



AS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE E A QUESTÃO URBANA

Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo
Consultora Legislativa da Área XI
Geografia, Desenvolvimento Regional, Ecologia e Direito
Ambiental, Urbanismo, Habitação, Saneamento

ESTUDO

AGOSTO/2002



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

ÍNDICE

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS	3
2. A LEGISLAÇÃO SOBRE O TEMA	4
3. OS ASSENTAMENTOS HUMANOS INFORMAIS	8
4. OS PROJETOS DE LEI EM TRAMITAÇÃO	9
5. OS AJUSTES NECESSÁRIOS NA LEGISLAÇÃO	10
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	12

© 2002 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o(s) autor(es) 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.

AS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE E A QUESTÃO URBANA

Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

As Áreas de Preservação Permanente - APP - são áreas nas quais, por imposição da lei, a vegetação deve ser mantida intacta, tendo em vista garantir a preservação dos recursos hídricos, da estabilidade geológica e da biodiversidade, bem como o bem-estar das populações humanas. O regime de proteção das APP é bastante rígido: a regra é a intocabilidade, admitida excepcionalmente a supressão da vegetação apenas nos casos de utilidade pública ou interesse social legalmente previstos.

As cidades, não raro, nascem e crescem a partir de rios, por motivos óbvios, quais sejam, além de funcionar como canal de comunicação, os rios dão suporte a serviços essenciais, que incluem o abastecimento de água potável e a eliminação dos efluentes sanitários e industriais. Ao longo desses cursos d'água, em tese, deveriam ser observadas todas as normas que regulam as APP. Na prática, todavia, essas e outras APP têm sido simplesmente ignoradas na maioria de nossos núcleos urbanos, realidade que se associa a graves prejuízos ambientais, como o assoreamento dos corpos d'água, e a eventos que acarretam sérios riscos para as populações humanas, como as enchentes e os deslizamentos de encostas.

Afirma-se que as normas que regulam as APP estão entre as interfaces mais mal trabalhadas entre a legislação ambiental federal e a questão urbana. As falhas presentes na legislação são apontadas como um dos fatores que mais contribuem para o descumprimento dessas normas em áreas urbanas. Intenta-se, aqui, analisar a pertinência, ou não, dessas afirmações.

2. A LEGISLAÇÃO SOBRE O TEMA

A Lei nº 4.771, de 1965 (Código Florestal), apresenta dois tipos de APP, as criadas pela própria lei e as por ela previstas, mas que demandam ato declaratório específico do Poder Público para sua criação.

No seu art. 2º, fica estabelecido que:

“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.*

“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.”

Nos casos previstos pelo *caput* do art. 2º e suas alíneas, o Código Florestal cria as APP, definindo seus limites, caso das faixas de proteção ao longo dos cursos d’água, ou deixando seus limites para regulamentação, caso das faixas no entorno de reservatórios, nas encostas, etc.¹ As APP do art. 2º da lei têm natureza jurídica de limitação administrativa e, assim, em regra não geram direito a indenização.

Em relação às APP em áreas urbanas, a lei apresenta redação que tem gerado sérias controvérsias. Há posições totalmente antagônicas em relação ao termo “limites” presente no parágrafo único do art. 2º do Código Florestal.

Por um lado, tem-se a seguinte afirmação:

“Esse termo não pode ser compreendido como significando as mesmas quantidades numéricas contidas na norma federal, pois assim não seria a lei municipal senão mera repetição daquela.

“Não pode também ser entendido como estabelecendo aquelas quantidades como limite mínimo a ser

obedecido pelo legislador local, que assim só poderia estatuir restrições maiores. Isso porque tal situação redundaria no paradoxo de se impor para o espaço urbano padrões mais rigorosos do que para o natural.

“Por conseguinte, a expressão limites apenas pode significar que a lei municipal não pode fixar padrões mais rigorosos do que os contidos na federal, que constitui, por assim dizer, o seu teto. Esse critério visaria assegurar que não fosse a propriedade urbana mais onerada que a rural pelas restrições impostas à sua utilização em prol da preservação ambiental.”²

Na mesma publicação, insere-se posição diametralmente oposta:

“Há quem sustente que os limites referidos no art. 2º, do Código Florestal, são limites máximos para a propriedade urbana, ou seja, as leis locais poderiam estabelecer faixas inferiores. Na verdade, não o são. Ao contrário, são limites mínimos.”³

Há, ainda, autores que defendem a simples inaplicabilidade dos limites para APPs constantes do Código Florestal às áreas urbanas, remetendo o assunto à legislação urbanística:

“Portanto, as faixas indicadas na letra a do artigo 2º do Código Florestal variam de acordo com a largura dos rios ou cursos d’água, sendo de trinta metros a faixa mínima, em ambos os lados, medida das suas margens e de um raio mínimo de cinquenta metros nas nascentes e nos chamados olhos d’água.

“Ao redor de lagoas, lagos ou reservatórios de água naturais ou artificiais as faixas mínimas variam de acordo com a utilização desses mananciais.

“O nosso entendimento é o de que essas exigências são para imóveis situados na zona rural, não só pelo que estipula o parágrafo único do art. 2º do Código Florestal, anteriormente transcrito, como pelo advento da Lei 6.766/79, que determinou, para loteamentos urbanos, uma faixa non aedificandi de quinze metros ao longo das águas correntes e dormentes.”⁴

Saliente-se que o parágrafo único do art. 2º do Código Florestal foi acrescido pela Lei nº 7.803, de 1989 e é, portanto, posterior ao inciso III do art. 4º da Lei nº 6.766, de 1979 (Lei do Parcelamento do Solo Urbano), que prevê a mencionada reserva da faixa non aedificandi de 15 metros “ao longo das águas correntes e dormentes”. A redação da Lei 6.766/79, inclusive, ressalva explicitamente maiores exigências estabelecidas por legislação específica, e a legislação de proteção ambiental pode ser considerada específica.

No seu art. 3º, dispõe o Código Florestal:

“Art. 3º Consideram-se, ainda, de preservação permanente, 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.”

“§ 2º As florestas que integram o Patrimônio Indígena ficam sujeitas ao regime de preservação permanente (letra g) pelo só efeito desta Lei.”

Esse artigo da lei traz, assim, os casos em que, observadas as finalidades explicitadas nas alíneas “a” a “h” do *caput*, o Poder Público pode criar APP.

Merece análise particular o conteúdo do § 1º do art. 3º. Antes da alteração do Código Florestal por meio da série de medidas provisórias que hoje vigem na forma da Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001, a possibilidade de supressão de vegetação em APP constava apenas desse dispositivo. Pressupondo que a Lei 4.771/65 houvesse sido redigida com observância das normas que regem a boa técnica legislativa, em princípio só as APP de que trata o art. 3º poderiam ter sua vegetação suprimida. Esse era o entendimento, por exemplo, do jurista Paulo Affonso de Leme Machado, quando afirmava que as “florestas de preservação permanente do art. 2º do Código Florestal, constituídas pelo próprio Código, só poderão ser alteradas ou suprimidas parcial ou totalmente por força de lei. Incompetente é o Poder Executivo federal, estadual ou municipal para autorizar a supressão parcial ou total dessas florestas ou formas de vegetação”⁵. Admitida essa interpretação, a vegetação das margens dos rios, por exemplo, não poderia em hipótese alguma - até a alteração do Código Florestal por medida provisória - ser objeto de supressão, a menos que uma lei federal viesse a revogar expressamente o art. 2º do Código Florestal para casos especiais.

Essa nunca foi, todavia, a interpretação órgão federal executor do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA. O IBAMA sempre entendeu que a possibilidade de supressão prevista no § 1º do art. 3º também se aplicava à vegetação de preservação permanente nas APP criadas pelo art. 2º do Código Florestal. E não poderia ser diferente. Não parece de bom senso defender uma posição que, em última análise, teria que ter imposto medidas como a derrubada de todas as pontes que cruzam os rios brasileiros construídas após a entrada em vigor do Código Florestal, com a correspondente recomposição da vegetação. Esse problema não dizia respeito apenas à implantação de infra-estrutura, mas sim a qualquer tipo de ocupação das margens dos rios, encostas, etc.

Mencione-se que a Resolução CONAMA nº 237, de 1997, que dispõe sobre o licenciamento ambiental, estabelece, no seu art. 5º, inciso II, que: “Compete ao órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades localizados ou desenvolvidos nas florestas e demais formas de vegetação natural de preservação permanente relacionadas no artigo 2º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e em todas as que assim forem consideradas por normas federais, estaduais ou municipais” (grifei). Como se pode ver, o Conselho entendia que também as florestas de preservação permanente do art. 2º do Código Florestal podiam ser suprimidas em determinados casos.

O Poder Executivo federal eliminou essa dúvida, ao dar força de lei a seu entendimento. O art. 4º do Código Florestal, com a redação adotada pela MP 2.166-67/01, hoje dispõe:

“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.

“§ 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.

“§ 3º O órgão ambiental competente poderá autorizar a supressão eventual e de baixo impacto ambiental, assim definido em regulamento, da vegetação em área de preservação permanente.

“§ 4º O órgão ambiental competente indicará, previamente à emissão da autorização para a supressão de vegetação em área de preservação permanente, as medidas mitigadoras e compensatórias que deverão ser adotadas pelo empreendedor.

“§ 5º A supressão de vegetação nativa protetora de nascentes, ou de dunas e mangues, de que tratam,

respectivamente, as alíneas “c” e “f” do art. 2º deste Código, somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública.

“§ 6º Na implantação de reservatório artificial é obrigatória a desapropriação ou aquisição, pelo empreendedor, das áreas de preservação permanente criadas no seu entorno, cujos parâmetros e regime de uso serão definidos por resolução do CONAMA.

“§ 7º É permitido o acesso de pessoas e animais às áreas de preservação permanente, para obtenção de água, desde que não exija a supressão e não comprometa a regeneração e a manutenção a longo prazo da vegetação nativa.”

A MP não revoga expressamente o § 1º do art. 3º do Código Florestal. A partir dessa opção do legislador, pode-se sustentar que as regras trazidas pelo art. 4º referem-se apenas às APP criadas pelo art. 2º da lei. Fica o impasse, diante do texto pouco claro trazido pela MP.

Vigem hoje, então, as seguintes normas para a supressão de vegetação em APP situadas em áreas urbanas:

- a autorização compete ao órgão ambiental municipal, desde que o município possua conselho de meio ambiente com caráter deliberativo e plano diretor;
- exige-se anuência prévia do órgão ambiental estadual.

No mais, valem as regras gerais, ou seja, impõe-se procedimento administrativo próprio que comprove a utilidade pública ou o interesse social, bem como a inexistência de alternativa técnica ou locacional ao empreendimento proposto. Observe-se que a decisão sobre a utilidade pública ou o interesse social não se situa apenas no campo de discricionariedade do órgão competente pela autorização, mas está atualmente, antes de tudo, condicionada às definições trazidas pelo art. 1º do Código Florestal, acrescido pela MP 2.166-67/01, a saber:

“Art. 1º.....”

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;

.....”

A redação do art. 4º trazida pela MP 2.166-67/01 é problemática em relação a vários aspectos. No que se refere a áreas urbanas, a anuência do órgão estadual pode ser entendida tanto como um ato específico para cada procedimento administrativo, quanto como um ato genérico que ateste que o Município tem capacidade para conceder autorizações para supressão de vegetação em APP. No que se refere a áreas rurais, ou a áreas urbanas em municípios que não contam com conselho de meio ambiente ou plano diretor, não há como saber quando cabe a anuência prévia do órgão federal ou municipal de meio ambiente (§ 1º do art. 4º). Além disso, a vedação à supressão de vegetação em nascentes, dunas e mangues em casos de interesse social não tem uma justificativa evidente.

Em relação à vegetação das APP previstas pelo art. 3º do Código Florestal e criadas pelo Poder Executivo federal, há que se ponderar se a Constituição Federal de 1988 não teria retirado do IBAMA a competência para autorizar a sua supressão. As APP assim declaradas pelo Poder Público assemelham-se em tudo aos espaços territoriais especialmente protegidos do art. 225, § 1º, inciso III, da Constituição Federal. E diz a Constituição que esses espaços, uma vez criados por decreto ou por lei, só podem ser alterados ou suprimidos mediante lei. Mas há quem entenda que a lei de que fala a Constituição, no caso das APP, é o próprio Código Florestal, que delega genericamente essa competência ao órgão federal.

Por fim, cabe dizer que a infração às normas que regulam as APP gera sanções penais, por força dos arts. 38 e 39 da Lei nº 9.605, de 1998 (Lei de Crimes Ambientais - LCA):

“Art. 38. Destruir ou danificar floresta considerada de preservação permanente, mesmo que em formação, ou utilizá-la com infringência das normas de proteção:

Pena - detenção, de um a três anos, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente.

“Parágrafo único. Se o crime for culposo, a pena será reduzida à metade.

“Art. 39. Cortar árvores em floresta considerada de preservação permanente, sem permissão da autoridade competente:

Pena - detenção, de um a três anos, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente.”

Há imprecisão na redação desses dois tipos penais, que pode restringir o seu campo de aplicação. Note-se que o texto fala apenas em “floresta considerada de preservação permanente”, e não faz referência a outras formas de vegetação. Assim, parece que apenas as infrações relacionadas a tipologias florestais poderão vir a ser objeto de sanção na esfera penal. Não se admite interpretação extensiva em sede de Direito Penal.

3. OS ASSENTAMENTOS HUMANOS INFORMAIS

Por força de uma série de normas federais, estaduais e municipais, parte das áreas urbanas deve manter sua vegetação natural protegida. Como, entre outros motivos, a estrutura de fiscalização dos órgãos que compõem o SISNAMA é bastante deficiente, as áreas protegidas são, muitas vezes, ocupadas por assentamentos humanos informais. A situação atinge hoje níveis insustentáveis em muitas das cidades brasileiras. Numa megacidade como São Paulo, por exemplo, estima-se que mais de um milhão de pessoas vivem em áreas que deveriam ter pouca ou nenhuma ocupação por força da legislação de proteção de mananciais. Entre as áreas ambientalmente protegidas que são comumente ocupadas de forma irregular pela população de baixa renda, as APP têm lugar de relevo.

Essa situação apresenta repercussões diretas nas iniciativas de regularização urbanística promovidas pelos órgãos públicos dos diferentes níveis de governo. Tais iniciativas são, ou deveriam ser, objeto de um procedimento administrativo de licenciamento ambiental, incluindo a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental e, não raro, as normas de proteção ambiental inviabilizam a concessão da licença para a regularização.

Diante desse problema, são freqüentes atritos entre os atores envolvidos com a regularização fundiária de favelas e os atores que lutam pela proteção do meio ambiente. O conflito, negativo para ambos os lados, pode ser sentido até mesmo em documentos oficiais do Governo Federal:

“It is also verified that the environmental legislation is used, in an improper way, in the conflicts related to tenure and use of the urban land. This position of the Judiciary has been resulting in the non-implementation of the housing right,

through judicial decisions that result in evictions and removals of poor families.

(...) The execution of housing programs of social interest is embarrassed by the existent conflicts with the environmental legislation, whose parameters are based on the Forest Code, which doesn't include contents concerning to urban development".⁶

No que se refere a assentamentos humanos informais e APP, é importante perceber que, por força dos arts. 38 e 39 da LCA, se uma pessoa, após a entrada em vigor dessa lei, suprimir vegetação, por exemplo, de uma encosta na cidade do Rio de Janeiro, ela estará cometendo, sem dúvida alguma, um crime. É certo que será um crime raramente punido. A legislação ambiental brasileira é bastante rigorosa em suas normas, mas muitas vezes permanece inaplicada, pela já comentada capacidade precária de fiscalização dos agentes públicos, pela omissão desses agentes associada em alguns casos à corrupção e também, enfatize-se, pela inviabilidade concreta de serem efetivadas ações mais rigorosas de controle diante de uma realidade social como as gigantescas favelas. Diga-se, a propósito, que já se percebe um maior rigor na aplicação das normas de proteção ambiental após a entrada em vigor da LCA, talvez em razão dessa lei prever penas específicas para os agentes públicos que negligenciam as suas obrigações estabelecidas pela legislação ambiental.

É evidente que muitos assentamentos humanos informais não poderão ser regularizados exatamente no mesmo local em que se encontram. Há que fazer uma ponderação caso a caso do impacto potencialmente gerado pela permanência na população, que inclui os efeitos ambientais negativos e os efeitos sociais positivos.

“As favelas, em seu processo de organização socioterritorial, ao se localizarem em encostas, devastam florestas; em manguezais, os transformam em pântanos; nas várzeas dos rios, alteram o seu equilíbrio e poluem as águas, conduzindo ao comprometimento ambiental e à degradação das condições de existência de amplos segmentos populacionais, incluindo o da população favelada” (grifei).

Esse debate esteve bastante presente na última fase de tramitação no Congresso Nacional do projeto que gerou a Lei nº 10.257, de 2001 (Estatuto da Cidade). Entre as objeções levantadas em relação à concessão de uso especial para fins de moradia, estavam os seus efeitos ambientais negativos. Os dispositivos referentes a esse instrumento foram vetados pelo Presidente da República, mas foram recuperados, com ajustes, mediante a adoção da Medida Provisória nº 2.220, de 2001. Segundo essa medida provisória, no caso de imóvel de interesse da preservação ambiental e da proteção dos ecossistemas naturais, o que inclui as APP, o Poder Público tem a faculdade de transferir os ocupantes para local diverso.

4. OS PROJETOS DE LEI EM TRAMITAÇÃO

Tramitam nesta Casa vários projetos de lei pretendendo enfrentar o tema APP em áreas urbanas:

- Projeto de Lei nº 775, de 1999, do Sr. Edinho Bez, que estabelece que, no caso de cursos d'água com menos de 2 metros de largura situados em áreas urbanas, as condições para supressão e uso da vegetação de preservação permanente serão estabelecidas por lei municipal;
- Projeto de Lei nº 1.876, de 1999, do Sr. Sérgio Carvalho, que propõe uma total reformulação do Código Florestal e, em relação às APP em áreas urbanas, determina que se observe o respectivo plano diretor e a legislação urbanística dele derivada, respeitados os limites fixados especificamente para áreas urbanas pelo CONAMA e pelos Estados;

- Projeto de Lei nº 1.972, de 1999, do Sr. Marcos Cintra, que dispõe que os limites das APP ao longo de corpos d'água em áreas urbanas serão definidos pela lei municipal do plano diretor e pela legislação urbanística dela derivada, respeitado o mínimo de 15 metros e as normas específicas sobre APP em áreas urbanas fixadas pelo CONAMA, no caso de águas de domínio federal, e pelos Estados, no caso de águas de domínio estadual;
- Projeto de Lei nº 2.838, de 2000 (apenso ao PL 1.972/99), do Sr. Vicente Caropreso, que dispõe que as normas sobre APP em áreas urbanas serão definidas pelo respectivo plano diretor e leis de uso do solo locais, não se aplicando o Código Florestal;
- Projeto de Lei nº 2.995, de 2000 (apenso ao PL 1.972/99), do Sr. Fernando Coruja, com conteúdo idêntico ao PL 2.838/00;
- Projeto de Lei nº 4.893, de 2001 (apenso ao PL 1.972/99), do Sr. Mário de Oliveira, que dispõe especificamente sobre as APP no entorno de reservatórios, prevendo uma faixa de 30 metros no caso de áreas urbanas;
- Projeto de Lei nº 5.927, de 2001 (apenso ao PL 1.972/99), do Sr. Corauci Sobrinho, que pretende regularizar a situação dos clubes de lazer e recreação, ranchos e chácaras que desmataram APP.

Há outros projetos relacionados às APP, mas que não têm disposições específicas sobre áreas urbanas. O número de proposições sobre o assunto apresenta-se, sem dúvida, como um indicador da insatisfação de parte da sociedade com a legislação atual. Deve ser dito, todavia, que os debates não apenas sobre as APP, mas sobre todos os institutos jurídicos presentes no Código Florestal, têm-se concentrado na MP 2.166-67/01. Diante disso, é difícil fazer afirmações sobre as perspectivas de votação dos projetos acima mencionados.

5. OS AJUSTES NECESSÁRIOS NA LEGISLAÇÃO

Os aplicadores da lei têm enfrentado permanentes dificuldades em interpretar as normas que regulam as APP em áreas urbanas. Não sem razão, diante dos problemas de imprecisão e omissão já aqui descritos. É evidente que esses problemas não justificam, sozinhos, as inúmeras transgressões às regras de proteção da vegetação ao longo dos corpos d'água e nas encostas em áreas urbanas. Mas, é inegável, a legislação atual carece de aperfeiçoamento.

Pela construção do texto do Código Florestal, parece que as faixas estabelecidas por seu art. 2º para as APP ao longo dos corpos d'água são mínimas e aplicam-se integralmente, ou pelo menos deveriam aplicar-se, a áreas urbanas. Não faz sentido a legislação federal determinar limites máximos, uma vez que a preocupação primeira é a proteção ambiental e não o ônus imposto ao proprietário do imóvel. Por outro lado, se o legislador pretendesse que, em áreas urbanas, fosse observado apenas o fixado por lei municipal, não teria feito referência a "limites" no parágrafo único do art. 2º da Lei 4.771/65.

Há que se ponderar que o principal objetivo perseguido por essas APP, a proteção dos recursos hídricos, não diferencia áreas urbanas e áreas rurais. Em cidades com alto grau de impermeabilização do solo, a manutenção das APP talvez assumam importância ainda maior do que em áreas rurais. Mas, é forçoso reconhecer, as faixas de proteção entre 30 e 500 metros fixadas pela lei não têm aplicação fácil quando se analisa a realidade de uma cidade. O estabelecimento de limite mínimo menos rigoroso para as áreas urbanas, proposta constante de alguns dos projetos de lei em tramitação, é desaconselhável do ponto de vista do meio ambiente, mas não é totalmente desprovido de justificativa.

Alternativa a ser analisada é a flexibilização das normas que regulam as APP, em áreas urbanas, não no que se refere a limites, mas sim no que se refere ao uso. Nas cidades, o uso das APP ao longo dos corpos d'água para implantação de infra-estrutura de atividades a serem desenvolvidas ao ar livre, se garantida a preservação de cobertura vegetal que assegure o cumprimento dos objetivos da APP, parece medida positiva.

A melhor solução técnica, não apenas em áreas urbanas, mas também em áreas rurais, passaria por uma análise caso a caso, a partir de um plano de ocupação da bacia hidrográfica, no qual fossem analisados o regime hídrico, a geologia, as atividades econômicas e sociais predominantes, etc. O problema é que, se a legislação federal for omissa a respeito de limites mínimos para as APP e tais planos não vierem a ser elaborados, provavelmente haverá a supressão da maior parte da vegetação que hoje protege os corpos d'água.

Uma opção seria estabelecer que os limites atualmente constantes do Código Florestal valem transitóriamente até a aprovação do respectivo plano de ocupação da bacia hidrográfica. Mas essa opção não é tão simples. Quem ficaria responsável pela aprovação do plano, os comitês de bacia previstos pela Lei nº 9.433, de 1997? O comitê de bacia tem legitimidade para definir um zoneamento que apresenta interferência direta nas atividades econômicas e sociais? Qual seria a relação entre o plano de ocupação da bacia hidrográfica, os zoneamentos ecológico-econômicos que vêm sendo aprovados por algumas leis estaduais e o plano diretor aprovado por lei municipal? São perguntas em aberto.

Talvez mais importante do que ajustar os dispositivos referentes aos limites mínimos para as APP, seja solucionar as imprecisões relacionadas à autorização com vistas à supressão de vegetação. As normas trazidas pela MP 2.166-67/01 são corretas do ponto de vista da descentralização de competências, mas apresentam problemas evidentes de operacionalização. O mais simples, em áreas urbanas e rurais, seria prever que o órgão responsável pelo licenciamento ambiental do empreendimento que se pretende implantar responda, também, pelas eventuais autorizações para supressão de vegetação em APP. Evidentemente, para tanto deverão ser observados os casos de utilidade pública ou interesse social previstos na forma da lei, bem como os limites para APP fixados em nível federal, estadual e municipal. Não parece lógico que, em áreas urbanas, as autorizações sejam em regra municipais, uma vez que a licença ambiental na maior parte das vezes ainda é estadual, por força da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente.

Por fim, mencione-se que a realidade nacional de incontáveis assentamentos humanos irregularmente implantados em APP impõe que a regularização urbanística conste do rol dos casos em que se admite, em caráter excepcional, a supressão da vegetação. Note-se que a definição de interesse social trazida pela MP 2.166-67/01 não traz essa previsão, o que poderá ainda vir a ser feito por meio de resolução do CONAMA.

O principal problema, hoje, para a efetivação dos ajustes necessários nas normas que regulam as APP é que, conforme já foi dito, os debates estão concentrados na MP 2.166-67/01. No momento, não se vislumbram perspectivas de acordo para votação final dessa medida provisória, em função das acirradas polêmicas ambientalistas *versus* ruralistas referentes não às APP, mas principalmente à reserva legal. Como essa medida provisória é anterior à Emenda Constitucional nº 32, de 2001, ela ganhou um caráter de definitividade que tem desestimulado ainda mais a efetivação de qualquer acordo.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ARAÚJO, Suely & RIBEIRO, Vera. *Interference of urban and environmental norms in urban spatial segregation: the case of Brazilian federal legislation*. Texto preparado para seminário sobre segregação social em áreas urbanas ocorrido em julho de 2001 no *Lincoln Institute of Land Policy*, Boston, EUA.
2. AMADEI, Vicente Celeste & AMADEI, Vicente de Abreu. *Como lotear uma gleba: o parcelamento do solo urbano em seus aspectos essenciais*. São Paulo: Universidade SECOVI SP, 2001.
3. BALASSIANO, Helena Maria. *As Favelas e o Comprometimento Ambiental*. In Geografia e a Questão Ambiental. Rio de Janeiro: FIBGE, 1993.
4. *Brazilian National Report for the General Assembly of the United Nations Istanbul + 5*, maio de 2001 (mimeo).
5. FINK, Daniel Roberto & PEREIRA, Márcio Silva. *Vegetação de preservação permanente e meio ambiente urbano*. In: Revista de Direito Ambiental, ano 1, vol. 2. São Paulo: Revista dos Tribunais, junho de 1996.
6. LORENZETTI, Sílvia & ARAÚJO, Suely. *Legislação Federal de Interesse Urbanístico: o Estatuto da Cidade é suficiente?* In: Avaliando o Estatuto da Cidade/ II Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico. Porto Alegre: Editora Evangraf, 2002.
7. MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*, 7ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.
8. MAGRI, Ronald Victor Romero & BORGES, Ana Lúcia Moreira. *Vegetação de Preservação permanente e área urbana – uma interpretação do parágrafo único, do art. 2º, do Código Florestal*. In: Revista de Direito Ambiental, ano 1, vol. 2. São Paulo: Revista dos Tribunais, junho de 1996.
9. Manifestação de voto do Deputado Adolfo Marinho ao Projeto de Lei nº 1.972, de 1999, apresentada na Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior da Câmara dos Deputados.

NOTAS DE REFERÊNCIAS

¹ A regulamentação veio por meio da Resolução nº 04, de 1985, do Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA, hoje substituída pelas Resoluções CONAMA nº 302 e 303, de 2002.

² Magri, Ronald Victor Romero & Borges, Ana Lúcia Moreira. *Vegetação de Preservação permanente e área urbana – uma interpretação do parágrafo único, do art. 2º, do Código Florestal*.

³ Fink, Daniel Roberto & Pereira, Márcio Silva. *Vegetação de preservação permanente e meio ambiente urbano*.

⁴ Amadei, Vicente Celeste & Amadei, Vicente de Abreu. *Como lotear uma gleba: o parcelamento do solo urbano em seus aspectos essenciais*.

⁵ *Direito Ambiental Brasileiro*, p. 623.

⁶ *Brazilian National Report for the General Assembly of the United Nations Istanbul + 5*.