

DIVISÃO TÉCNICA LEGISLATIVA
PARECER
PROJETO DE LEI SUBSTITUTIVO Nº 3.903/2022

Altera a Lei Complementar nº 3.445/2010, para estabelecer diretrizes quanto às delimitações das áreas não edificáveis e áreas de preservação permanente, localizadas às margens dos corpos d'água, em Área Urbana Consolidada, nos termos do artigo 4º da Lei Federal 12.651/2012, Lei Federal 6.766/1979 e Lei Federal nº 14.285/2021.

I – RELATÓRIO:

O projeto tem como objetivo definir as áreas de preservação permanente e as faixas não edificáveis no entorno de cursos d'água em áreas urbanas consolidadas do Município de Ponte Nova.

A possibilidade de delimitação pelos entes municipais advém das inovações promovidas pela Lei Federal nº 14.285/2021, que alterou o Código Florestal (Lei Federal nº 12.651/2012) e a Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei Federal nº 6.766/1979), as quais passaram a autorizar a definição de novas faixas, diferentes das constantes na legislação federal, desde que observados certos requisitos. São eles:

I - a não ocupação de áreas com risco de desastres (art. 4º, § 10, inciso III, da Lei Federal nº 12.651/2012);

II – 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 (art. 4º, § 10, inciso III, da Lei Federal nº 12.651/2012);

III – 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, § 10, inciso III, da Lei Federal nº 12.651/2012);

IV – definição das faixas não edificáveis (art. 4º, III-B, da Lei Federal nº 6.766/1979), as quais deverão respeitar a lei municipal que aprovar o

instrumento de planejamento territorial e que definir e regulamentar a largura das faixas marginais de cursos d'água naturais em área urbana consolidada;

V – a elaboração de diagnóstico socioambiental, indicando, inclusive, a faixa não edificável para cada trecho de margem (art. 4º, III-B, da Lei Federal nº 6.766/1979).

Ao encaminharem o Projeto de Lei nº 3.903/2022, com o intuito de regulamentar em âmbito municipal a autorização concedida pelas normas federais, a Divisão Técnica verificou que a primeira proposta do Poder Executivo não contemplava todas as exigências legais:

I – não consta no projeto, no diagnóstico e nem mesmo nas respostas encaminhadas pela Prefeitura se o Executivo observou as diretrizes dos planos municipais para a elaboração da proposta, nem mesmo se O CBH-Piranga e o CBH-Doce foram consultados;

II - igualmente não constava no corpo do projeto a metragem das áreas não passíveis de edificação, nem mesmo era possível identificar no diagnóstico a faixa não edificável para cada trecho de margem;

III - em relação à proibição de ocupação em áreas com risco de desastres, o projeto previa, de forma genérica, a não edificação em áreas de risco geológico-geotécnico de deslizamentos, solapamentos e inundações consideradas como insuscetíveis de medidas estruturas mitigadoras, não sendo possível localizar no diagnóstico quais são essas áreas, nem mesmo quais medidas mitigadoras seriam consideradas para fins de mitigação do desastre e ocupação pela população;

IV – quanto ao diagnóstico, este se limitava a abordar sobre algumas áreas consolidadas do município, não havendo nenhum estudo quanto aos aspectos sociais e ambientais para definir as novas áreas de preservação permanente e as faixas não edificantes a serem observadas.

Diante das indagações desta Casa, formalizadas mediante ofícios e abordadas nas reuniões realizadas nos dias 01.09 e 09.09.2022 com representantes da Prefeitura, o Executivo encaminhou novo projeto, em substituição ao que havia sido apresentado, providenciando especialmente as seguintes mudanças:

I – a inclusão da expressão “área não edificável” no dispositivo que trata das áreas de preservação permanente, com o intuito de aplicar, para ambos, as mesmas metragens, pois, conforme entendimento exarado por técnico representando a Prefeitura na reunião, os referidos institutos teriam “a mesma definição”;

ef
Antônio

II – a inclusão de regras para compensação ambiental, considerando a diferença entre a área de APP anteriormente estabelecida pelo Código Florestal e a nova faixa definida e reduzida pela Lei Municipal;

III – a exigência de estudos técnicos para análise de projetos de construção em áreas com risco geológico-geotécnico de deslizamentos, solapamentos ou inundações;

IV – a previsão de realização de vistoria em loco com o intuito de confirmar as medidas sugeridas para a diminuição dos riscos.

Em relação ao diagnóstico, verificou-se principalmente:

I – a inclusão de capítulo para tratar dos conceitos;

II – o acréscimo de texto para justificar a escolha das novas metragens fixadas;

III – o acréscimo de texto no capítulo que trata das “áreas a serem observadas de forma isolada – áreas de risco”;

IV – a juntada de figuras para identificação dos cursos d’água; de partes do Plano Municipal de Redução de Risco e as Anotações de Responsabilidade Técnica (ART) dos profissionais envolvidos na elaboração do documento.

Feito o breve relato, a Divisão Técnica Legislativa passa à análise da viabilidade técnica e política do Projeto de Lei Substitutivo, como forma de auxiliar a atuação das Comissões Permanentes.

II – ANÁLISE:

A proposta em análise aborda os seguintes institutos: a) áreas consolidadas; b) áreas de preservação permanente; c) faixas não edificantes; d) áreas de desastre. Para todos eles, é necessário que o Poder Executivo se atente para a sua realidade local, de forma a poder identificar as áreas e definir parâmetros que compatibilizem tanto a proteção do meio ambiente regional quanto o crescimento econômico do município. Por esta razão, a legislação federal exigiu do Poder Público a elaboração de um “diagnóstico socioambiental”, parte integrante do projeto de lei em debate.

er
P. Mendes

A) DO DIAGNÓSTICO SOCIOAMBIENTAL:

Conforme ensina Martins (2004), um diagnóstico socioambiental pode ser definido como:

um instrumento que permite conhecer o patrimônio ambiental de uma comunidade (atributos materiais e imateriais). **É um instrumento de informações, de caráter quantitativo e qualitativo específico para uma dada realidade (não devem ser generalizados)** que revela sua especificidade histórica e que reflete a relação da sociedade com o meio ambiente. Devem ser construídos de uma **maneira sistêmica, ou seja, considerando as interações entre os elementos (sociais, econômicos, ambientais, culturais, espirituais) da realidade.** Este mapeamento permite avaliar sua qualidade ambiental e sua qualidade de vida, e o estabelecimento de indicadores de sustentabilidade. O conhecimento da realidade além de ensejar a afirmação da identidade local (conhecimento do patrimônio é fundamental no processo de construção da cidadania ambiental, uma vez que seus elementos são fundamentais para a tomada de decisão por atores públicos e privados na elaboração de alternativas de transformação no sentido de harmonizar a relação entre as pessoas e destas com a biosfera.” Pode-se dizer, em suma, que se trata de um **estudo que envolve diferentes etapas de levantamentos e coleta de dados, e análises das informações, que fornece um “retrato” das condições ambientais e sociais de uma área de interesse**¹.
(Destaque nosso)

No mesmo sentido, define a Confederação Nacional dos Municípios²:

A elaboração de um estudo socioambiental se trata de um levantamento de dados relativos às áreas urbanas ao longo dos cursos d'água, contemplando os aspectos físicos, ambientais, urbanos e sociais, na situação referida de áreas urbanas consolidadas.

¹ MARTINS, S. R. Critérios básicos para o Diagnóstico Socioambiental. Texto base para os Núcleos de Educação Ambiental da Agenda 21 de Pelotas: “Formação de coordenadores e multiplicadores socioambientais” (2004)

² INFORMATIVO DA CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS; Brasília-DF, 25.02.2022. Disponível em: [https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Delimitacao%20da%20metragem%20das%20faixas%20marginais%20\(2022\).pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Delimitacao%20da%20metragem%20das%20faixas%20marginais%20(2022).pdf)

Aliás, o próprio termo já deixa claro que consiste em investigar uma realidade e descrever minuciosamente as informações encontradas (diagnóstico), para se conhecer as demandas sociais e ambientais de uma sociedade e decidir acerca das medidas a serem tomadas.

Ocorre que, ao examinarmos o documento apresentado pela Prefeitura, verificamos que o anexo apresenta informações genéricas e superficiais:

1) não há segurança quanto à metodologia utilizada, pois não foram apresentados os dados quantitativos e qualitativos que subsidiariam a tomada de decisão pelo Executivo para delimitação das novas faixas;

2) também não mencionaram a caracterização físico-ambiental, social, cultural, urbanístico e econômica das áreas situadas ao longo dos cursos d'água;

3) igualmente não há a avaliação do corpo técnico quantos aos impactos ambientais, sociais e urbanísticos decorrentes da legislação atual e das alterações que estão sendo promovidas.

Para explicar os motivos que levaram à fixação de 5 (cinco) e 15 (quinze) metros para as áreas de preservação permanente e para as faixas não edificantes, o Poder Executivo simplesmente informou apenas o seguinte:

Com base nas informações coletadas, chegamos aos dados necessários para definirmos através das reuniões do grupo técnico de trabalho as faixas não edificantes e as Áreas de Preservação Permanente, localizadas nas áreas urbanas consolidadas do município de Ponte Nova

Em relação aos trechos dos cursos de água com largura inferior a 10 (dez) metros de largura percebeu-se que a faixa necessária de área não edificante e faixa de APP de 5 (cinco) metros em relação a borda do leito regular.

Essa faixa de 5 metros ficou definida com base na largura mínima de acesso de máquinas para realização de manutenção, instalação, se necessário, de emissários de esgoto e com base nos afastamentos e ocupação das edificações já instaladas.

Nos trechos dos cursos d'água com largura superior a 10 (dez) metros, como faixas não edificantes e faixa de APP, a metragem de 15 (quinze) metros em relação a borda do leito regular.

Essa faixa se definiu com base na necessidade de acesso a máquinas, instalação de emissários de esgoto, históricos de

cheias do curso d'água e com base nos afastamentos e ocupações das edificações já instaladas.

Embora afirmem que a definição foi com “base nas informações coletadas” e que obtiveram os “dados necessários”, o diagnóstico não apresenta quais foram esses dados e informações. E apesar de constar que foi “com base nos afastamentos e ocupação das edificações já instaladas”, sequer é possível saber quais edificações são essas e onde elas estão localizadas. A equipe ainda informa que se utilizou de “metodologia própria”, mas não esclarece quais foram as técnicas e os procedimentos para coleta e análise, especialmente quanto aos aspectos sociais da região. A ausência de informações precisas quanto aos métodos utilizados, às etapas do processo de levantamento e ao tratamento dos dados apurados demonstram a fragilidade do “estudo”.

Além disso, ao justificarem as novas metragens, utilizam argumentos simplórios (acesso a máquinas, por ex.), o que demonstra que não houve análise aprofundada em relação aos aspectos ambientais e sociais de Ponte Nova, muito menos da população que reside próximo aos cursos d'água e que serão diretamente afetadas pelas alterações legislativas.

O projeto possui importância social e econômica inquestionável, e traz consigo anseio de uma parcela significativa da população urbana, notadamente porque Ponte Nova se desenvolveu ao longo do leito do Rio Piranga, havendo muitas propriedades instaladas em área às margens do curso d'água. A situação não é diferente ao longo de córregos ou outros cursos d'água. É o que justifica inclusive a grande demanda sobre a matéria, o que, possivelmente, levou à tentativa de rapidez adotada pelo Executivo no envio da primeira proposta, ocasionando a elaboração de um documento inconsistente, o qual precisou ser substituído, atrasando a tramitação, já que entre a apresentação do projeto inicial e o substitutivo transcorreram mais de quatro meses.

Ocorre que o anseio para atender as pressões particulares, não pode justificar o desrespeito às normas ambientais, nem mesmo colocar em risco a proteção da população. O legislador, ao exigir um diagnóstico socioambiental, buscou justamente ponderar os interesses envolvidos: mesmo permitindo a ocupação das áreas, propiciando o crescimento urbano, determinou a observância de requisitos mínimos de proteção ambiental.

Ao analisar o documento anexo ao projeto de lei, constata-se que o Poder Executivo se valeu de pequenos trechos, sem argumentação socioambiental, para apresentação das suas definições. A precariedade do diagnóstico gera insegurança (jurídica e política) e pode, inclusive, gerar questionamento pelos órgãos ambientais.

Não obstante o exposto, caso os nobres vereadores entendam pela validade do diagnóstico, passamos à análise dos demais requisitos exigidos pela legislação federal.

B) DAS ÁREAS URBANAS CONSOLIDADAS:

As disposições que ora estão sendo regulamentadas pelo Poder Executivo se aplicam exclusivamente às áreas urbanas consolidadas. Ao proceder à análise do diagnóstico, verifica-se que este não identifica todas as áreas consolidadas do município, pois o documento apenas fez menção a algumas regiões de Ponte Nova.

O questionamento que a Divisão apresenta é se as áreas não contempladas no diagnóstico seriam abarcadas pelas novas metragens.

O Executivo entende pela aplicação, porquanto os critérios para se considerar uma área como consolidada estão descritas no art. 3º, inciso XXVI, da Lei Federal nº 12.651/2012, bastando apenas a sua aplicação.

Por outro lado, a Divisão Legislativa desta Casa destaca o disposto no inciso III-B, do art. 4º, da Lei Federal nº 6.766/1979, que assim dispõe:

III-B - ao longo das águas correntes e dormentes, as áreas de faixas não edificáveis deverão respeitar a lei municipal ou distrital que aprovar o instrumento de planejamento territorial e que definir e regulamentar a largura das faixas marginais de cursos d'água naturais em área urbana consolidada, nos termos da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, com obrigatoriedade de reserva de uma faixa não edificável para cada trecho de margem, **indicada em diagnóstico socioambiental elaborado pelo Município;** (destaque nosso).

Uma vez que o dispositivo supracitado prescreve que as faixas não edificáveis de cada trecho de margem devem ser *indicadas* no diagnóstico, é possível a interpretação de que, na ausência de indicação em referido documento, a nova metragem não poderia ser aplicada à área faltante.

Não bastasse a interpretação literal do inciso, a Divisão também fundamenta o seu entendimento com base na finalidade do diagnóstico: é ele que apresenta a conclusão/o resultado da análise feita pelo corpo técnico, ou seja, que apresenta quais áreas do município, *de fato*, possuem infraestrutura urbana efetivamente implantada e em funcionamento, após levantamento de dados e amplo estudo das condições locais, a serem divulgadas previamente a

toda a população pontenovense. E essa análise inclui inclusive a justificativa de determinada área ter perdido sua função ecossistêmica ou função protetiva.

Ao entender que referida análise será feita posteriormente, caso a caso, pelos servidores nomeados para ocupar a secretaria, não confere a transparência, a objetividade e a segurança que o diagnóstico pretende conferir.

Para sanar a dúvida, bastava que o Executivo procedesse ao diagnóstico de todo o território municipal, o que inclusive foi indicado pelos Assessores dessa Casa, ainda que por regiões ou zonas, tendo havido recusa dos técnicos da Prefeitura.

Importante frisar, neste ponto, que verificamos duas *interpretações* acerca do inciso, o que pode ser questionado futuramente perante os órgãos competentes.

C) DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE E DAS FAIXAS NÃO EDIFICÁVEIS:

De acordo com Projeto de Lei Substitutivo, pretende o Executivo aplicar tanto para as áreas de preservação permanente quanto para as faixas não edificantes as mesmas disposições: 5 (cinco) e 10 (dez) metros, conforme o caso.

Ainda que o Executivo tenha feita a alteração no projeto para sanar a omissão (definindo as metragens para as faixas não edificantes), quanto ao diagnóstico, a Divisão Legislativa pondera os mesmos questionamentos acima abordados:

1º) não consta quais foram os aspectos ambientais, sociais, culturais e urbanísticos ponderados pela equipe para se definir as novas faixas;

2º) sequer é possível saber se as novas definições observaram as diretrizes do plano municipal de saneamento básico, dos Comitês das Bacias Hidrográficas do Rio Piranga e do Rio Doce;

3º) o diagnóstico, ainda, não indica a faixa não edificável para cada trecho de margem, conforme exige o art. 4º, III-B, da Lei Federal nº 6.766/1979.

A carência das informações coloca em questionamento quais são os possíveis riscos sociais, ambientais, urbanísticos e jurídicos a serem enfrentados pela população após a definição das novas limitações, assim como se essas metragens atendem a efetiva proteção do meio ambiente do nosso município.

D) DAS ÁREAS DE DESASTRE:

Para cumprimento do disposto no art. 4º, § 10, do Código Florestal, que impede a ocupação de áreas com risco de desastre, o Executivo determinou a não ocupação os locais em que “os estudos técnicos indicarem que as medidas estruturais mitigadoras são insuficientes para assegurar a integridade da edificação e integridade física dos moradores, bem como nos setores identificados pelo Município como insuscetíveis de ocupação”.

Para identificação dessas áreas, a Prefeitura anexou ao diagnóstico partes do Plano Municipal de Redução de Riscos (PMRR). Também listou os estudos técnicos a serem demandados e a possibilidade de realização de vistoria *in loco*.

No que tange a esse quesito, fundamental ressaltar a abrangência do PMRR, que detalhadamente caracteriza as áreas de risco: as ruas e as numerações das casas abrangidas; o padrão construtivo; os equipamentos públicos existentes; o ambiente morfológico, a declividade e a composição geológica do solo; os aspectos históricos da área; as medidas de prevenção e a eventual necessidade de ações emergenciais, entre outras informações. De fato, consiste em amplo e minucioso estudo que subsidia a atuação do gestor na tomada de decisões.

Contudo, entendemos que, para fins de elaboração de um diagnóstico (que tem a intenção apresentar a realidade de um município), e considerando que o projeto busca definir novas áreas que serão passíveis de construção, mostrava-se fundamental que o documento anexado ao projeto apontasse, pelo menos, em um mapa, quais áreas são, de fato, insuscetíveis de ocupação e quais áreas permitem a adoção de medidas mitigadoras.

Porém, conforme amplamente exposto neste parecer, o diagnóstico apresentado pela Prefeitura não contém a riqueza de detalhes que se espera de um plano, tal como feito com o PMMR. E não há o que se argumentar no sentido de que, agora, com a anexação de partes do Plano Municipal de Redução de Riscos, as informações encontram-se no diagnóstico, pois não basta a mera juntada, quando as informações não são trabalhadas de forma sistemática com as demais informações constantes no documento.

Embora se entenda que não há, neste ponto, alguma ilegalidade, diante da existência de prévio estudo que caracteriza as áreas de risco e que pode ser utilizado para os fins desse projeto, a Divisão entende pela importância em se constar referida informação no documento que tem como finalidade apresentar um diagnóstico da realidade local, a fim de servir como instrumento eficaz de informação para a população que busca conhecimento acerca dos novos locais passíveis de construção no município.

E) DAS EMENDAS SUGERIDAS:

Não obstante o exposto, na hipótese de entendimento pela tramitação da proposta, a Divisão, sem prejuízo de outras alterações exclusivamente de redação, sugere a apresentação das seguintes emendas pelas Comissões:

1) emenda aditiva ao art. 8º-A, para excluir do conceito de área urbana consolidada os imóveis localizados em empreendimentos ou desmembramentos aprovados após a vigência da Lei Municipal nº 3.234/2008 – publicada em 10.11.2008 -, independente do preenchimento dos requisitos previstos no art. 3º, XXVI, da Lei Federal nº 12.651/2012, porque desde a vigência da Lei Municipal em comento já era expressamente proibido o parcelamento ou ocupação de margens de cursos d'água na distância mínima de 30 (trinta) metros, sendo ilegal qualquer tipo ou forma de parcelamento do solo fora dos limites estabelecidos pela legislação municipal. Registra-se, inclusive, que o Tribunal de Justiça de Minas Gerais declarou inconstitucional a legislação municipal que permitia a redução do distanciamento para 15 (quinze) metros (ADI 0970354-95.2017.8.13.0000);

2) emenda aditiva, para incluir § 3º no artigo 8º-B, que pormenorize o conteúdo dos atos de aprovação da Comissão responsável pela análise dos projetos construtivos nas novas áreas, deixando em evidência quais informações deverão ser obrigatoriamente observadas e especificamente enfrentadas pelos servidores para justificar a possibilidade de intervenção. Para tanto, recomendamos a seguinte redação:

Art. 8º-B.....

§ 3º O relatório emitido pela Comissão de Aprovação de Projetos para empreendimento localizado em Área Urbana Consolidada sujeita às regras especiais de afastamento de cursos d'água, nos termos autorizados pelo § 10 do artigo 4º da Lei Federal nº 12.651, de 25.05.2012, e pelo art. 4º, inciso III-B, da Lei Federal nº 6.766, de 19.12.1979, deverá indicar, de forma explícita e fundamentada, sob pena de nulidade plena do ato de aprovação:

I – os fatores caracterizadores de que o imóvel se enquadra no conceito de área urbana consolidada, inclusive no que se refere à observância da data de aprovação do empreendimento de parcelamento do solo;

II – indicação de todos os riscos verificados no local e os fundamentos para admissão da solução apresentada pelo empreendimento como aptos a afastá-los;

III – as medidas exigidas para diminuição de danos e de riscos do empreendimento e da região circunvizinha, assim como medidas que busquem assegurar a segurança da população local, inclusive os prazos máximos para execução;

IV – as etapas do empreendimento que estão condicionadas à prévia execução das medidas de redução de riscos e danos de que trata os incisos II e III deste parágrafo;

V – que o empreendimento não compromete a faixa de serviço às margens dos corpos d'água tubulados, em galeria fechada, ou em canais abertos, na forma exigida nesta Lei;

VI – certidão de que a área não está localizada em área insuscetível de ocupação e que os relatórios técnicos apresentados e avaliados, inclusive com inspeção no local, evidenciam que as medidas mitigadoras são suficientes para afastar os riscos e eventuais detectados.

3) emendas de redação nos incisos III e IV, do art. 8º-C, §1º, do projeto, para melhor compreensão do preceito, afastando a possibilidade de interpretações distorcidas. Além disso, é preciso avaliar a real necessidade de exigência de acesso à área de serviço em todos os imóveis, considerando a possibilidade de haver mais de um imóvel, na mesma quadra ou vizinhança, inclusive área pública, que já permita o acesso livre à faixa de serviço.

III – CONCLUSÃO:

Pelo exposto, a Divisão entende que o diagnóstico apresentado pela Prefeitura não se apresenta como instrumento apto para embasar as novas áreas de preservação permanente e as faixas não edificantes propostos no projeto de lei ora em análise. Pela ausência de informações técnicas, não é possível afirmar que as novas limitações foram definidas após ampla análise dos aspectos sociais e ambientais do município ou se consistiu em decisão meramente política.

Por outro lado, em respeito às interpretações diversas, importante mencionar que técnicos do Poder Executivo entendem de forma contrária, no sentido de que as informações nele constantes são suficientes e atende as exigências legais.

A Divisão, portanto, aponta os argumentos de ambas as partes, para que os nobres vereadores possam formar a própria convicção a respeito da

El
Prestes

viabilidade do projeto, devendo perquirir que este se propõe a possibilitar o crescimento econômico do município sem prejuízo da proteção ambiental.

Ponte Nova - MG, 6 de outubro de 2022.

Cássia Niquini S. Viana Chaves

Assessora Legislativa

Edinei dos Santos

Assessor Legislativo