

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados
Centro de Documentação e Informação
Coordenação de Biblioteca
<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE EM ÁREAS URBANAS

Roseli Senna Ganem

Consultora Legislativa da Área XI
Meio Ambiente e Direito Ambiental, Organização Territorial,
Desenvolvimento Urbano e Regional

ESTUDO

JULHO/2007



Câmara dos Deputados
Praça 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF



SUMÁRIO

1. O que é área de preservação permanente?.....	3
2. Qual a função da área de preservação permanente?.....	4
3. Qual a localização e o tamanho das áreas de preservação permanente?	4
4. Quando é possível a supressão de área de preservação permanente?	7
5. Quem autoriza a supressão de área de preservação permanente?	9
6. Conclusão	10

© 2007 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citadas a autora e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de sua autora, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE EM ÁREAS URBANAS

1. O QUE É ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE?

As áreas de preservação permanente (APP) foram instituídas pela Lei nº 4.771, de 1965, conhecida como Código Florestal, alterada pelas Leis nºs 7.803/1989 e 11.284/2006 e pela Medida Provisória nº 2.166-67/2001. Constituem aquelas cobertas ou não por vegetação nativa, “com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas” (art. 1º, §2º, II).

Verifica-se, pois, que as APP, em regra, são áreas intangíveis, isto é, destinadas à preservação dos recursos naturais, onde a vegetação não pode ser suprimida nem manejada. É permitido o acesso de pessoas e animais para obtenção de água, desde que não haja desmatamento e que a regeneração e a manutenção a longo prazo da vegetação nativa não sejam comprometidas (art. 4º, § 7º). Em caso de degradação, as APP devem ser recompostas pelo proprietário ou pelo Poder Público (art. 18). A supressão total ou parcial de vegetação em APP pode ser autorizada somente em caso de utilidade pública e interesse social (art. 4º).

A APP é uma limitação administrativa ao direito de propriedade, garantido pela Constituição Federal (CF), art. 5º. As limitações administrativas destinadas à proteção ambiental estão ancoradas no direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, também assegurado na Carta Magna, art. 225. A mediação entre esses dois direitos é solucionada pela própria Constituição, por meio de outro princípio, o da função social da propriedade.

No caso de propriedade rural, a função social da propriedade está vinculada à “utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente” (CF, art. 186, II). Nas áreas urbanas, objeto deste estudo, a função social da propriedade está vinculada ao plano diretor. Diz a Carta Magna:

“Art. 182. ...

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”.

O plano diretor é um dos mais importantes instrumentos de gestão do uso do solo urbano. Deve garantir “o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade” e é obrigatório para todas as cidades com mais de vinte mil habitantes (CF, art. 182, *caput* e § 1º).

A Lei nº 10.257, de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, regulamenta o art. 182 da Carta Magna. Preceitua que as normas urbanísticas têm por fim regular “o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (art. 1º, parágrafo único). A mesma lei estabelece que o plano diretor deverá respeitar as diretrizes da política urbana, entre elas a “ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar [...] a poluição e a degradação ambiental” (arts. 39 e 2º, VI, g). Depreende-se, portanto, que o plano diretor de desenvolvimento urbano deverá estar em consonância com as disposições do Código Florestal, com vistas a evitar a degradação do meio ambiente e, em especial, dos recursos hídricos nas áreas urbanas.

2. QUAL A FUNÇÃO DA ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE?

As áreas de preservação permanente destinam-se à proteção da vegetação em áreas sensíveis, como as margens dos corpos d’água, nascentes, encostas, topos de morro, restingas e outras mencionadas no Código Florestal. A cobertura vegetal ao longo dos corpos d’água é essencial para a conservação dos recursos hídricos, uma vez que ela protege o solo contra a erosão e evita o processo de assoreamento e poluição daquele precioso recurso ambiental. A cobertura vegetal nativa ao longo dos rios, nascentes e encostas contribui ainda para a manutenção de corredores ecológicos, os quais permitem o fluxo gênico entre populações da flora e da fauna situadas em áreas distantes, que poderiam estar separadas, não fossem as áreas de preservação permanente.

Como bem define a Medida Provisória nº 2.166-67/2001, as áreas de preservação permanente têm por fim conservar os recursos hídricos, o solo, a biodiversidade e a paisagem. Sua manutenção evita, portanto, a erosão do solo, a poluição e o assoreamento dos corpos d’água, e favorece o fluxo gênico de populações da flora e da fauna.

Na cidade, além das funções acima, a APP contribui para amenizar o microclima, oferece elementos naturais que diversificam a paisagem urbana e evita a ocorrência de deslizamentos de terra e enxurradas. Esses serviços são importantes para a conservação do equilíbrio do meio ambiente, bem como para o conforto ambiental e a segurança das populações urbanas.

3. QUAL A LOCALIZAÇÃO E O TAMANHO DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE?

O Código Florestal, art. 2º, estabelece as áreas que, pelo só feito da lei, são consideradas APP, como as margens de corpos d’água, os topos de morros, as encostas muito inclinadas e outras. Diz a Lei:

“Art. 2º Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:

a) ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água desde o seu nível mais alto em faixa marginal cuja largura mínima será:

1 - de 30 (trinta) metros para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;

2 - de 50 (cinquenta) metros para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;

3 - de 100 (cem) metros para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;

4 - de 200 (duzentos) metros para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;

5 - de 500 (quinhentos) metros para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;

b) ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais;

c) nas nascentes, ainda que intermitentes e nos chamados "olhos d'água", qualquer que seja a sua situação topográfica, num raio mínimo de 50 (cinquenta) metros de largura;

d) no topo de morros, montes, montanhas e serras;

e) nas encostas ou partes destas, com declividade superior a 45º, equivalente a 100% na linha de maior declive;

f) nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;

g) nas bordas dos tabuleiros ou chapadas, a partir da linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais;

h) em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação;

i) nas áreas metropolitanas definidas em lei”.

O art. 3º do Código Florestal indica as áreas que dependem de ato declaratório do Poder Público para serem consideradas como tal”.

Nas áreas urbanas, o Código Florestal determina que:

“Art. 2º Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:

...

Parágrafo único. No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e

aglomerações urbanas, em todo o território abrangido, observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, respeitadas os princípios e limites a que se refere este artigo”.

Nas áreas urbanas, é preciso levar em conta, ainda, a Lei nº 6.766, de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, segundo a qual:

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

...

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

A leitura dos dois dispositivos legais acima transcritos demonstra que os limites de APP estabelecidos no Código Florestal, art. 2º, devem ser respeitados também nas áreas urbanas. O plano diretor poderá somente aumentar, e não diminuir, as faixas de preservação permanente. E a Lei do Parcelamento do Solo Urbano, embora estabeleça uma faixa não edificável inferior aos limites mínimos de APP ao longo de córregos, prevê a ressalva, no caso de outras exigências da legislação específica. O respeito à “área não-edificável” não elimina a obrigatoriedade de cumprimento do Código Florestal. Tendo em vista o interesse ambiental, as APP em áreas urbanas, ao longo de águas correntes, não poderão ser inferiores a trinta metros.

Ressalte-se que tramitam conjuntamente, na Câmara dos Deputados, os Projetos de Lei nºs 20 e 31, de 2007, de autoria dos Deputados Fernando Chucre e Zezéu Ribeiro, respectivamente. As duas proposições, bastante semelhantes, visam estabelecer novas regras para o parcelamento do solo urbano e revogar a Lei nº 6.766, de 1979. O art. 152, dos projetos de lei, objetiva preceituar:

“Art. 152. Exclusivamente no que se refere aos limites mínimos das Áreas de Preservação Permanente (APP) ao longo dos corpos d’água, ficam convalidadas as licenças municipais ou estaduais outorgadas a parcelamentos para fins urbanos, até a data de entrada em vigor desta Lei, com base na faixa de 15 (quinze) metros prevista no inciso II do art. 4º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.

§ 1º A partir da data de entrada em vigor desta Lei, devem ser observadas nos parcelamentos de solo em áreas urbanas as faixas de Áreas de Preservação Permanente (APP) ao longo dos corpos d’água previstas na Lei nº 4.771, de 15 de setembro, e em seus regulamentos.

§ 2º A supressão de vegetação em Áreas de Preservação Permanente (APP) observará o disposto nas normas ambientais estabelecidas na licença urbanística e ambiental do parcelamento ou da regularização fundiária”.

Depreende-se que, conforme pretendem os autores das proposições acima indicadas, o Código Florestal deve ter primazia, no que se refere aos limites mínimos das APP ao longo de cursos d'água, na aprovação dos novos parcelamentos. Entretanto, dados os conflitos gerados pela Lei nº 6.766/1979, art. 4º, III, deveria ser mantida a eficácia das licenças a projetos de parcelamento que tiveram como base esse dispositivo.

As referidas proposições ainda estão em discussão no âmbito da Câmara dos Deputados, tendo sido constituída Comissão Especial para analisar a matéria, nos termos do art. 34, inciso II, do Regimento Interno.

4. QUANDO É POSSIVEL A SUPRESSÃO DE ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE?

As áreas de preservação permanente são, em princípio, intocáveis, mas existe flexibilidade, no âmbito do Código Florestal, que torna possível suprimir essa vegetação, nos casos de interesse coletivo ou de obras e empreendimentos de pequeno impacto. E a lei não poderia ser de outra forma, caso contrário inviabilizaria a construção de pontes, barragens e tantas outras obras indispensáveis ao bem-estar da população.

De acordo com o Código, alterado pela MP 2.166-67/2001, a supressão de APP é permitida por meio de autorização do órgão competente, em caso de utilidade pública ou interesse social:

“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”.

A utilidade pública e o interesse social são definidos como segue:

“Art. 1º...

§ 2º Para os efeitos deste Código, entende-se por:

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” (grifou-se).

Destarte, conforme o Código Florestal, a supressão de APP somente poderá ocorrer nos casos especificados na Lei. Entretanto, o Conama poderá estipular outras situações em que se caracteriza utilidade pública ou interesse social, como preceitua o próprio Código.

Com esse fim, o Conama aprovou a Resolução nº 369, de 2006, incluindo situações específicas de áreas urbanas que caracterizam utilidade pública ou interesse social. Diz a Resolução:

“Art. 2º O órgão ambiental competente somente poderá autorizar a intervenção ou supressão de vegetação em APP, devidamente caracterizada e motivada mediante procedimento administrativo autônomo e prévio, e atendidos os requisitos previstos nesta resolução e noutras normas federais, estaduais e municipais aplicáveis, bem como no Plano Diretor, Zoneamento Ecológico-Econômico e Plano de Manejo das Unidades de Conservação, se existentes, nos seguintes casos:

I - utilidade pública:

...

d) a implantação de área verde pública em área urbana;

...

f) obras públicas para implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados; e

...

II - interesse social:

...

c) a regularização fundiária sustentável de área urbana”.

A Resolução Conama nº 369/2006 deve ser aplicada à luz das determinações do Código Florestal, em especial o art. 2º, parágrafo único. Novamente, analisando-se conjuntamente os dispositivos, verifica-se que a implantação de áreas verdes e a

regularização fundiária em APP, em zona urbana, deve estar vinculada às diretrizes do plano diretor, instrumento de planejamento e de gestão de conflitos do uso do solo urbano.

Ainda a Resolução Conama nº 369/2006, art. 9º, prevê os requisitos e condições para a regularização fundiária sustentável em área urbana, entre os quais:

“Art. 9º...

IV - localização exclusivamente nas seguintes faixas de APP:

a) nas margens de cursos de água, e entorno de lagos, lagoas e reservatórios artificiais, conforme incisos I e III, alínea "a", do art. 3º da Resolução CONAMA nº 303, de 2002, e no inciso I do art. 3º da Resolução CONAMA nº 302, de 2002, devendo ser respeitadas faixas mínimas de 15 metros para cursos de água de até 50 metros de largura e faixas mínimas de 50 metros para os demais” (grifou-se).

Verifica-se, aqui, a menção à faixa de quinze metros ao longo dos cursos d’água especificados (aqueles com até 50m de largura).

Em qualquer situação, a autorização de supressão de vegetação em APP está condicionada à indicação prévia, pelo órgão ambiental competente, das medidas mitigadoras e compensatórias que deverão ser adotadas pelo empreendedor (Código Florestal, art. 4º, § 4º). Essas medidas serão definidas no processo de licenciamento ambiental, quando for o caso (Resolução Conama nº 369/2006, art. 5º, § 1º). As medidas compensatórias consistem em recuperar APP na mesma bacia hidrográfica, prioritariamente na área de influência do empreendimento ou na cabeceira dos rios (Resolução Conama nº 369/2006, art. 5º, § 2º).

5. QUEM AUTORIZA A SUPRESSÃO DE ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE?

A supressão de vegetação de APP é regulada pelos arts 3º, § 1º, e 4º do Código Florestal. O art. 4º, introduzido pela MP 2.166-67/2001, descentralizou a autorização para supressão entre os órgãos do SISNAMA.

“Art. 3º...

§ 1º A supressão total ou parcial de florestas de preservação permanente só será admitida com prévia autorização do Poder Executivo Federal, quando for necessária à execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social.

...

Art. 4º ...

§ 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” (grifou-se).

Assim sendo, a supressão de vegetação em APP é, em princípio, responsabilidade do órgão estadual, com anuência prévia, quando couber, do órgão federal ou municipal. Mas, nas áreas urbanas, a autorização cabe do órgão municipal, desde que o Município possua conselho de meio ambiente com caráter deliberativo e plano diretor. Ainda nas áreas urbanas, a autorização depende de parecer técnico do órgão ambiental estadual. A Resolução Conama nº 369/2006, art. 4º, § 2º, repete essas determinações.

Saliente-se que está em tramitação, na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 12, de 2003, que “fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no que se refere às competências comuns previstas nos incisos VI e VII do art. 23 da Constituição Federal”. Entre outras disposições, a proposição trata da distribuição de competências entre órgãos federais, estaduais e municipais, no que se refere à supressão de vegetação em áreas de preservação permanente. A esse PLP foi apensado o Projeto de Lei Complementar nº 388, de 2007, de autoria do Poder Executivo, que “fixa normas 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, previstas no art. 23, incisos III, VI e VII, da Constituição”. Os PLP foram aprovados na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, na forma de um substitutivo, estando agora em apreciação na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.

6. CONCLUSÃO

Nas áreas urbanas, as normas do Código Florestal relativas à manutenção das florestas de preservação permanente têm sido largamente desobedecidas, tanto em decorrência da proliferação de assentamentos informais, quanto pela implantação de projetos de parcelamento urbano.

Porém, ainda que a dinâmica das transformações das cidades seja muito acelerada e intensa, e que tais transformações tenham provocado a destruição de grande parte das

áreas de preservação permanente aí localizadas, a manutenção dessas áreas é de extrema importância ambiental. As áreas de preservação permanente são justamente aquelas de maior fragilidade ecológica e sua proteção tem a finalidade de conservar os recursos hídricos, o solo e a biodiversidade, bem como de evitar desbarrancamentos, assoreamento do leito e conseqüentes inundações.

O Código Florestal não estipulou faixas de preservação permanente diferentes para áreas urbanas e rurais. Mesmo remetendo a definição da largura das faixas de preservação permanente para o plano diretor, o Código não prevê a hipótese de redução dos limites nele mesmo definidos.

Mesmo a Lei do Parcelamento do Solo Urbano, ao estabelecer uma faixa não edificável de quinze metros ao longo das águas correntes, determina a obediência a exigências maiores da legislação específica.

Entretanto, dada a proliferação de ocupações urbanas ao longo dos cursos d'água e das encostas, nas áreas urbanas, especialmente dos assentamentos informais, o Conama, com base no Código Florestal, art. 1º, § 2º, aprovou a Resolução nº 369/2006, que visa, entre outros objetivos, promover a regularização fundiária sustentável em área urbana, de ocupações de baixa renda situadas em APP.

Além disso, está em debate, na Câmara dos Deputados, a possibilidade de regularização de APP de quinze metros para os projetos de parcelamento urbano que já tenham sido licenciados pelo órgão estadual ou municipal com base na Lei nº 6.766/1979. O debate ocorre no âmbito da tramitação do Projeto de Lei nº 20/2007, que visa instituir novas regras para o parcelamento do solo urbano.