EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS (MENSAGEM) Nº 74, DE 05 DE OUTUBRO DE 2022.

Exmo. Sr.
DD. Jorge Barbosa
Presidente da Câmara Municipal
Sapucaia do Sul – RS
Nesta.

Senhor Presidente:

Tenho a honra de me dirigir à presença de Vossa Excelência para encaminhar a esse Egrégio Poder Legislativo, utilizando a prerrogativa que me é conferida pelo artigo 82, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Sapucaia do Sul, para apreciação e voto, o incluso Projeto de Lei, que dispõe sobre o regime jurídico das áreas de preservação permanente no entorno de cursos d'água em áreas urbanas consolidadas e dá outras providências.

Apresenta-se ao legislativo municipal proposta de regras no âmbito municipal, o regime jurídico das Áreas de Preservação situadas em áreas urbanas consolidadas, bem como as áreas não edificáveis, ambas com respaldo a partir da Lei Federal nº. 14.485, de 29 de dezembro de 2021.

Dita Lei trouxe, ainda que por redação diversa, a proposta original do Código Florestal aprovado em 2012, que é respeitar as competências constitucionais do Município, conciliando desenvolvimento socioeconômico, preservação ambiental e a história do país, que se desenvolveram próximos aos recursos hídricos.

Além disso, a proteção das faixas marginais de cursos d´água em ambiente urbano deu-se a partir de 1989, com a Lei nº. 7.803/89, quando a ocupação urbana aproximava-se de 80%, ou seja, a pressão por moradia nas regiões metropolitanas já havia sigo consolidada.

Outrossim, tão somente com o TEMA 1010 do STJ, de 2021, é que efetivamente entendeu-se pela aplicação de faixa de 30 metros de APP e não mais os 15 metros de área não edificável previstos na Lei nº. 6.766/79, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano.

Com isso, o Congresso Nacional, portanto, aprovou a Lei nº. 14.285, de 29 de dezembro de 2021, reconhecendo novamente a competência constitucional municipal para tutelar o tema, motivo pelo qual cabe a cada ente local aprovar a legislação pertinente.

As Áreas de Preservação Permanente, as chamadas APP, estão associadas a diferentes espaços geográficos e estão contempladas, de alguma forma, na legislação brasileira desde 1934.

A gestão desses espaços tem se caracterizado como complexos e tormentosos, em razão de que nos meios urbanos temos a maior concentração da população brasileira, com a ocupação das margens desses cursos d'água, nestes espaços, por diferentes edificações, o que tem trazido ao longo do tempo conflitos entre diversos interesses da sociedade e também no cumprimento do papel dos órgãos públicos, em especial, os ligados ao controle e licenciamento ambiental.

Ao longo do tempo, a falta de definição clara das dimensões desses espaços, regras legais distintas em diferentes atos normativos legais, critérios de uso dessas áreas, trouxe um longo período de dúvidas legais e técnicas sobre o assunto, além de inúmeros problemas de gestão de espaços urbanos.

Acreditamos que a recente publicação da Lei nº. 14.285/21 possa pacificar os entendimentos jurídicos sobre o tema.

De acordo com Ministério do Meio Ambiente em seu site, (MMA, 2022) as áreas de preservação permanente foram disciplinadas pelo Código

Florestal (Lei nº. 12.651, de 25 de maio de 2012) e consistem em espaços territoriais legalmente protegidos, ambientalmente frágeis e vulneráveis, podendo ser públicas ou privadas, urbanas ou rurais, cobertas ou não por vegetação nativa, tendo o seguinte conceito legal:

> "Área de Preservação Permanente é uma 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".

Entre as diversas funções ou serviços ambientais prestados pelas APP's em meio urbano, vale mencionar:

- a proteção do solo prevenindo a ocorrência de desastres associados ao uso e ocupação inadequados de encostas e topos de morro;

- a proteção dos corpos d'água, evitando enchentes, poluição das águas e assoreamento dos rios;

- a manutenção da permeabilidade do solo e do regime hídrico, prevenindo contra inundações e enxurradas, colaborando com a recarga de aquíferos e evitando o comprometimento do abastecimento público de água em qualidade e em quantidade;

- a função ecológica de refúgio para a fauna e de corredores ecológicos que facilitam o fluxo gênico de fauna e flora, especialmente entre áreas verdes situadas no perímetro urbano e nas suas proximidades,

- a atenuação de desequilíbrios climáticos intra-urbanos, tais como o excesso de aridez, o desconforto térmico e ambiental e o efeito "ilha de calor".

A manutenção das APP's em meio urbano possibilita a valorização da paisagem e do patrimônio natural e construído (de valor ecológico, histórico, cultural, paisagístico e turístico). Esses espaços exercem, do mesmo modo, funções sociais e educativas relacionadas com a oferta de campos esportivos, áreas de lazer e recreação, oportunidades de encontro, contato com os elementos da natureza e educação ambiental (voltada para a sua conservação), proporcionando uma maior qualidade de vida às populações urbanas, que representam mais de 80% da população do país.

Não se olvide, contudo, que o processo de urbanização ao longo da história deu-se predominantemente ao longo dos recursos hídricos, justamente onde posteriormente, a legislação definiu como APP.

Essa realidade não pode ser ignorada.

O primeiro Código Florestal brasileiro foi instituído pelo Decreto nº. 23.793, de 23.01.1934, e considerava todas as florestas do País como bem de interesse comum. Esse instrumento estabeleceu limitações ao direito de propriedade no tocante ao corte de árvores situadas em florestas protetoras ou remanescentes, consideradas de conservação perene.

As florestas consideradas protetoras tinham por função conservar o regime das águas, evitar a erosão, fixar dunas, auxiliar a defesa de fronteiras, assegurar condições de salubridade pública, proteger sítios de beleza natural e asilar espécimes raros da fauna nacional. As florestas remanescentes compreendiam as que formassem os parques nacionais, estaduais e municipais; as que tivessem espécimes preciosos, de interesse biológico ou estético; e as reservadas para pequenos parques ou bosques públicos.

O Código conceituava ainda as florestas modelo, constituídas pelas plantadas, artificiais; e as de rendimento, correspondentes àquelas que não se enquadrassem nas categorias anteriores.

Esse dispositivo legal não trazia diferenciação sobre as florestas situadas em áreas rurais ou em áreas urbanas, tampouco definiu suas dimensões.

Em 1965 tivemos a promulgação do novo Código, Lei nº. 4.771/65, que instituiu as florestas de preservação permanente que, por suas funções ambientais, não podiam ser suprimidas. Esse Código foi modificado em 1986 - com a inclusão de novas metragens das margens de cursos de água, ainda sem menção aos ambientes urbanos. Em 1989 houve novo acréscimo, de um novo conceito, o da cheia, fenômeno hidrológico e houve o reconhecimento da competência municipal para atuar no tema, "respeitados os limites da legislação federal".

Todavia, antes disso, em 1979 a Lei nº. 6.766/79, que trata do parcelamento do uso de solo nos municípios, estabeleceu diretrizes básicas para o parcelamento do solo urbano, definindo em seu art. 4º, III, que, "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".

Essa Lei foi modificada em duas ocasiões, a saber: em 2004 a área não edificante, ANE, de dutos passou a ser conforme dispusesse a licença ambiental e em 2021 a ANE "das águas" em áreas consolidadas seria conforme diagnóstico socioambiental elaborado pelo Município.

Essa norma suscitou em sua promulgação, questionamentos quanto à definição de APP em cursos de água urbanos, com vários juristas entendendo que o tema estava pacificado, com a Lei de Parcelamento do uso do solo e não com o Código Florestal.

Com a promulgação da Lei nº. 6.938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, as faixas de preservação permanente passaram a ser denominadas reservas ou estações ecológicas. O Decreto nº. 89.336/84, que regulamentou essa matéria, remeteu ao Conselho Nacional do Meio Ambiente- CONAMA o estabelecimento de normas e critérios para o uso dos recursos ambientais existentes nas reservas ecológicas, o que culminou com a publicação da Resolução CONAMA 04, datada de 18/09/1985. Esta resolução foi tacitamente revogada pela Lei nº. 9.985/00, que por sua vez revogou, expressamente, o art. 18 da Lei 6.938/1981, que previa a criação destas reservas ecológicas.

Na linha do tempo temos a publicação da Lei nº. 7.803/89, que suprimiu a alínea "i" e acrescentou o parágrafo único ao art. 2º do Código Florestal, estabelecendo que 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".

Nessa linha, a Lei Florestal trata áreas com grande adensamento populacional por "áreas urbanas consolidadas" (veja-se art. 3º, IX, "d" e art. 8º, §2º). Enquanto isso, a anterior Lei nº. 11.977/09 já definia área urbana consolidada por "parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: (a) drenagem de águas pluviais urbanas; (b) esgotamento sanitário; (c) abastecimento de água potável; (d) distribuição de energia elétrica ou (e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos".

O CONAMA publicou em 2002 as Resoluções 302/2002, que dispõe sobre Áreas de Preservação Permanente (APPs) de reservatórios artificiais e o

regime de uso do entorno; e a Resolução 303/2002, que dispõe sobre parâmetros, definições e limites de APPs, tratando daquelas associadas aos cursos de água, sem fazer distinção entre aquelas situadas em meio rural e em meio urbano.

No dia 28 de setembro de 2021, o CONAMA, revogou essas resoluções, o que foi motivo de ações judiciais, solicitando a volta de sua efetividade, independente do tema ter sido tratado de forma explícita no Código Florestal, Lei nº 12.651/12, prevalecendo hoje a sua vigência por decisão unânime do STF, de dezembro de 2021, dadas nos processos ADPFs 747 e 749.

Em 2012, após um longo processo de discussão com a sociedade, o Congresso Nacional editou, e a Presidência da República sancionou a Lei nº. 12.651 que ficou conhecida como o novíssimo Código Florestal.

Em seu art. 1º, 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, prevendo, ainda, instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos.

Esta Lei também reconhece as florestas existentes no território nacional e demais formas de vegetação nativa como bens de interesse comum a todos os habitantes do País, prevendo que o direito de propriedade deve ser exercido com as limitações que a legislação em geral e ela em específico estabelecem.

O art. 3º a lei traz os conceitos de APP, Reserva Legal, área rural consolidada, utilidade pública, interesse social, entre outros termos tão importantes e debatidos na disciplina de proteção da vegetação.

Importante transcrever parcialmente aqui, o Art. 4º, que trata das áreas de preservação permanente, focando as alíneas que estão associadas ao tema discutido neste artigo, cursos de água em área urbana:

> 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: (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).
>
> a) 30 (trinta) metros, para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;
>
> b) 50 (cinquenta) metros, para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;
>
> c) 100 (cem) metros, para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;
>
> d) 200 (duzentos) metros, para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;
>
> e) 500 (quinhentos) metros, para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;

As APPs previstas no art. 4º da Lei nº. 12.651/12, são consideradas *limitação administrativa*, não dependendo de outros atos administrativos para sua eficácia.

A aplicação do Código Florestal de 2012 em espaços urbanos sempre foi controversa, embora seu art. 4º, defina no *caput* sua aplicação nas áreas urbanas desde que cumpram a função ambiental, sendo constatado ao longo do tempo, a ausência de definição de vários parâmetros e procedimentos específicos para sua aplicação de forma pacificada e efetiva.

A Lei nº. 14.285/21, que altera o Código Florestal (Lei nº. 12.651, de 25 de maio de 2012) e a Lei da Regularização Fundiária em Terras da União (Lei nº. 11.952, de 25 de junho de 2009) e a Lei do Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº. 6.766, de 19 de dezembro de 1979), para dispor sobre regramento específico para definição das áreas de preservação permanente (APPs) no entorno de cursos d'água em áreas urbanas consolidadas.

A nova legislação imputou ao município a análise de planos, diagnósticos e estudos, algo que a União não atendeu quando fixou parâmetros aleatórios de metragens, motivo pelo qual se acredita que a subsidiariedade agrega soluções e melhor enfrentamento do tema.

Nos termos da Lei nº. 14285/21, cabe ao município tomar a iniciativa e cumprir as seguintes etapas:

1. Identificar se a região cuja definição de faixa de APP de curso d´água pode ser enquadrada no conceito de área urbana consolidada, ou seja, atende os seguintes critérios:

a) estar incluída no perímetro urbano ou em zona urbana pelo plano diretor ou por lei municipal específica;

b) dispor de sistema viário implantado;

c) estar organizada em quadras e lotes predominantemente edificados;

d) apresentar uso predominantemente urbano, caracterizado pela existência de edificações residenciais, comerciais, industriais, institucionais, mistas ou direcionadas à prestação de serviços;

e) dispor de, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados:
1. drenagem de águas pluviais;
2. esgotamento sanitário;
3. abastecimento de água potável;
4. distribuição de energia elétrica e iluminação pública; e

5. limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos;

2. Avaliar como o território é tratado pelos seguintes instrumentos, caso existam:
a. plano de recursos hídricos,
b. plano de bacia,
c. plano de drenagem,
d. plano de saneamento básico;

3. Identificar a existência de áreas de risco (recomendável um mapa de área de risco);

4. O Município deverá elaborar um "diagnóstico socioambiental" para o local;

5. Elaborar um projeto de Lei específico ou de alteração do plano diretor, dando ciência para os Conselhos Estadual e Municipal de Meio Ambiente, a quem competirá manifestar-se em prazo razoável.

6. Aprovar a Lei na Câmara de Vereadores.

Segundo a nova Lei Federal, em áreas consolidadas urbanas, o município poderá editar leis locais para fixar as APPs em faixas marginais distintas das metragens impostas pelo Código Florestal de 2012, lembrando que essas faixas poderão ser menores ou maiores que as originalmente estabelecidas no Código.

A nova Lei alterou o conceito de área urbana consolidada, inserindo o inciso XXVI ao artigo 3º da Lei Federal nº. 12651/21. Nos termos do novo conceito, as áreas urbanas consolidadas são aquelas que estão na zona urbana definida nas leis municipais, dispõem de sistema viários já implantados, estão organizadas em lotes e quadras predominantemente edificados com habitações residenciais, comerciais, industriais, mistas ou de prestação de serviços. Essas áreas consolidadas ainda devem dispor de, ao menos, dois tipos de infraestrutura urbana implantada, quais sejam: drenagem de águas

pluviais, esgotos, abastecimento de água potável, distribuição de energia e iluminação pública ou limpeza urbana com coleta e manejo de resíduos.

Efetivamente, não se pode ignorar situações existentes, legalmente consolidadas, tampouco tratar áreas consolidadas como se fossem áreas naturais.

Além disso, cabe ao município legislar sobre o ordenamento territorial, assuntos de interesse local, além do dever de respeitar regras federais caso haja temas de competência concorrente e haja normas gerais sobre o assunto, conforme disposto na CF, art. 30, podendo suplementar normas federais e estaduais quando couber, pois Meio ambiente é competência concorrente conforme disposto na CF art. 24.

O Código Florestal, ao instituir uma faixa marginal de curso d'água única para todo o País, sem considerar as particularidades dos meios físico, biótico e socioeconômico, criou uma norma que ignora as enormes diferenças geoespaciais de nosso País.

No sentido oposto, a Lei nº. 14.285/21 ao tratar apenas da alteração da largura das faixas marginais de APP's de cursos d'água tomou o cuidado ao estabelecer um processo que somente permite a alteração dessas faixas, levando em consideração o nível decisório local, que leva em conta as especificidades ambientais, sociais e econômicas de cada território, observado ainda rígido arcabouço procedimental, com diversos estudos a serem elaborados, e ampla participação social e governamental.

Essa possibilidade de alteração das larguras de APP's, lembrando que elas podem diminuir ou aumentar a faixa original do Código Florestal, somente pode ser feita em áreas urbanas consolidadas, exclui as áreas de risco de desastres e precisa levar em conta os Planos locais de Bacia Hidrográfica, de Drenagem e Saneamento básico.

Por fim, a nova Lei não disciplina procedimentos de intervenção nas áreas de APP's, que continuam a depender de licenciamento ambiental específico, nem estabelece comandos contrários e divergentes aos disposto no Código Florestal, ao contrário complementando-os de forma adequada, sob a ótica técnica e legal.

Alguns municípios brasileiros já estão legislando sobre o tema, tendo em vista a relevância da matéria como forma de pragmaticamente, conciliar o planejamento urbano, o desenvolvimento socioeconômico e a preservação ambiental, como apregoou a Política Nacional do Meio Ambiente, Lei nº. 6.938/81, artigos 2º e 4º.

Com este novo marco legal, o Brasil volta a dar isonomia ao tema, que tratava situações diferentes da mesma forma, ou ainda, ambientes rurais de forma menos protetiva do que ambientes antropizados, o que é um *contra-senso.*

Sem a Lei nº. 14.285/21 havia regras de áreas consolidadas apenas em ambientes rurais, que sabidamente, estão mais preservados. É de ser festejado, ainda que de forma tímida, que o ordenamento jurídico agora dialoga com a realidade histórica da ocupação humana próximo aos recursos hídricos, em especial nos espaços urbanos, por questão de sobrevivência e qualidade de vida.

Ante o exposto, remeto à análise desta respeitável Casa Legislativa, para apreciação, votação e aprovação do presente Projeto de Lei, aproveitando para renovar os votos de respeito e consideração.

Sapucaia do Sul, 05 de outubro de 2022.

Volmir Rodrigues
PREFEITO

PROJETO DE LEI Nº...../2022

Dispõe sobre o regime jurídico das áreas de preservação permanente no entorno de cursos d'água em áreas urbanas consolidadas e dá outras providências.

O PREFEITO MUNICIPAL DE SAPUCAIA DO SUL, faço saber que em cumprimento ao disposto no art. 82, inciso III, da Lei Orgânica do Município, sanciono a seguinte,

LEI:

Art. 1º Esta Lei regula o regime jurídico das áreas de preservação permanente no entorno de cursos d'água em áreas urbanas consolidadas e dispõe sobre faixa de área não edificável no Município de Sapucaia do Sul.

Art. 2º Considera-se, para o efeito desta lei, área urbana consolidada como aquela que atende os seguintes critérios:

I - estar incluída no perímetro urbano ou em zona urbana pelo plano diretor ou por lei municipal específica;

II - dispor de sistema viário implantado;

III - estar organizada em quadras e lotes predominantemente edificados;

IV - apresentar uso predominantemente urbano, caracterizado pela existência de edificações residenciais, comerciais, industriais, institucionais, mistas ou direcionadas à prestação de serviços;

V - dispor de, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados:

a) drenagem de águas pluviais;

b) esgotamento sanitário;

c) abastecimento de água potável;

d) distribuição de energia elétrica e iluminação pública; e

e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos;

Art. 3º Nas áreas urbanas consolidadas no entorno de cursos d'água natural, perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, a largura da faixa marginal de área de preservação permanente será de 5 (cinco) metros, desde que:

I - Seja ouvido o conselho estadual de meio ambiente – CONSEMA e o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente - COMDEMA, em prazo, forma e condições conforme regulamento.

II - a não ocupação de áreas com risco de desastres;

III – a observância das diretrizes do plano de recursos hídricos, do plano de bacia, do plano de drenagem ou do plano de saneamento básico, se houver; e

IV – a previsão de que as atividades ou os empreendimentos a serem instalados nas áreas de preservação permanente urbanas devem observar os casos de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental.

Art. 4º Na aprovação de parcelamento de solo com incidência de águas correntes e dormentes, as área não edificáveis deverão respeitar esta lei, com obrigatoriedade de reserva de uma faixa para cada trecho de margem, indicada em diagnóstico socioambiental elaborado pelo Município.

Parágrafo único. O diagnóstico socioambiental será realizado por micro bacia hidrográfica e aprovado por Decreto, a partir de termo de referência previamente definido, com previsão de audiência pública e consulta ao COMDEMA.

Art. 5º O disposto nesta Lei não se aplica, necessariamente, aos casos de regularização fundiária urbana, cujo regime jurídico será prioritariamente o definido na legislação específica.

Art. 6º A descaracterização do leito de curso d'água natural,perene e intermitente, excluídos os efêmeros, por canalização ou tubulação, ainda que parcial, afasta o regime jurídico de área de preservação permanente, sem prejuízo da incidência de área não edificável.

§1º O disposto no caput se aplica em situações de descaracterização das margens de cursos d´água por intervenções antrópicas que afastem total ou parcialmente as funções ambientais 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.

§2º A previsão de faixa de área não edificável vinculada a dutovias, se necessária, será exigida no âmbito do respectivo licenciamento ambiental, observados critérios e parâmetros que garantam a segurança da população e a proteção do meio ambiente, conforme estabelecido nas normas técnicas pertinentes.

Art. 7º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário.

Assinado por VOLMIR RODRIGUES (44243103020)
Data: 07/10/2022 15:00:02 -03:00