

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

PROJETO DE LEI Nº 6.830, DE 2013

Altera a Lei 12.651, de 25 de maio de 2012, para dispor sobre as Áreas de Preservação Permanente inseridas nas áreas urbanas.

Autor: Deputado VALDIR COLATTO

Relator: Deputado ALBERTO FILHO

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei (PL) nº 6.830, de 2013, objetiva alterar a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 (nova Lei Florestal), para dispor sobre Áreas de Preservação Permanentes (APPs) inseridas nas áreas urbanas (perímetros urbanos, regiões metropolitanas e aglomerações urbanas). Para tanto, o PL, em seu art. 1º, propõe o acréscimo de dois parágrafos ao art. 4º da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Mais especificamente, propõe acrescentar os §§ 10 e 11.

Importante esclarecer que o art. 4º da citada Lei enumera as áreas e ecossistemas que devem ser consideradas como de Preservação Permanente, tanto em zonas rurais ou como em áreas urbanas.

O § 10 proposto estabelece que, em áreas urbanas, as faixas marginais de qualquer curso d'água natural que delimitem as áreas da faixa de passagem de inundação terão sua largura determinada pelos Planos

Diretores e Leis de Uso do Solo, ouvidos os Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente.

O § 11, por sua vez, estabelece que, no caso de áreas urbanas, observar-se-á o disposto nos respectivos Planos Diretores e Leis Municipais de Uso do Solo.

A matéria foi distribuída às Comissões de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS), Desenvolvimento Urbano (CDU) e Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC).

O mérito da proposição foi apreciado na CMADS, onde recebeu Parecer pela rejeição. O parecer foi aprovado contra os votos dos Deputados Eduardo Bolsonaro, Roberto Balestra, Mauro Pereira, Weverton Rocha, Valdir Colatto. O Deputado Eduardo Bolsonaro apresentou Voto em Separado.

O parecer vencedor trouxe como fundamento o fato deste debate já ter ocorrido à exaustão na Câmara dos Deputados, tanto na vigência da Lei nº 4.771, de 1965 (antigo Lei Florestal), como durante o processo que originou a Lei nº 12.651, de 2012 (nova Lei Florestal).

O parecer salientou que o texto aprovado pelo Congresso Nacional para a nova Lei Florestal apresentava dispositivos semelhantes ao dispostos no PL nº 6.830, de 2013, mas foram todos vetados pela Presidente da República.

As razões do veto tinham como núcleo o entendimento de que deixar a cargo dos municípios a definição das APPs urbanas representava grave retrocesso das normas e princípios de proteção ambiental, na medida em que significaria dispensar essas áreas da observância de critérios mínimos de proteção, os quais são essenciais à proteção contra desastres naturais e à preservação da infraestrutura.

O parecer também sublinha que a Medida Provisória nº 571, de 25 de maio de 2012, que alterou a nova Lei Florestal, propôs novas redações aos dispositivos vetados, possibilitando aos municípios disporem sobre APPs em suas legislações, sem, no entanto, contrariar as restrições estabelecidas pela legislação federal. Em que pese esse fato, esses dispositivos não foram incorporados ao texto da Lei nº 12.727, de 2012 (lei de

conversão da MP nº 571, de 2012), e, portanto, não estão inseridos no texto da Lei nº 12.651, de 2012.

Nesta Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU), a proposição, encerrado o prazo regimental, não recebeu emendas.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

De início, importante salientar que é plenamente reconhecível a validade dos argumentos trazidos no parecer do Relator da CMADS. O relator rejeitou o mérito da proposição em exame para evitar a retomada de tema já discutido nesta Casa e que possui grande potencial para causar retrocesso nas normas de proteção ambiental.

É indubitável a existência de temores e questionamentos acerca do tema. Isso porque ele integra um dos maiores desafios da atualidade: equacionar de forma adequada os conflitos existentes entre o meio natural e o meio construído.

O meio construído, genericamente denominado por cidade, tem grande expressão e importância no mundo, não sendo de forma alguma diferente para o Brasil. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE ¹(2010), 84,4% da população brasileira vive em áreas urbanas, onde estão concentrados os mais variados problemas ambientais, sociais e econômicos, tais como adensamento construtivo e populacional excessivo, poluição atmosférica e sonora, escassez de infraestrutura, elevada vulnerabilidade aos efeitos climáticos adversos, a exemplo das enchentes e secas, além de problemas como pobreza e criminalidade.

Conforme bem resume a autora Josélia Fraga², o espaço urbano é contraditório por excelência, ajustando-se às condições do mundo

¹ Disponível em:

<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/0000000237.pdf>

² FRAGA, Josélia Maria Lorence. Características da Ocupação na Área de Preservação Permanente – APP do Arroio Pitangueiras no Município de Santo Antônio da Patrulha-RS. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2009.

globalizado, em processo de simultâneo de inclusão de poucos, exclusão de muitos e modificação constante de sua paisagem.

Toda essa contradição e dinâmica tornam as áreas urbanas diferentes dos espaços rurais em diversos aspectos. Essas diferenças requerem que seja dado a cada uma dessas áreas tratamento específico e diferenciado segundo suas particularidades.

Portanto, discutir as normas que regulam as Áreas de Preservação Permanente e a sua interface com a questão urbana possui significativa relevância, na medida em que a legislação atual tem deficiências no tratamento dessa questão.

Ao tratar de forma indistinta as zonas urbanas e rurais, a Lei nº 12.651, de 2012, deixa de considerar as especificidades desses espaços, promovendo uma leitura redutora e equivocada da questão. Ademais, surgem dessa abordagem situações em que a aplicação da lei torna-se ou impossível, ou cercada de dúvidas e insegurança jurídica.

Desse modo, entende-se que a retomada do tema pelo PL nº 6.830, de 2013, é de ser relevado, além de merecer análise mais detalhada e cautelosa, diante de sua elevada complexidade. Ainda que o tema já tenha sido discutido, certo é que ele ainda não foi equacionado de forma robusta e clara, e esta Casa não pode permanecer omissa a essa problemática.

Diante desse contexto, para valorizar o debate e colher informações que possibilitassem o correto tratamento do tema, promoveram-se, no âmbito desta Comissão de Desenvolvimento Urbano, três reuniões de audiência pública com convidados representantes de órgãos e entidades governamentais, representantes do setor empresarial e representantes da sociedade civil, conforme a seguir especificado:

Audiência Pública	Convidados Palestrantes
Audiência de 08/07/2015	LUIS OLIVEIRA RAMOS – Secretário Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos; ÂNGELO RAMALHO – Chefe de Gabinete do Diretor-Geral do Serviço Florestal Brasileiro;

Audiência Pública	Convidados Palestrantes
	<p>ADALBERTO SIGISMUNDO EBERHARD – Diretor do Departamento de Zoneamento Territorial do MMA;</p> <p>ROGÉRIO MENEZES – Presidente da Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente (Anamma);</p> <p>PEDRO WILSON GUIMARÃES – Ex-Presidente da Anamma;</p> <p>CLÁUDIA LINS – Assessora Técnica da Confederação Nacional dos Municípios (CNM).</p>
Audiência de 12/08/2015	<p>SENHOR MÁRIO AUGUSTO DE C. CARDOSO – Especialista em Política e Indústria da Confederação Nacional da Indústria (CNI);</p> <p>SENHOR NILSON SARTI – Presidente da Comissão de Meio Ambiente da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CMA/CBIC);</p> <p>SENHOR CAIO CESAR CARMONA PORTUGAL – Vice-Presidente do Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo (Secovi-SP);</p> <p>SENHOR IOAV BLANCHE – Representante do Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais do Rio de Janeiro (Secovi-Rio);</p> <p>SENHOR RONALDO LUCAS BRANI – Diretor de Meio Ambiente da Associação das Empresas de Loteamento e Desenvolvimento Urbano (Aelo).</p>
Audiência de 26/08/2015	<p>MARIA LUISA RIBEIRO – Coordenadora do Programa Rede das Águas da Fundação SOS Mata Atlântica;</p> <p>SENHOR JEAN TIMMES – Superintendente de Políticas Públicas do WWF Brasil;</p> <p>PROF. DR. NELSON NOVAES PEDROSO JR. – Centro de Pesquisa Jurídica Aplicada da Escola de Direito de São Paulo;</p> <p>PROF. DR. MÁRIO DINIZ DE ARAÚJO NETO – Programa de pós-graduação em Geografia da Universidade de Brasília.</p>

Nessas reuniões, ficou patente a insatisfação da maioria dos técnicos com as normas vigentes, as quais não conseguem tratar de forma adequada a integração entre necessidade proteção ambiental e a questão urbana. Ademais, em que pese a inexistência de consenso, as audiências

públicas revelaram que predomina o entendimento segundo o qual é inadequado e insuficiente transferir toda a questão para tratamento pelo Poder Público Municipal.

Em outras palavras, o PL nº 6.830, de 2013, na forma em que se apresenta, não é suficiente para trazer soluções efetivas para as questões relacionadas à ocupação de APPs por áreas urbanas consolidadas, nem para assegurar efetividade na aplicação plena das normas de proteção às APPs urbanas ainda não ocupadas. São diversos os aspectos relacionados aos conflitos de uso do solo nas APPs urbanas, entre os quais:

- a) entraves jurídicos relacionados a direito de propriedade e restrições administrativas;
- b) situações consolidadas antes da criação das leis ambientais vigentes;
- c) contexto histórico da evolução urbana no País;
- d) negligência do Poder Público no que se refere à fiscalização do cumprimento das leis; e
- e) transgressão à legislação vigente de forma difusa, nas diferentes regiões do País.

Na tentativa de equacionar essas questões, apresenta-se Substitutivo ao PL nº 6.830, de 2013, em que a questão urbana e a questão ambiental são tratadas de forma integrada, como formadoras de uma paisagem que é o resultado de interações entre processos naturais e ações humanas sociais e culturais. Esses processos não podem ser tratados isoladamente, porquanto se confundem e se integram na construção do meio.

Por essa ótica, entende-se que as APPs urbanas não antropizadas, cujos processos ecossistêmicos são ainda remanescentes ou passíveis de recuperação, devem ser apropriadas pela população, fazer parte de seu dia-a-dia. Tal apropriação deve ser realizada por meio da implantação de Parques Lineares, com a função concomitante de preservar os recursos naturais e aproximar a população dos espaços verdes e seus benefícios.

A apropriação dos espaços verdes pela população residente tende a elevar a consciência ambiental, o apoio a medidas conservacionistas e a preservação de parcela significativa da vegetação e dos

processos ecológicos da APP, impedindo sua ocupação e degradação para satisfazer pressões de outros mercados e funções.

Ademais, na mesma ótica de reconhecimento da paisagem como resultado das transformações antrópicas que nela se estabeleceram, propõe-se a compatibilização das normas de regularização fundiária em áreas de APP urbana, especialmente as dispostas nas Leis nºs 12.651, de 2012, e 11.977, de 2009 (Lei do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV).

A compatibilização se mostra necessária, pois, na forma da legislação que hoje vige (Lei nº 12.651/2012 c.c. Lei nº 11.977/2009), os assentamentos humanos em APP urbana ocupados pela população de baixa renda são objeto de regras mais restritivas para sua regularização do que aqueles ocupados por outras classes de renda, o que é inaceitável.

Mais especificamente, as normas vigentes silenciam quanto ao estabelecimento de marco temporal para os casos de regularização fundiária por interesse específico, ao passo que, para os casos de interesse social, apenas as ocupações estabelecidas até 31 de dezembro de 2007 são passíveis de regularização. Trata-se de incoerência que merece ser solucionada.

A solução aqui proposta constitui-se no estabelecimento de marco temporal idêntico tanto para os casos de regularização fundiária por interesse social quanto para os casos de regularização fundiária por interesse específico, localizados em APP e inseridos e áreas urbanas consolidadas. Para ambos, propõe-se o novo marco de 31 de dezembro de 2016, promovendo equidade e coerência, sem provocar insegurança jurídica aos processos de regularização fundiária em execução ou já concluídos.

Adicionalmente, apresenta-se a possibilidade de, no processo de regularização fundiária dessas áreas urbanas consolidadas, serem estudadas e identificadas Áreas de Preservação Permanente cujos processos ecológicos foram esgotados em virtude de ocupação irreversível.

Para esses casos, em que ficar demonstrada a impossibilidade de restauração ou recomposição do ecossistema natural, pretende-se flexibilizar a aplicação da legislação federal.

A flexibilização, para ser efetivamente aplicada, tem como pré-requisito a existência, no Município, de Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) aprovado pelo conselho estadual de meio ambiente, instrumento de extrema importância no planejamento urbano e ambiental. Cumprido o requisito, o Município poderá, após anuência do conselho estadual de meio ambiente, legislar plenamente acerca dos parâmetros mínimos de proteção das APPs urbanas cujos processos ecológicos foram esgotados em virtude de ocupação irreversível. A essas áreas deixarão de ser aplicados os parâmetros de proteção dispostos no art. 4º da Lei nº 12.651, de 2012.

Por evidente, legislar plenamente acerca dos parâmetros mínimos de proteção não inclui deixar de proteger ou minimizar os impactos já estabelecidos, motivo pelo qual estão previstas proibição expressa à anulação dos parâmetros de proteção e obrigação da previsão de medidas permanentes de mitigação dos efeitos ambientais adversos.

Considera-se que as propostas aqui realizadas equacionam de forma satisfatória os conflitos existentes na inter-relação entre o ambiente natural e o urbano, trazendo soluções para questões consolidadas no passado e para aquelas que merecem tratamento para o futuro.

Diante de tais razões, somos pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei nº 6.830, de 2013, na forma do Substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em de de 2015.

Deputado ALBERTO FILHO
Relator

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 6.830, DE 2013

Altera a Lei 12.651, de 25 de maio de 2012, e a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, para dispor sobre as Áreas de Preservação Permanente inseridas nas áreas urbanas e sobre regularização fundiária em Áreas de Preservação Permanente inseridas em área urbana consolidada.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O Capítulo II da Lei 12.651, de 25 de maio de 2012, passa a vigorar acrescido da seguinte Seção III:

“Seção III

Do Regime Especial de Proteção das Áreas de Preservação Permanente Urbanas

“Art. 9º-A. Além do disposto no ‘caput’ do art. 8º, as Áreas de Preservação Permanente a que se referem os incisos I, II e III do art. 4º, quando situadas em perímetros urbanos definidos por lei municipal, poderão ser destinadas à implantação de Parques Lineares.

§ 1º Para os fins desta Lei, entende-se por Parque Linear a intervenção urbanística que visa à conservação e recuperação dos recursos naturais, com agregação de funções socioculturais, por meio da implantação de infraestrutura de uso comum destinada a esportes, lazer e atividades educacionais e culturais ao ar livre.

§ 2º A implantação de Parques Lineares em Áreas de Preservação Permanente urbanas deverá promover a recomposição e proteção da vegetação, permitida a supressão nos limites necessários à implantação das atividades previstas no § 1º deste artigo, conforme projeto básico previamente aprovado:

I – pela autoridade municipal competente pelo controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano; e

II – pelo conselho estadual de meio ambiente.

§ 3º A execução do projeto básico de Parques Lineares em Áreas de Preservação Permanente urbanas deverá proporcionar e valorizar a participação da comunidade residente em seu entorno, por meio de audiências, consultas públicas ou outros instrumentos congêneres.

§ 4º Na implantação de edificações ou outras construções nos Parques Lineares, será assegurada manutenção de níveis de impermeabilização do solo dentro de limites que não comprometam o regime de drenagem natural, nem provoquem a descaracterização das funções ecológicas da Área de Preservação Permanente.

§ 5º O disposto no ‘caput’ deste artigo não se aplicará às áreas com vegetação nativa primária ou secundária em estágio médio ou avançado de regeneração no bioma Mata Atlântica, para as quais devem ser observadas as exigências específicas previstas pela Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006.

§ 6º A intervenção ou supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente urbana deve priorizar a implantação de Parques Lineares sobre as hipóteses de utilidade pública e interesse social.

§ 7º O Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama), no uso de suas atribuições definidas pelo art. 8º da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecerá os estudos

necessários e outros requisitos para a implantação dos Parques Lineares previstos neste artigo. ”

Art. 2º O art. 65 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, passa a vigorar com novas redações em seu *caput* e no inciso VII do § 1º e acrescido dos seguintes §§ 4º e 5º:

“Art. 65. É admitida a regularização fundiária de interesse específico para os assentamentos ocupados até 31 de dezembro de 2016, inseridos em área urbana consolidada e que ocupam Áreas de Preservação Permanente não identificadas como áreas de risco, desde que aprovado projeto de regularização fundiária, na forma da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.

§ 1º.....

.....

VII – a indicação das faixas ou áreas em que devem ser resguardadas as características típicas da Área de Preservação Permanente com a devida proposta de recuperação de áreas degradadas, daquelas não passíveis de regularização e daquelas em que houve perda de suas funções ecológicas, sem possibilidade de recuperação ou regeneração, em virtude de ocupação consolidada e irreversível;

.....

§ 4º *Desde que o Município possua Zoneamento Ecológico-Econômico aprovado, os parâmetros mínimos de proteção das Áreas de Preservação Permanente urbanas cujas funções ecológicas foram descaracterizadas em virtude de ocupação consolidada e irreversível poderão, após anuência do conselho estadual de meio ambiente, ser dispostos por leis municipais, deixando-se de se aplicar a essas áreas as disposições do art. 4º desta Lei.*

§ 5º Na hipótese prevista no § 4º deste artigo, os parâmetros mínimos de proteção não poderão ser eliminados e deverão envolver, necessariamente, medidas permanentes de mitigação de efeitos ambientais adversos. (NR)”

Art. 3º O § 1º do art. 54 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 54.

§ 1º O Município poderá, por decisão motivada, admitir a regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente, ocupadas até 31 de dezembro de 2016 e inseridas em área urbana consolidada, desde que estudo técnico comprove que esta intervenção implica a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior.

..... (NR)”

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2015.

Deputado ALBERTO FILHO
Relator