AVULSO NÃO PUBLICADO PROPOSIÇÃO DE PLENÁRIO

CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N.º 387-A, DE 2014

(Do Sr. Zoinho)

Acrescenta dispositivo à Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, atribuindo ao Município competência para estabelecer as metragens da áreas de preservação permanente em área urbana consolidada; tendo parecer da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, pela rejeição (relator: DEP. ALFREDO SIRKIS).

DESPACHO:
ÀS COMISSÕES DE:
MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL;
DESENVOLVIMENTO URBANO E
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD)

APRECIAÇÃO:
Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

S U M Á R I O

I – Projeto inicial

II – Na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável:
- Parecer do Relator
- Parecer da Comissão

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Acrescente-se ao art. 9º da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, o seguinte inciso XVI:

"Art. 9º .....

.....

XVI – demarcar as áreas de preservação permanente em área urbana consolidada, de acordo com as metragens estabelecidas no Plano Diretor."

Art. 2º Esta Lei Complementar entra em vigor na data da sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, estabelece como área de preservação permanente ao longo das margens dos cursos d'água e, portanto, como área não edificável, nas áreas urbanas consolidadas, uma faixa de 15 metros.

Ora, um grande número de cidades no Brasil nasceu e cresceu em torno de rios, ocupando essas faixas marginais. Nesses casos, a manutenção de uma faixa marginal de 15 metros com vegetação nativa obrigaria à destruição de edificações e remoção de populações, medidas essas que, de qualquer ponto de vista, seja ele econômico, social, político ou jurídico, seriam francamente impossíveis, como até o observador mais desatento da realidade urbana brasileira seria capaz de compreender. Muitos rios, inclusive, foram completamente canalizados nas cidades de maior porte.

A verdade é que o Congresso Nacional aprovou uma lei que é impraticável, mantém em situação ilegal uma grande parcela do território das cidades e impede sua definitiva regularização e gestão adequada, com prejuízos diretos para as pessoas que moram nessas áreas e indiretos para toda a população urbana. Convém lembrar que boa parte dos proprietários possuem escrituras registradas, vale dizer, habitam de forma regular áreas que a lei declara ser de preservação permanente. Não se pode nesses casos, por uma questão de justiça social e econômica, confundir área urbana com área rural.

É evidente que em áreas de risco não se pode tolerar que as pessoas continuem a morar ou venham a morar no futuro. Todavia, é evidente também que a simples definição de uma faixa de 15 metros não é solução para a maior parte dos problemas urbanos relacionados à gestão das beiras de rio. Muito ao contrário, a inflexibilidade da norma impossibilita, em muitos casos, o enfrentamento dos problemas. As soluções devem ser buscadas e estabelecidas caso a caso, levando-se em consideração questões técnicas, econômicas e sociais. Cabe às municipalidades estudar, propor e adotar as melhores soluções, sem prejuízo da cooperação com o Estado e a União.

Com esse objetivo, estamos propondo o presente Projeto de Lei Complementar, que tem por objetivo devolver ao Poder Público Municipal uma competência que lhe pertence e não deveria ter sido jamais subtraída, que é a de estabelecer as regras que permitam garantir, no que diz respeito à ocupação das margens dos rios, a gestão segura e adequada do espaço urbano, considerando, na devida medida, os aspectos sociais e ambientais.

Dada a importância e urgência da medida proposta, esperamos contar com o apoio dos nossos ilustres Pares para a sua aprovação.

Sala das Sessões, em 30 de abril de 2014.

Deputado Zoinho

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI

LEI COMPLEMENTAR Nº 140, DE 8 DE DEZEMBRO DE 2011

Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas,

da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

.....

CAPÍTULO III
DAS AÇÕES DE COOPERAÇÃO

.....

Art. 9º São ações administrativas dos Municípios:

I - executar e fazer cumprir, em âmbito municipal, as Políticas Nacional e Estadual de Meio Ambiente e demais políticas nacionais e estaduais relacionadas à proteção do meio ambiente;

II - exercer a gestão dos recursos ambientais no âmbito de suas atribuições;

III - formular, executar e fazer cumprir a Política Municipal de Meio Ambiente;

IV - promover, no Município, a integração de programas e ações de órgãos e entidades da administração pública federal, estadual e municipal, relacionados à proteção e à gestão ambiental;

V - articular a cooperação técnica, científica e financeira, em apoio às Políticas Nacional, Estadual e Municipal de Meio Ambiente;

VI - promover o desenvolvimento de estudos e pesquisas direcionados à proteção e à gestão ambiental, divulgando os resultados obtidos;

VII - organizar e manter o Sistema Municipal de Informações sobre Meio Ambiente;

VIII - prestar informações aos Estados e à União para a formação e atualização dos Sistemas Estadual e Nacional de Informações sobre Meio Ambiente;

IX - elaborar o Plano Diretor, observando os zoneamentos ambientais;

X - definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos;

XI - promover e orientar a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a proteção do meio ambiente;

XII - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, na forma da lei;

XIII - exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida ao Município;

XIV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos:

a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou

b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

XV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, aprovar:

a) a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em florestas públicas municipais e unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); e

b) a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pelo Município.

Art. 10. São ações administrativas do Distrito Federal as previstas nos arts. 8º e 9º.

.....

.....

LEI Nº 12.651, DE 25 DE MAIO DE 2012

Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166- 67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I
DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º (VETADO).

Art. 1º-A. Esta Lei estabelece normas gerais sobre a proteção da vegetação, áreas de Preservação Permanente e as áreas de Reserva Legal; a exploração florestal, o suprimento de matéria-prima florestal, o controle da origem dos produtos florestais e o controle e prevenção dos incêndios florestais, e prevê instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos. *(“Caput” do artigo acrescido pela Medida Provisória nº 571, de 25/5/2012, convertida na Lei nº 12.727, de 17/10/2012)*

Parágrafo único. Tendo como objetivo o desenvolvimento sustentável, esta Lei atenderá aos seguintes princípios: *(Parágrafo único acrescido pela Lei nº 12.727, de 17/10/2012)*

I - afirmação do compromisso soberano do Brasil com a preservação das suas florestas e demais formas de vegetação nativa, bem como da biodiversidade, do solo, dos recursos hídricos e da integridade do sistema climático, para o bem estar das gerações presentes e futuras; *(Inciso acrescido pela Medida Provisória nº 571, de 25/5/2012, convertida na Lei nº 12.727, de 17/10/2012)*

II - reafirmação da importância da função estratégica da atividade agropecuária e do papel das florestas e demais formas de vegetação nativa na sustentabilidade, no crescimento econômico, na melhoria da qualidade de vida da população brasileira e na presença do País nos mercados nacional e internacional de alimentos e bioenergia; *(Inciso acrescido pela Medida Provisória nº 571, de 25/5/2012, convertida na Lei nº 12.727, de 17/10/2012)*

III - ação governamental de proteção e uso sustentável de florestas, consagrando o compromisso do País com a compatibilização e harmonização entre o uso produtivo da terra e a preservação da água, do solo e da vegetação; *(Inciso acrescido pela Medida Provisória nº 571, de 25/5/2012, convertida na Lei nº 12.727, de 17/10/2012)*

IV - responsabilidade comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em colaboração com a sociedade civil, na criação de políticas para a preservação e restauração da vegetação nativa e de suas funções ecológicas e sociais nas áreas urbanas e rurais;

V - fomento à pesquisa científica e tecnológica na busca da inovação para o uso sustentável do solo e da água, a recuperação e a preservação das florestas e demais formas de vegetação nativa; *(Inciso acrescido pela Medida Provisória nº 571, de 25/5/2012, convertida na Lei nº 12.727, de 17/10/2012)*

VI - criação e mobilização de incentivos econômicos para fomentar a preservação e a recuperação da vegetação nativa e para promover o desenvolvimento de atividades produtivas sustentáveis. *(Inciso acrescido pela Medida Provisória nº 571, de 25/5/2012, convertida na Lei nº 12.727, de 17/10/2012)*

VII – *(Inciso acrescido pela Medida Provisória nº 571, de 25/5/2012, e não mantido pela Lei nº 12.727, de 17/10/2012, na qual foi convertida a referida Medida Provisória)*

VIII - *(Inciso acrescido pela Medida Provisória nº 571, de 25/5/2012, e não mantido pela Lei nº 12.727, de 17/10/2012, na qual foi convertida a referida Medida Provisória)*

Art. 2º As florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação nativa, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do País, exercendo-se os direitos de propriedade com as limitações que a legislação em geral e especialmente esta Lei estabelecem.

§ 1º Na utilização e exploração da vegetação, as ações ou omissões contrárias às disposições desta Lei são consideradas uso irregular da propriedade, aplicando-se o procedimento sumário previsto no inciso II do art. 275 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil, sem prejuízo da responsabilidade civil, nos termos do § 1º do art. 14 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e das sanções administrativas, civis e penais.

§ 2º As obrigações previstas nesta Lei têm natureza real e são transmitidas ao sucessor, de qualquer natureza, no caso de transferência de domínio ou posse do imóvel rural.

.....

.....

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar nº 387, de 2014, visa acrescentar o inciso XVI ao art. 9º da Lei Complementar nº 140/2011, para incluir, entre as ações administrativas dos Municípios, a de "demarcar as áreas de preservação permanente em área urbana consolidada, de acordo com as metragens estabelecidas no Plano Diretor".

O autor justifica a proposição, argumentando que a Lei nº 12.651/2012 – Lei Florestal – define como área de preservação permanente (APP) as margens dos cursos d'água, as quais são áreas não edificáveis. Entretanto, em muitas cidades brasileiras, tais áreas estão edificadas e muitos rios foram canalizados. O autor alerta para a situação de ilegalidade dos moradores dessas áreas e afirma que as soluções devem ser buscadas caso a caso, no âmbito das municipalidades.

Encaminhada a esta Comissão, a proposição não recebeu emendas, no prazo regimental.

II - VOTO DO RELATOR

Conforme ressaltado pelo autor da proposição em análise, as APPs estão definidas na Lei nº 12.651/2012, que "dispõe sobre a proteção da vegetação nativa". De acordo com a Lei Florestal:

> *"Art. 3º .....*
>
> *II - Área de Preservação Permanente - APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas;*
>
> *.....*
>
> *XXVI - área urbana consolidada: aquela de que trata o inciso II do caput do art. 47 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009;*
>
> *.....*
>
> *Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei:*
>
> *I - as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de:*

.....

Art. 64. Na regularização fundiária de interesse social dos assentamentos inseridos em área urbana de ocupação consolidada e que ocupam Áreas de Preservação Permanente, a regularização ambiental será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.

§ 1º O projeto de regularização fundiária de interesse social deverá incluir estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior com a adoção das medidas nele preconizadas.

§ 2º O estudo técnico mencionado no § 1º deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos:

I - caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada;

II - especificação dos sistemas de saneamento básico;

III - proposição de intervenções para a prevenção e o controle de riscos geotécnicos e de inundações;

IV - recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;

V - comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos, a não ocupação das áreas de risco e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso;

VI - comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e

VII - garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água.

Art. 65. Na regularização fundiária de interesse específico dos assentamentos inseridos em área urbana consolidada e que ocupam Áreas de Preservação Permanente não identificadas como áreas de risco, a regularização ambiental será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.

§ 1º O processo de regularização ambiental, para fins de prévia autorização pelo órgão ambiental competente, deverá ser instruído com os seguintes elementos:

I - a caracterização físico-ambiental, social, cultural e econômica da área;

II - a identificação dos recursos ambientais, dos passivos e fragilidades ambientais e das restrições e potencialidades da área;

III - a especificação e a avaliação dos sistemas de infraestrutura urbana e de saneamento básico implantados, outros serviços e equipamentos públicos;

IV - a identificação das unidades de conservação e das áreas de proteção de mananciais na área de influência direta da ocupação, sejam elas águas superficiais ou subterrâneas;

V - a especificação da ocupação consolidada existente na área;

VI - a identificação das áreas consideradas de risco de inundações e de movimentos de massa rochosa, tais como deslizamento, queda e rolamento de blocos, corrida de lama e outras definidas como de risco geotécnico;

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 e daquelas não passíveis de regularização;

VIII - a avaliação dos riscos ambientais;

IX - a comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores a partir da regularização; e

X - a demonstração de garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos d'água, quando couber.

§ 2º Para fins da regularização ambiental prevista no caput, ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água, será mantida faixa não edificável com largura mínima de 15 (quinze) metros de cada lado.

§ 3º Em áreas urbanas tombadas como patrimônio histórico e cultural, a faixa não edificável de que trata o § 2º

poderá ser redefinida de maneira a atender aos parâmetros do ato do tombamento."

Pelas disposições da Lei nº 12.651/2012 ora transcritas, verifica-se que as APPs são aplicáveis tanto para área rural quanto urbana. As APPs constituem áreas ecologicamente frágeis, destinadas à preservação da cobertura vegetal, e têm, entre suas finalidades, as de conservar os recursos hídricos e evitar a ocorrência de enchentes, deslizamentos e outros desastres.

As grandes cidades constituem ambientes cada vez mais artificializados, o que faz com que o espaço urbano se torne isolado da natureza e assolado por condições microclimáticas que causam grande desconforto para a população. O acelerado processo de urbanização vivenciado pelo País, a partir da década de 1930, acarretou o crescimento das cidades de forma dissociada das diretrizes de ordenamento urbano capazes de garantir sustentabilidade ecológica e qualidade ambiental.

Hoje, médias e grandes cidades brasileiras vivenciam problemas ambientais dramáticos, como exemplificam os sucessivos desastres que têm assolado a Região Serrana do Rio de Janeiro e o Estado de Santa Catarina, bem como a crise de abastecimento hídrico em São Paulo, devido à redução do nível de água do Sistema Cantareira.

Os desastres e os problemas de abastecimento d'água não são questões isoladas, estão diretamente relacionados com o grau de degradação de muitas bacias hidrográficas brasileiras, cuja cobertura vegetal nativa chega, muitas vezes, a zero. A impermeabilização excessiva do solo urbano interfere diretamente na capacidade de recarga dos aquíferos e na estabilidade dos solos, gerando desequilíbrio nos ecossistemas e afetando a segurança das populações. A manutenção das APPs nas áreas urbanas visa garantir a melhoria das condições de drenagem das cidades brasileiras, hoje grandemente afetadas pelo elevado grau de impermeabilização do solo.

Ainda assim, da mesma forma como procedeu com as ocupações em área rural, a Lei nº 12.651/2012 regularizou ocupações em APPs urbanas, por meio dos critérios indicados nos arts. 64 e 65. Note-se que a regularização dessas áreas deve ser acompanhada de diversas medidas que garantam a melhoria ambiental da região. Exige-se, apenas na regularização fundiária de interesse específico, a manutenção de faixa não edificável de quinze metros ao longo dos cursos d'água. Essas condicionantes são fundamentais, pois a manutenção das APPs – reitera-se – é essencial para a proteção dos mananciais de abastecimento humano, para a garantia de recarga dos aquíferos e da vazão contínua dos corpos d'água e para a segurança geológica das margens dos rios e das encostas.

Consideramos que o Projeto de Lei em análise traz de volta uma discussão, recentemente travada no Congresso Nacional, sobre a importância

ecológica e socioeconômica das APPs, que demorou anos e resultou na aprovação da Lei Florestal. Entendemos que a legislação florestal precisa ora ser implantada, com o envolvimento dos órgãos da União, dos Estados e dos Municípios, da sociedade civil e do setor empresarial.

Nos debates ao longo do processo de tramitação da Lei nº 12.651/2012, discutiu-se intensivamente a regularização das ocupações existentes em APP, chegando-se a normas que foram consideradas um patamar mínimo para garantir a qualidade ambiental.

É forçoso lembrar que, com as mudanças climáticas em curso, a manutenção da cobertura vegetal nativa nas bacias hidrográficas é condição fundamental para o enfrentamento dos eventos climáticos extremos, que tendem a se intensificar. O 5º Relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC) afirma que, mesmo que as emissões de gases de feito estufa cessassem imediatamente, haveria um aquecimento adicional, pela lentidão de algumas reações e pelos efeitos cumulativos. O aquecimento global produz efeitos de longo prazo e pode afetar toda a biosfera. O Relatório ressalta veementemente que os países devem fortalecer suas políticas de adaptação às mudanças climáticas, reforçando a resiliência principalmente das cidades.

Portanto, flexibilizar as medidas de manutenção das APPs, como pretende a proposição em comento, significaria comprometer uma das mais importantes medidas que garantem essa resiliência – a proteção de remanescentes de cobertura vegetal nativa nas cidades brasileiras. As margens de cursos d'água vegetadas que ainda restam nas áreas urbanas precisam ser vigorosamente defendidas. Não podem estar sujeitas a análises caso a caso, ao sabor das conveniências de interesses que não têm como meta o bem comum.

Eventuais situações, que ainda restem, de ocupações consolidadas em áreas urbanas devem ser resolvidas, com prudência, no âmbito da própria Lei Florestal ou da legislação federal de parcelamento urbano, e não, de forma genérica, no escopo da Lei Complementar nº 140/2011, cujo objetivo é fixar normas de cooperação entre os entes federativos em matéria ambiental.

Por esses motivos, somos pela rejeição do Projeto de Lei Complementar nº 387, de 2014.

Sala da Comissão, em de de 2014.

Deputado ALFREDO SIRKIS

Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, em reunião ordinária realizada hoje, opinou pela rejeição do Projeto de Lei Complementar nº 387/2014, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Alfredo Sirkis.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Arnaldo Jordy - Presidente, Penna e Márcio Macêdo - Vice-Presidentes, Aníbal Gomes, Leonardo Monteiro, Sarney Filho, Stefano Aguiar, Taumaturgo Lima, Weverton Rocha, Felipe Bornier, Lira Maia, Rebecca Garcia e Ricardo Tripoli.

Sala da Comissão, em 12 de novembro de 2014.

Deputado ARNALDO JORDY
Presidente

FIM DO DOCUMENTO