

Parágrafo único. Além da aprovação pela autoridade municipal competente, requer-se aprovação do plano de regularização fundiária de interesse social pelo órgão ambiental estadual nos casos previstos expressamente em lei e nos municípios que não possuem Conselho Municipal de Meio Ambiente ou plano diretor atualizado nos termos da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

Art. 7º Em área rural, o Conselho Estadual do Meio Ambiente poderá autorizar a regularização de ocupações consolidadas de áreas de preservação permanente no entorno de reservatórios, atendidas as seguintes condições:

I – observância do plano de recursos hídricos da respectiva bacia hidrográfica e do zoneamento ecológico-econômico;

III – vedação de intervenção em vegetação nativa remanescente; e

IV – adoção das medidas necessárias para conter

eventuais processos erosivos, assoreamento ou poluição dos cursos e corpos d'água.

Parágrafo único. Nos processos de autorização referidos no caput, será assegurada a oitiva das prefeituras municipais.

Art. 8º Nos casos em que as ocupações consolidadas em áreas de preservação permanente acarretarem degradação ambiental, poderão ser exigidas do ocupante ou proprietário medidas mitigadoras e compensatórias.

Art. 9º Para a formação de reservatório artificial, o empreendedor deverá desapropriar e adquirir as áreas de preservação permanente a seu redor, definidas, quando for o caso, no Plano Ambiental de Conservação e Uso do Entorno de Reservatório Artificial aprovado pelo órgão ambiental competente.

§ 1º As áreas de preservação permanente a serem desapropriadas serão incluídas na declaração de utilidade pública do empreendimento.

§ 2º Os proprietários de áreas de preservação permanente ao redor de reservatórios artificiais já existentes na data de publicação desta lei, que não tenham sido desapropriadas, receberão do empreendedor compensação financeira a ser definida em função da redução da capacidade produtiva e de geração de renda acarretada pela restrição de uso.

Art. 10. Esta lei entra em vigor na data da sua publicação.

Sala da Comissão, em 25 de novembro de 2010.

Deputado JORGE KHOURY
Relator