

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."



LIMITAÇÕES DE USO DO SOLO NA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO SÃO FRANCISCO

José de Sena Pereira Jr.

Consultor Legislativo da Área XI

Meio Ambiente e Direito Ambiental, Organização Territorial,
Desenvolvimento Urbano e Regional

ESTUDO

JANEIRO/2008



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



SUMÁRIO

1 – NORMAS PARA USO DO SOLO NA BACIA DO RIO SÃO FRANCISCO	3
1.1 - LEI Nº 4.771, DE 15 DE SETEMBRO DE 1965 - CÓDIGO FLORESTAL.....	3
1.2 - LEI Nº 6.766, DE 19 DE DEZEMBRO DE 1979 - PARCELAMENTO DO SOLO URBANO	7
1.3 – UNIDADES DE CONSERVAÇÃO	8
2 – DOMÍNIO E COMPETÊNCIA PARA A GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS BRASILEIROS E SUAS INTERFACES COM A GESTÃO E USO DO SOLO.....	9

© 2008 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o autor 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 seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

LIMITAÇÕES DE USO DO SOLO NA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO SÃO FRANCISCO

José de Sena Pereira Jr.

1 – NORMAS PARA USO DO SOLO NA BACIA DO RIO SÃO FRANCISCO

Não existem normas¹ para uso do solo específicas para a totalidade da bacia do rio São Francisco. Como em outras bacias hidrográficas brasileiras, são aplicáveis normas federais, estaduais e municipais relacionadas com o meio ambiente, com os recursos hídricos e com a organização e uso do solo urbano. O fato de a bacia do rio São Francisco ser compartilhada por seis estados (Goiás, Minas Gerais, Bahia, Pernambuco, Sergipe e Alagoas) e com o Distrito Federal e conter uma grande diversidade de ecossistemas naturais (cerrados em suas várias formas, mata atlântica e caatinga, principalmente) e de realidades socioeconômicas impede, na prática, o estabelecimento de normas aplicáveis em toda a sua extensão. Também deve ser observada a existência de óbices constitucionais, relacionados com o Pacto Federativo e a distribuição de competências entre os entes da Federação.

Algumas leis federais e seus regulamentos que limitam ou disciplinam o uso do solo em todo o território nacional, inclusive da bacia do São Francisco, são descritas nos itens seguintes.

1.1 - Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965 - Código Florestal

O Código Florestal, entre outros pontos, estabelece a obrigatoriedade e as proporções de reservas legais nas propriedades rurais, as distâncias mínimas que delimitam as margens de corpos de água que constituem Áreas de Preservação Permanente, sobre cujo solo não é permitido nenhum tipo de uso urbano, industrial, agrícola ou pecuário. Os dispositivos do Código Florestal que impõem limites ao uso do solo são reproduzidos a seguir.

Art. 1º

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

.....

¹ Entende-se como normas, nesse caso, as leis, decretos, portarias e resoluções de órgãos colegiados federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais.

II - área de preservação permanente: área protegida nos termos dos arts. 2º e 3º desta Lei, coberta 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;

III - Reserva Legal: área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, excetuada a de preservação permanente, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas;

.....
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 45°, 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.

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, respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo.

Art. 3º Consideram-se, ainda, de preservação permanentes, quando assim declaradas por ato do Poder Público, as florestas e demais formas de vegetação natural destinadas:

- a) a atenuar a erosão das terras;*
- b) a fixar as dunas;*
- c) a formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias;*
- d) a auxiliar a defesa do território nacional a critério das autoridades militares;*
- e) a proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico ou histórico;*
- f) a asilar exemplares da fauna ou flora ameaçados de extinção;*
- g) a manter o ambiente necessário à vida das populações silvícolas;*
- h) a assegurar condições de bem-estar público.*

§ 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. 16. As florestas e outras formas de vegetação nativa, ressalvadas as situadas em área de **preservação** permanente, assim como aquelas não sujeitas ao regime de utilização limitada ou objeto de legislação específica, são suscetíveis de supressão, desde que sejam mantidas, a título de reserva legal, no mínimo:*

I - oitenta por cento, na propriedade rural situada em área de floresta localizada na Amazônia Legal;

II - trinta e cinco por cento, na propriedade rural situada em área de cerrado localizada na Amazônia Legal, sendo no mínimo vinte por cento na propriedade e quinze por cento na forma de compensação em outra área, desde que esteja localizada na mesma microbacia, e seja averbada nos termos do § 7º deste artigo;

III - vinte por cento, na propriedade rural situada em área de floresta ou outras formas de vegetação nativa localizada nas demais regiões do País; e

IV - vinte por cento, na propriedade rural em área de campos gerais localizada em qualquer região do País.

.....

Art. 20. As empresas industriais que, por sua natureza, consumirem grande quantidades de matéria prima florestal serão obrigadas a manter, dentro de um raio em que a exploração e o transporte sejam julgados econômicos, um serviço organizado, que assegure o plantio de novas áreas, em terras próprias ou pertencentes a terceiros, cuja produção sob exploração racional, seja equivalente ao consumido para o seu abastecimento.

Parágrafo único. O não cumprimento do disposto neste artigo, além das penalidades previstas neste Código, obriga os infratores ao pagamento de uma multa equivalente a 10% (dez por cento) do valor comercial da matéria-prima florestal nativa consumida além da produção da qual participe.

Art. 21. As empresas siderúrgicas, de transporte e outras, à base de carvão vegetal, lenha ou outra matéria prima florestal, são obrigadas a manter florestas próprias para exploração racional ou a formar, diretamente ou por intermédio de empreendimentos dos quais participem, florestas destinadas ao seu suprimento.

Parágrafo único. A autoridade competente fixará para cada empresa o prazo que lhe é facultado para atender ao disposto neste artigo, dentro dos limites de 5 a 10 anos.

.....

Apesar de a primeira versão do Código Florestal ter entrado em vigor em meados da década de 1930, só a partir do final da década de 1980, portanto cinquenta anos após, suas determinações começaram a ser efetivamente implementadas. Até então, por ausência de meios institucionais para efetivar suas determinações, não havia qualquer cuidado com a preservação das margens dos cursos de água, nem a manutenção de áreas de reserva nas propriedades rurais, e nem avanço das área urbanas.

Esse “descuido” na aplicação do Código Florestal ocorreu amplamente na bacia do São Francisco. O desmatamento para produzir carvão e abrir espaço para a agricultura e a apicultura não poupou as margens dos corpos de água e nem as área mais íngremes. A urbanização avançou sobre terrenos de alta declividade, suscetíveis à erosão e se debruçou sobre as correntes de água, desafiando as enchentes cada vez mais acentuadas pelo brutal aumento do escoamento superficial decorrente da eliminação da cobertura vegetal. Ao aumento das enchentes corresponde diretamente a redução dos lençóis subterrâneos, o que fez intermitentes inúmeros cursos de água antes perenes.

1.2 - Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979 - parcelamento do solo urbano

A Lei nº 6.766/1979², que Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências, estabelece as condições mínimas a que devem atender os loteamentos urbanos e os casos em que é vedado o uso urbanos do solo. São de especial interesse para a situação da bacia do rio São Francisco e de várias outras bacias hidrográficas brasileiras, os seus seguintes dispositivos:

Art. 2º - O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes.

.....
§ 5º Consideram-se infra-estrutura básica os equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, redes de esgoto sanitário e abastecimento de água potável, e de energia elétrica pública e domiciliar e as vias de circulação pavimentadas ou não.

§ 6º A infra-estrutura básica dos parcelamentos situados nas zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social (ZHIS) consistirá, no mínimo, de:

- I - vias de circulação;*
- II - escoamento das águas pluviais;*
- III - rede para o abastecimento de água potável; e*
- IV - soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar.*

.....
Art. 3º Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal. (NR)

Parágrafo único. Não será permitido o parcelamento do solo:

- I - em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas;*
- II - em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados;*
- III - em terreno com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes;*

² Atualizada pelas Leis nº 9.785, de 1999 e nº 10.932, de 2004.

IV - em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação;

V - em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção.

.....
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;

.....
É raro encontrar cidade brasileira que não contenha áreas urbanas que infrinjam dispositivos da Lei nº 6.766/1979. Encontram-se situações consolidadas antes da vigência da Lei e também situações novas, muitas delas resultantes de loteamentos clandestinos e de invasões de áreas de risco transformadas em favelas por populações carentes, áreas estas sem um mínimo de organização e de infra-estrutura urbana.

Na bacia do São Francisco a urbanização realizada sem as infra-estruturas adequadas, principalmente de sistemas de drenagem de águas pluviais e de coleta e tratamento de esgotos sanitários é um dos principais fatores de degradação da qualidade da água.

1.3 – Unidades de Conservação

Também têm limitações de uso do solo as áreas das unidades de conservação estabelecidas na bacia do rio São Francisco, entre as quais:

- a) Parque Nacional da Serra da Canastra, que envolve várias nascentes, inclusive as do rio São Francisco e a do rio Araguari, afluente do Paranaíba;
- b) Parque Nacional das Sempre-Vivas, no divisor de águas dos rios Jequitinhonha e Jequitáí, afluente do São Francisco;
- c) Parque Nacional Grande Sertão Veredas, nas cabeceiras do rio Carinhanha, afluente do São Francisco;
- d) Parque Nacional e Área de Proteção Ambiental Cavernas do Peruaçu, que envolvem todo o vale do rio Peruaçu, até a sua confluência com o São Francisco.

As unidades de conservação são definidas e devem ser mantidas de acordo com a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, a qual Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras

providências. De acordo com suas características e finalidades, são maiores ou menores as restrições de uso do solo em seus interiores e entornos.

2 – DOMÍNIO E COMPETÊNCIA PARA A GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS BRASILEIROS E SUAS INTERFACES COM A GESTÃO E USO DO SOLO

O domínio dos recursos hídricos é dividido, no Brasil, entre a União e os Estados. A parcela que cabe à União é delimitada pelos incisos III e VIII do artigo 20 da Constituição Federal:

“Art. 20. São bens da União:

I -

III – os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;

.....

VIII – os potenciais de energia hidráulica;

.....”

As águas de domínio dos Estados são definidas pelo artigo 26:

“Art. 26. Incluem-se entre os bens dos Estados:

I – as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União;

.....”

Deve-se ressaltar que a Constituição não se refere nunca à “bacia hidrográfica”, mas sempre a **águas e corpos hídricos** (lagos, rios e quaisquer correntes de água, águas superficiais e subterrâneas). Esse fato é decorrente do sistema federativo aqui adotado.

Inicialmente, note-se que as águas consideradas bens da União são, de certa forma, residuais. Deve-se ler o conjunto dos artigos 20 (inciso III) e 26 (inciso I) como: **todas as águas são bens dos Estados, exceto os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de domínio da União, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham**. Pertencem aos Estados, portanto, a maioria absoluta das nascentes e dos pequenos e médios cursos de água.

À União cabe administrar os cursos (águas) dos grandes rios.

A razão para que os Constituintes de 1988 considerassem como bens dos Estados a maioria das águas, incluindo a totalidade das subterrâneas, está correlacionada intimamente com o **Princípio Federativo**. É que não há como dissociar a gestão dos recursos hídricos, dentro do conceito de bacia hidrográfica, da gestão do território e, portanto, das políticas agrícola, industrial e urbana, entre outras, todas formuladas e implementadas no âmbito dos governos estaduais e municipais. A gestão da bacia hidrográfica é parte, assim, da gestão do território. E a gestão do território pelo Estado é condição essencial para a existência da Federação, cláusula pétrea de nossa Carta Magna.

Em termos constitucionais, conclui-se que as águas pertencentes à União resumem-se aos corpos hídricos especificados no inciso III do art. 20 da Constituição Federal, não incluindo os territórios das bacias hidrográficas. Isto tem, também, razões técnicas rigorosas. Em primeiro lugar, os cursos principais dos corpos d'água que banham mais de um Estado, bem como os que procedem ou vão para outros países, relacionam-se com competências específicas da União, entre as quais ressaltam-se:

- manter relações com estados estrangeiros (art. 21, I); e
- a navegação fluvial e o sistema portuário marítimo e fluvial (art. 21, XII, “c” e “f”).

Os chamados “rios internacionais” envolvem negociações do Brasil com os países que os compartilham sobre assuntos os mais diversos, como são os casos do rios Paraná, Uruguai, Solimões/Amazonas e Madeira. Os cursos principais dos grandes rios, por outro lado, constituem, em muitos casos, vias navegáveis que ultrapassam as divisas estaduais, constituindo, assim, assuntos de interesse nacional.

Em segundo lugar, embora não esteja explícito no texto constitucional, o domínio da União sobre os corpos de água discriminados no inciso III do art. 20 visa a encaminhar – obrigar até – que haja esforços conjugados de todos os entes da Federação no gerenciamento dos hídricos nacionais, mediante ações de interesse comum a todos os cidadãos brasileiros. Essas ações conjuntas, no entanto, devem respeitar a autonomia administrativa dos Estados e do Distrito Federal, expressa no *caput* do art. 18 da Constituição:

*“Art. 18. A organização político-administrativa da república Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, **todos autônomos**, nos termos desta Constituição.”*

Outro aspecto importante a observar é que a Constituição não relativiza a posse das águas como bens dos Estados ou da União. As águas pertencentes aos Estados são destes em sua plenitude, sem nenhuma restrição ou condicionante. O mesmo ocorre com a parcela das águas designadas como bens da União, a qual não depende da anuência dos demais entes da Federação para delas dispor.

Esse aspecto constituiu o “nó górdio” rompido quando da tramitação do projeto de Lei que deu origem à Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Essa Lei, além da Política Nacional de Recursos Hídricos, instituiu o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, atendendo determinação do inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal. É que existiam (e podem ainda existir) uma série de aparentes incompatibilidades entre a obrigação de estabelecer um sistema nacional de gerenciamento para um recurso natural cuja posse divide-se entre duas esferas distintas da Federação. Esta é a razão do texto da Lei 9.433/97 ter sido intensamente discutido no Congresso Nacional, mais especificamente na Câmara dos Deputados, durante seis anos e só aprovado após o consenso entre o Governo Federal e os governos estaduais.

A solução colocada na forma da Lei 9.433/97 foi o estabelecimento da Política Nacional de Recursos Hídricos, com princípios e normas gerais sobre prioridades de uso, outorga e cobrança pelo uso de recursos hídricos e com orientações, também gerais, sobre o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Pelo texto desta Lei, União, Estados e Distrito Federal mantêm liberdade bastante ampla para organizar a gestão dos recursos sob seu domínio, dentro das normas gerais estabelecidas.

A compatibilização de ações e a cooperação entre União, Estados e Distrito Federal ficaram engendradas nas competências e na composição dos órgãos colegiados do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos: os Comitês de Bacias Hidrográficas, os conselhos de recursos hídricos dos Estados e do Distrito Federal e o Conselho Nacional de Recursos Hídricos. No nível das bacias hidrográficas, a execução fica, preferencialmente, a cargo das agências de bacia, organizadas pelos comitês, também de acordo com diretrizes fixadas pela Lei 9.433/97, cuja conformação jurídica, objeto do PL 1.616/1999, ainda não foi regulamentada.

Em conclusão, como ocorre na prática, a gestão dos recursos hídricos brasileiros é dividida entre a União e os Estados, de acordo com o domínio dos mesmos. A bacia hidrográfica do rio São Francisco abriga corpos de água de domínio da União, como o próprio rio São Francisco e alguns afluentes que banham mais de um estado, como os rios Urucuaia,



Preto/Paracatu, Carinhanha e Verde Grande. No entanto, de acordo com a Constituição, a ação federal deve limitar-se às “águas”, não abrangendo as terras das respectivas bacias hidrográficas. A maioria absoluta dos afluentes do São Francisco são de domínio estadual, pelo fato de terem suas nascentes e os pontos de confluência com o São Francisco dentro dos limites de um mesmo estado. Estão nessa situação rios como o das Velhas e o Paraopeba em Minas Gerais e o Grande, na Bahia.

Por outro lado, a gestão do uso do solo no Brasil está dividida, de acordo com a Constituição, entre os estados, o Distrito Federal e os municípios.

Aos estados e ao Distrito Federal compete a gestão do uso do solo de um modo geral (art. 26, combinado com os arts. 21, 23 e 30), competência esta que tem de ser compatibilizada com o direito de propriedade. Aos municípios e ao Distrito Federal (que exerce cumulativamente funções de estado e de município), compete a organização e gestão do uso do solo urbano (art. 30).

Embora a União não atue diretamente nas questões de gestão e utilização dos solos urbano e rural, os diversos usos destes, no entanto, são disciplinados e limitados em vários aspectos por legislações federais, como apresentado nos itens 1.1, 1.2 e 1.3.