



MILLENA ARIANA BOUERI JANDUCCI

**ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE HÍDRICAS
URBANAS: CONFLITOS TÉCNICOS E LEGAIS**

**LAVRAS-MG
2020**

MILLENA ARIANA BOUERI JANDUCCI

**ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE HÍDRICAS URBANAS:
CONFLITOS TÉCNICOS E LEGAIS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação do Mestrado Profissional em Tecnologias e Inovações Ambientais, área de concentração em Restauração e Conservação de Ecossistemas, para a obtenção do título de Mestre.

Prof. Dr. Luís Antônio Coimbra Borges
Orientador

**LAVRAS-MG
2020**

**Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Geração de Ficha Catalográfica da Biblioteca
Universitária da UFLA, com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).**

Janducci, Millena Ariana Boueri.

Áreas de preservação permanente hídricas urbanas: conflitos
técnicos e legais / Millena Ariana Boueri Janducci. - 2020.
94 p.

Orientador(a): Luís Antônio Coimbra Borges.

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal de
Lavras, 2020.
Bibliografia.

1. Áreas protegidas. 2. Código Florestal. 3. Uso antrópico
consolidado. I. Borges, Luís Antônio Coimbra. II. Título.

MILLENA ARIANA BOUERI JANDUCCI

**ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE HÍDRICAS URBANAS:
CONFLITOS TÉCNICOS E LEGAIS**

**URBAN WATER PERMANENT PRESERVATION AREAS: TECHNICAL AND
LEGAL CONFLICTS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação do Mestrado Profissional em Tecnologias e Inovações Ambientais, área de concentração em Restauração e Conservação de Ecossistemas, para a obtenção do título de Mestre.

Aprovada em 03 de agosto de 2020

Prof. Dr. Luís Antônio Coimbra Borges
Prof. Dra. Soraya Alvarenga Botelho
Prof. Dr. Luiz Otávio Moras Filho

UFLA
UFLA
UNILAVRAS

Prof. Dr. Luís Antônio Coimbra Borges
Orientador

**LAVRAS–MG
2020**

Aos meus filhos Álvaro e Antônio. Que possam crescer e desfrutar de um ambiente ecologicamente correto, economicamente viável, socialmente justo e culturalmente diverso.

Dedico

AGRADECIMENTOS

À Deus por me dar o suporte necessário na conquista deste objetivo.

À Universidade Federal de Lavras (UFLA), especialmente ao Programa de Pós-Graduação do Mestrado Profissional em Tecnologias e Inovações Ambientais pela oportunidade de realização do mestrado.

Ao Professor Luís Antônio pela orientação, incentivo e presteza, fundamentais para a elaboração desta dissertação.

Aos professores do Mestrado Profissional pelos ensinamentos e inspiração.

Aos colegas de curso Ana Elis, Wiliam, Amanda, Gustavo, Shirley, Bruno e Leonardo, pela amizade, encorajamento e disposição em auxiliar.

À minha família pelo amor, apoio e torcida ao longo de todo o processo.

RESUMO

As Áreas de Preservação Permanente (APP) hídricas urbanas são protegidas pela Lei Federal nº 12.651/2012 e possuem relevância inquestionável, atuando contra o carreamento de sedimentos para os cursos d'água, na diminuição do escoamento superficial e na preservação da fauna e flora. Apesar da proteção legal, essas áreas sofrem com o processo de intervenção antrópica. O presente trabalho tem como objetivo geral descrever e analisar os aspectos técnicos e legais relacionados às APP hídricas urbanas em âmbito Federal, uma vez que a interpretação equivocada da legislação específica traz uma série de consequências negativas, destacando-se a diminuição destes espaços, a perda das suas funcionalidades, e o aumento das enchentes que são cada vez mais frequentes em ambientes urbanos. Constituem-se também como objetivos do trabalho: i) apresentar e analisar as restrições para intervenção em APP urbanas hídricas trazidas à nível federal em contraponto ao regime regulamentado pelo Estado de Minas Gerais; e ii) identificar as possibilidades de uso destas, no intuito de fornecer subsídios para a tomada de decisão por parte dos envolvidos nos processos de licenciamento ambiental e dessa forma preservar as APP e evitar a sua ocupação inadequada em áreas urbanizadas e de expansão urbana. A discussão foi embasada em uma ampla revisão bibliográfica e documental que buscou amparo em teses de doutorado, dissertações de mestrado, livros e artigos científicos, bem como nas plataformas digitais do Governo Federal e do Estado de Minas Gerais. Pode-se apreender que o novo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) foi taxativo quanto à aplicação das regras relativas às APP no meio urbano, no entanto, ainda carece de aperfeiçoamento para afastar a insegurança jurídica que permanece quando se trata de área urbana. Tal insegurança tem respaldo no conhecimento técnico-científico, ou melhor, na ausência dele, pois constatou-se nesta pesquisa que as funções ambientais das APP hídricas urbanas são alteradas com a interferência antrópica, podendo potencializar os efeitos das inundações; favorecer alguns espécimes da biota oportunistas e extinguir outros espécimes pelo despejo de efluentes ou pela mudança no trajeto dos cursos d'água; trazer riscos ou insegurança geológica com as obras de construção civil. A intervenção do homem se faz necessária, seja para atuar na proteção ambiental desempenhada pelas APP hídricas, seja para garantir a segurança para a população que ocupa esses locais. Constatou-se que cada local de APP hídrica deve ter um planejamento de ocupação e proteção ordenado segundo suas características técnicas, assim, o poder público poderá garantir as funções ambientais mínimas que deverão ser contempladas no plano diretor para a proteção da APP hídrica urbana. O papel dos municípios na gestão destas áreas, por meio do Plano Diretor, gera grande preocupação, uma vez que a normatização quanto aos estudos ambientais exigidos para a regularização fundiária urbana (Reurb) em APP, pode apresentar um grau de exigência sobremaneira “flexível”, incorrendo no risco de perda de funções ambientais importantes das APP hídricas, acarretando em prejuízos não só ao ambiente, mas também ao próprio homem.

Palavras-chave: Áreas protegidas. Corpo hídrico. Cidades. Código Florestal. Uso antrópico consolidado. Regularização Fundiária Urbana.

ABSTRACT

Urban water permanent preservation areas (PPAs) are protected by Brazilian Federal Law n° 12,651/2012 and have unquestionable relevance, acting against sediment carrying into watercourses, decreasing runoff, and preserving fauna and flora. Despite legal protection, these areas suffer from anthropic interventions. The general objective of this work was to describe and analyze the technical and legal aspects related to urban water PPAs at the Federal level since the misinterpretation of specific legislation can result in a series of negative consequences, especially the reduction of these spaces, the loss of its functionalities, and the increase of floods, which are ever more frequent in urban environments. This work also aims i) to present and analyze the restrictions for intervention in urban water PPAs at the federal level as a counterpoint to the regime regulated by the State of Minas Gerais; and ii) to identify their possible uses, in order to provide subsidies for decision making by those involved in the environmental licensing processes and, thus, preserve the PPAs and avoid their occupation by urbanized and urban expansion areas. The discussion was based on a broad bibliographic and documentary review that sought support in theses, dissertations, books and scientific articles, as well as on the digital platforms of the Federal Government and the State of Minas Gerais. The new Forest Code (Law n° 12,651/2012) was definitive regarding the application of the rules related to PPAs in the urban environment. However, it still requires improvement to remove the legal uncertainty that remains when it comes to urban areas. Such insecurity is supported by technical-scientific knowledge, or rather, its absence, given that this research indicated that the environmental function characteristics of urban water PPAs change with anthropic interference. This change may increase the effects of floods; favor opportunistic biota specimens and extinguish others by dumping effluents or by changing the course of watercourses; and bring risks or geological insecurity with civil construction works. Man's intervention is necessary, either to act in the environmental protection performed by water PPAs or to ensure the safety of the population that occupies these sensitive places, due to urban growth and expansion. We found that each water PPA site must have an occupation and protection plan ordered according to its technical characteristics. Therefore, public power can ensure the minimum environmental functions that must be contemplated in the master plan for the protection of the urban water PPAs. The role of municipalities to administer these areas, through the Master Plan, is of great concern since the standardization of environmental studies required for urban land regularization (Reurb) in PPAs can present certain flexibility of demand. In other words, it incurs the risk of loss of critical environmental functions of water PPAs, causing damage not only to the environment but also to humankind itself.

Keywords: Protected areas. Water body. Cities. Forest Code. Consolidated anthropic use. Urban Land Regulation.

SUMÁRIO

1 - INTRODUÇÃO	8
2 - MATERIAL E MÉTODOS.....	11
3 - RESULTADOS E DISCUSSÃO	13
PARTE 1 - Conflitos na aplicação do Código Florestal em APP hídras urbanas	
1 - Áreas de Preservação Permanente (APP) hídras urbanas	13
2 - A aplicação do Código Florestal nas cidades e suas alterações.....	16
3 - Análise dos conflitos técnicos e legais das APP hídras em área urbana.....	33
3.1 - A partilha das competências para legislar e administrar	33
3.2 - Conflitos entre norma ambiental e norma urbanística.....	37
4 - A instituição das APP urbanas no Código Florestal	42
PARTE 2 - O Código Florestal e as intervenções excepcionais em APP urbanas	
1 - Restrições de uso das Áreas de Preservação Permanente	46
2 - Ocupação antrópica em APP hídras em área urbana	51
3 - A ocupação antrópica consolidada pela Lei de Minas Gerais.....	71
4 - CONSIDERAÇÕES FINAIS	81
5 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	83

1 - INTRODUÇÃO

As últimas décadas foram marcadas pelo acelerado processo de urbanização que trouxe consigo sérios danos ambientais, em especial aos cursos d'água e suas respectivas faixas marginais, denominadas Áreas de Preservação Permanente (APP).

As cidades se expandiram e ocuparam os espaços ao longo dos cursos d'água, não observando as regras que resguardavam as APP, tão importantes para a manutenção dos corpos hídricos e prevenção de enchentes nas áreas urbanas.

A existência de interesses políticos, socioculturais e ambientais, frequentemente conflitantes, agrava a complexidade no cenário urbano, dificultando a adequada manutenção de suas APP, tornando-as degradadas e até mesmo inexistentes, provocando efeitos colaterais adversos, muitas das vezes irreversíveis.

As APP foram instituídas pelo Código Florestal, Lei Federal nº 4.771/1965, que permaneceu vigente até a publicação da Lei Federal nº 12.651/2012, e consistem espaços territoriais legalmente protegidos, ambientalmente frágeis e vulneráveis, podendo ser públicos ou privados, urbanos ou rurais, cobertos ou não por vegetação nativa.

As APP hídricas, em meio urbano, são áreas que sem o manejo ou a manutenção necessária para o cumprimento de seu papel, acumulam uma série de problemas socioambientais. A previsão legal da proibição de qualquer tipo de uso e ocupação, por si só, não foi eficaz em evitar os grandes problemas concernentes à ocupação ilegal, aos depósitos clandestinos de resíduos, ao aumento da insegurança e à criminalidade urbana, muito menos foi eficiente em preservar a vegetação ou evitar a extinção dos corpos d'água e da fauna (BEZERRA; CHAER, 2012).

Existe uma situação de conflito, caracterizada pela enorme resistência dos empreendedores e/ou proprietários de imóveis situados às margens de cursos d'água, em observar as limitações concernentes às APP. Muitas das vezes, o órgão regulador municipal solicita a readequação do projeto em virtude da existência de APP em seus terrenos, e posteriormente são surpreendidos com a abertura de processo administrativo para obtenção de declaração de que a APP está “descaracterizada”, ou então que se trata de “uso antrópico consolidado”. Os empreendedores e/ou proprietários dos imóveis, usam das mais diversas alegações para justificar a descaracterização da área, ou seja, a perda das suas funções ambientais e assim justificar a intervenção na APP.

Dentre as alegações utilizadas, pode-se citar: (1) o corpo hídrico ali existente encontra-se em parte (a jusante ou a montante) canalizado ou então, encontra-se poluído, composto na sua totalidade por efluentes advindos de esgotamento sanitário, deixando, de ser um curso d'água "natural"; (2) e também por margear um corpo hídrico que sofre com os efeitos da sazonalidade, na maioria das vezes apontado como efêmero, a APP perdeu sua função ecológica; (3) ou então, trata-se na atualidade, somente de um canal de drenagem de águas pluviais, embora as plataformas do Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE) e Infraestrutura de Dados Espaciais do Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (IDE-SISEMA) apontem a existência de um curso d'água; (4) e finalmente, as hipóteses mais utilizadas, que por se tratar de uma área alterada anteriormente à data de 22/07/2008, não havendo a existência de vegetação nativa a ser preservada, com a predominância de vegetação gramínea e herbácea, se trata de uso antrópico consolidado de APP e por isso deverá ser dada a destinação que melhor atenda aos interesses do proprietário.

A alternativa de se utilizar a descaracterização dos cursos d'água e consequentemente de suas APP e funcionalidades ambientais para a não aplicação do Código Florestal não é nova e vem sendo aplicada com muita frequência.

Outra questão a ser debatida é a superação ou não do conflito entre o novo Código Florestal – Lei Federal nº 12.651/2012 – e a Lei de Parcelamento do Solo – Lei Federal nº 6.766/1979. Antes da revisão do Código Florestal, as dúvidas relativas à sua aplicabilidade em áreas urbanas geraram consequências prejudiciais à proteção ambiental, uma vez que tal indecisão levou milhares de autorizações para intervenção em APP urbana a serem expedidas de forma equivocada pelos Conselhos de Meio Ambiente, que, com base na Lei nº 6.766/1979 ou no Plano Diretor, autorizavam uma intervenção em APP com margem inferior à estabelecida pelo Código Florestal.

Não há previsão de uso e ocupação do solo em tais áreas a não ser, excepcionalmente, em casos de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, conforme estabelecido inicialmente na Medida Provisória (MP) nº 2.166-67/2001 e mantido na Lei Federal nº 12.651/2012 (Novo Código Florestal). No entanto, a possibilidade de ampliação das hipóteses de utilidade pública, interesse social e baixo impacto social, pelo administrador público (chefe do executivo federal, estadual, municipal e do Distrito Federal) torna questionável a tutela legal atribuída às APP.

Neste contexto, o presente trabalho tem como objetivo geral descrever e analisar os aspectos técnicos e legais relacionados às Áreas de Preservação Permanente (APP)

hídricas urbanas, em âmbito Federal, e dessa forma, contribuir na discussão acerca do tratamento adequado dessas áreas protegidas.

Constituem-se também como objetivos do trabalho: i) apresentar e analisar as restrições para intervenção em APP urbanas hídricas trazidas à nível federal em contraponto ao regime regulamentado pelo Estado de Minas Gerais; e ii) identificar as possibilidades de uso destas, no intuito de fornecer subsídios para a tomada de decisão por parte dos envolvidos nos processos de licenciamento ambiental e dessa forma preservar as APP e evitar a sua ocupação inadequada em áreas urbanizadas e de expansão urbana.

2 - MATERIAL E MÉTODOS

Ao confeccionar um trabalho científico é importante a sua identificação conforme um sistema de classificação para conferir racionalidade às etapas requeridas para sua execução; possibilitando melhor organização dos fatos e conseqüentemente, seu entendimento, fazendo com que o pesquisador disponha de mais elementos para decidir acerca de sua aplicabilidade na solução dos problemas propostos para investigação (GIL, 2010).

Com relação à natureza, esta pesquisa é considerada aplicada, porque busca uma solução prática do problema, por meio das justificativas técnicas e legais dirigidas ao entendimento das restrições de utilização das APP hídricas em áreas urbanas, envolvendo interesses sociais e ambientais para sua proteção.

A abordagem do problema é feita através de uma pesquisa qualitativa, não podendo se traduzir os resultados da pesquisa em números ou métodos estatísticos. Os resultados serão gerados pela análise dos focos principais da abordagem do problema, isto é, sobre as APP hídricas em áreas urbanas, especialmente definidas em lei.

Segundo Gil (2010), do ponto de vista de seus objetivos também pode ser enquadrada como exploratória, pois visa proporcionar maior familiaridade com o tema com vistas a torná-lo explícito, envolvendo o levantamento bibliográfico, e que nesse caso, será feito através de uma revisão sistemática de literatura.

A “revisão sistemática de literatura” é um tipo de investigação científica. Essas revisões são consideradas estudos observacionais retrospectivos ou estudos experimentais de recuperação e análise crítica da literatura. Tem como objetivo levantar, reunir, avaliar criticamente a metodologia da pesquisa e sintetizar os resultados de diversos estudos primários. Busca responder a uma pergunta de pesquisa claramente formulada. Utiliza métodos sistemáticos e explícitos para recuperar, selecionar e avaliar os resultados de estudos relevantes. É considerada a evidência científica de maior grandeza e são indicadas na tomada de decisão na prática clínica ou na gestão pública (FCA-UNESP, 2015).

A revisão sistemática foi elaborada a partir do levantamento e estudo do arranjo legal que trata das APP hídricas em áreas urbanas brasileiras e no Estado de Minas Gerais, bem como a análise de dissertações de mestrado, teses de doutorado, artigos científicos, livros, e outros trabalhos indexados nas bases de dados do Portal de Periódicos CAPES. Foram selecionadas literaturas disponíveis em inglês e português

publicadas a partir de 2001 até 2020, em razão da MP nº 2.166-67, que introduziu de uma vez por todas a terminologia APP na legislação, e também do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257), que estabeleceu diretrizes gerais da política urbana, ambas regulamentações instituídas no ano de 2001. As palavras-chave utilizadas foram: área de preservação permanente, área urbana consolidada, áreas protegidas, áreas urbanas, baixo impacto, cidades, código florestal, corpo hídrico, cursos d'água, interesse social intervenção, legislação ambiental, parcelamento do solo urbano e uso antrópico consolidado.

A pesquisa foi dividida em três etapas:

a) Fase inicial: levantamento do material. Foi realizada pesquisa qualitativa através do levantamento bibliográfico e documental. Para o material referente à legislação, as bases de dados utilizadas foram as plataformas dos Governos Federal e Estadual, portanto as páginas oficiais do Planalto e da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) e da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD). Para os demais materiais, a pesquisa buscou amparo principalmente em teses de doutorado, dissertações de mestrado, livros e artigos científicos de revistas indexadas nas bases de dados do Portal de Periódicos CAPES.

b) Fase intermediária: sistematização e compilação do material levantado. Nesta fase os dados qualitativos foram todos sistematizados de maneira concisa e adequada para fomentar as discussões propostas para a fase seguinte.

c) Fase final: interpretação do material, análise crítica da literatura e discussão, síntese dos resultados e divulgação.

O trabalho foi estruturado no seguinte formato:

- Parte 1: organizada de forma a descrever e analisar os aspectos técnicos e legais relacionados às APP hídricas urbanas em âmbito Federal, bem como apresentar a evolução de aplicação da legislação às APP urbanas.

- Parte 2: abordar as restrições de uso das APP hídricas urbanas e o uso antrópico consolidado no Estado de Minas Gerais, da seguinte forma: i) apresentar e analisar as restrições para intervenção em APP urbanas hídricas trazidas à nível federal em contraponto ao regime regulamentado pelo Estado de Minas Gerais; e ii) identificar as possibilidades de uso destas, no intuito de fornecer subsídios para a tomada de decisão por parte dos envolvidos nos processos de licenciamento ambiental.

3 - RESULTADOS E DISCUSSÃO

PARTE 1 - Conflitos na aplicação do Código Florestal em APP hídricas urbanas

1 - Áreas de Preservação Permanente (APP) hídricas urbanas

O crescimento desordenado das cidades nas últimas décadas trouxe uma série de problemas ambientais, em especial aos cursos d'água e suas respectivas faixas marginais, denominadas Áreas de Preservação Permanente (APP).

Para entender a discussão que se coloca acerca da proteção legal sobre as APP fluviais urbanas é preciso considerar que o modelo de ocupação adotado pela maioria das cidades brasileiras, formadas às margens dos corpos d'água, a partir de uma visão exploratória do recurso, seja para abastecimento ou lançamento de resíduos, deflagrou um processo de degradação dessas áreas (ALBUQUERQUE, 2012; ARAÚJO, 2002, 2014).

Consequência da crescente ocupação urbana foi não só a degradação dos corpos hídricos que cortam as cidades, como também o aumento da ocorrência de enchentes, desmoronamentos com mortes e elevados danos patrimoniais na maioria das cidades. Dessa forma, do ponto de vista ambiental, urbanístico e socioeconômico, a ocupação das APP das cidades é uma das mais complexas questões a ser enfrentada pelo Poder Público e pela sociedade (BRASIL, 2018).

Bressane (2016) destaca que é fundamental instituir instrumentos que possibilitem controlar a forma acelerada e desordenada que tem regido o processo de urbanização. Com esta finalidade, as APP se constituem em um instrumento importante para a proteção e recuperação da qualidade hídrica, em especial no meio urbano, por concentrar grande proporção das fontes de perturbação decorrentes das atividades antrópicas.

A grande maioria das cidades brasileiras, sejam elas grandes centros urbanos ou pequenas cidades, ainda não legitimam a existência das APP, mesmo que as funções associadas a estas áreas sejam de fundamental importância para sustentabilidade dos corpos hídricos e consequentemente o bem-estar humano. Entre as diversas funções ou serviços ambientais prestados pelas APP em meio urbano, o Ministério do Meio Ambiente destaca:

- a) a proteção do solo prevenindo a ocorrência de desastres associados ao uso e ocupação inadequados de encostas e topos de morro;
- b) a proteção dos corpos d'água, evitando enchentes, poluição das águas e assoreamento dos rios;
- c) a manutenção da permeabilidade do solo e do regime hídrico, prevenindo contra inundações e enxurradas, colaborando com a recarga de aquíferos e evitando o comprometimento do abastecimento público de água em qualidade e em quantidade;
- d) a função ecológica de refúgio para a fauna e de corredores ecológicos que facilitam o fluxo gênico de fauna e flora, especialmente entre áreas verdes situadas no perímetro urbano e nas suas proximidades;
- e) a atenuação de desequilíbrios climáticos intra-urbanos, tais como o excesso de aridez, o desconforto térmico e ambiental e o efeito "ilha de calor".

As noções conceituais e legais do que se conhece hoje como APP surgiram em 1934, com a edição do primeiro Código Florestal (Decreto nº 23.793/1934). Por este Código, o que se considera “preservação permanente” estava prescrito no art. 4º, que se referia às florestas protetoras. Essas florestas, de acordo com a sua localização, serviam para conservar o regime das águas, evitar erosão e garantir a salubridade pública (BRASIL, 1934). Porém, o conceito de Área de Preservação Permanente, surgiu no Brasil através da Lei nº 4.771/1965 (BRASIL, 1965).

Inicialmente, em 1965, as APP eram conhecidas como “florestas de preservação permanente”. Essa nomenclatura gerava ambiguidade na interpretação da norma jurídica, pois era considerado de preservação permanente apenas as formações vegetais compostas por florestas. Isso fazia com que a norma não fosse cumprida nos locais onde não havia vegetação florestal. Este fato gerou a substituição do termo antigo e consolidação da “Área de Preservação Permanente” nos textos legais vigentes.

A MP nº 2.166-67, promulgada em 2001, consagrou a terminologia APP. Na antiga redação, áreas que não tinham cobertura florestal poderiam ser sujeitas a intervenção humana, sem a obrigatoriedade da preservação. Já com a redação da MP nº 2.166-67/2001, toda área, mesmo aquela desprovida de vegetação, passou a ser, definitivamente, considerada de preservação permanente (BRASIL, 2001).

O Código Florestal (Lei nº 4.771/1965) permaneceu vigente até a publicação da Lei nº 12.651/2012 (Lei de Proteção da Vegetação Nativa) que define as APP como espaços territoriais legalmente protegidos, ambientalmente frágeis e vulneráveis, podendo ser públicos ou privados, urbanos ou rurais, cobertos ou não por vegetação nativa. Posteriormente, outros dispositivos jurídicos vieram a complementar essa lei, como a Lei nº 12.727/2012, derivada da MP nº 571/2012.

Nos termos do inciso II do art. 1º da Lei nº 4.771/1965 e do inciso II do art. 3º da Lei nº 12.651/2012, a Área de Preservação Permanente é uma área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas (BRASIL, 1965, 2012a).

Como se vê, as APP não têm apenas a função de preservar a vegetação ou a biodiversidade, mas uma função ambiental muito mais abrangente, a de proteger o solo, a estabilidade geológica, e assim assegurar o bem-estar das populações humanas (BRASIL, 2011).

Machado (2013, p.16) fazendo uma análise sobre as inovações na legislação ambiental, reforça que as APP possuem pelo menos seis características a saber:

- “a) é uma área e não mais uma floresta (no Código Florestal de 1965, com a redação original, tratava-se de “floresta de preservação permanente”). A área pode ou não estar coberta por vegetação nativa, podendo ser coberta por vegetação exótica;
- b) não é uma área qualquer, mas uma “área protegida”, proibindo-se “qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção” (Art. 225, § 1º, III, da Constituição);
- c) a área é protegida de forma “permanente”, isto é, não é uma proteção descontínua, temporária ou com interrupções;
- d) é uma área protegida, com funções ambientais específicas e diferenciadas, apontadas na Lei n. 12.651/2012: funções ambientais de preservação abrangendo os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade; função de facilitar o fluxo gênico de fauna e de flora; proteção do solo, evitando a sua erosão e conservando a sua fertilidade; finalidade de assegurar o bem-estar das populações humanas;
- e) a vegetação situada em Área de Preservação Permanente deverá ser mantida pelo proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado. A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental, previstas em Lei; e
- f) a supressão indevida da vegetação na APP obriga o proprietário da área, o possuidor ou o ocupante, a qualquer título, a recompor a vegetação, e essa obrigação tem natureza real. Essa obrigação transmite-se ao sucessor, em caso de transferência da propriedade ou da posse do imóvel rural”.

A instituição de APP tem por pressuposto específico a limitação restritiva da propriedade, conforme o art. 2º da Lei nº 12.651/2012, o qual aduz:

Art. 2º As florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação nativa, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do País, exercendo-se os direitos de propriedade com as limitações que a legislação em geral e especialmente esta Lei estabelecem (BRASIL, 2012a).

A referida limitação restritiva das APP firma-se no princípio constitucional da função socioambiental da propriedade. O limite dessa restrição é clarificado pelo apontamento de Silva (2013, p.309): “limitação restritiva, pois nos casos de APP em propriedades privadas, não há a desapropriação do bem (limitação supressiva), mas apenas a restrição da utilização da propriedade privada, calcada na sua função socioambiental”.

A nova lei, intitulada oficialmente Lei de Proteção da Vegetação Nativa, é popularmente conhecida como o “Novo Código Florestal”. Mas de acordo com Brancalion (2016), essa é uma denominação inadequada, pois não se trata de um código (conjunto de dispositivos legais sobre um determinado campo jurídico, como o Código Penal), nem mesmo se restringe a florestas. Essa lei abrange todo e qualquer ecossistema terrestre nativo, incluindo campos, caatingas e cerrados.

Como explica Fiorillo (2018), não temos em nosso país, com o advento da Lei nº 12.651/2012, um novo Código Florestal, mas uma nova norma jurídica que, associada às demais disposições normativas em vigor destinadas a tutelar os bens ambientais indicados na nova lei, será aplicada com base nos fundamentos constitucionais do Direito Ambiental Constitucional, esse, sim, o verdadeiro Código Florestal em nosso Estado Democrático de Direito.

Na presente dissertação trataremos a referida lei como o “Novo Código Florestal” por se tratar de denominação mais popular.

2 - A aplicação do Código Florestal nas cidades e suas alterações

Durante o polêmico processo de revisão do Código Florestal, que originou a Lei nº 12.651/2012 (nova Lei Florestal), o foco dos debates esteve quase que exclusivamente nas áreas rurais e, especialmente, nas demandas dos agropecuaristas de regularização de ocupações anteriores a julho de 2008. Pouco se debateu sobre como aplicar as regras de proteção da vegetação nativa às cidades (ARAÚJO; GANEM, 2016; PEDROSO JR. et al., 2015).

No entanto, a aplicação das regras relativas às APP no meio urbano tornou-se inquestionável com a redação do novo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), onde o caput do seu art. 4º expressa, de forma clara, que os efeitos da proteção legal atingem tanto as áreas de preservação permanente localizadas na zona rural como na zona urbana.

Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em **zonas rurais ou urbanas**, para os efeitos desta lei:

I - as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular;

II - as áreas no entorno dos lagos e lagoas naturais;

III - as áreas no entorno dos reservatórios d'água artificiais, decorrentes de barramento ou represamento de cursos d'água naturais;

IV - as áreas no entorno das nascentes e dos olhos d'água perenes, qualquer que seja sua situação topográfica;

[...]

XI - em veredas;

§ 1º Não será exigida Área de Preservação Permanente no entorno de reservatórios artificiais de água que não decorram de barramento ou represamento de cursos d'água naturais (BRASIL, 2012a, grifo nosso).

Consideram-se, ainda, de preservação permanente, quando declaradas de interesse social por ato do Chefe do Poder Executivo, as áreas cobertas com florestas ou outras formas de vegetação destinadas a uma ou mais das seguintes finalidades:

Art. 6º [...]

I - conter a erosão do solo e mitigar riscos de enchentes e deslizamentos de terra e de rocha;

II - proteger as restingas ou veredas;

III - proteger várzeas;

IV - abrigar exemplares da fauna ou da flora ameaçados de extinção;

V - proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico, cultural ou histórico;

VI - formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias;

VII - assegurar condições de bem-estar público;

VIII - auxiliar a defesa do território nacional, a critério das autoridades militares.

IX - proteger áreas úmidas, especialmente as de importância internacional (BRASIL, 2012a).

A comparação entre as APP do art. 4º com as do 6º, permitem concluir que as primeiras possuem natureza jurídica de meras limitações administrativas porquanto emanarem da lei e serem dotadas da característica de generalidade, enquanto as últimas, por dependerem de ato administrativo específico, voltado a destinatário determinado

(um imóvel ou grupo de imóveis), possuem natureza de restrição ao exercício do direito de propriedade. No que, por lógica e hermenêutica jurídica, em relação às primeiras, ainda que seja condicionado o exercício do direito de propriedade, não ocorre direito de indenização, diferentemente das últimas que prescindem do dever de indenização (ARAÚJO, 2013).

O referido art. 6º estabelece situações onde condições peculiares locais demonstram grau de fragilidade ambiental maior, nas quais é remetida ao Poder Público (Federal, Estadual e Municipal) a competência para, além das áreas protegidas pelo só efeito da Lei, prescrever outras normas de proteção para áreas que atendam requisitos ambientais relevantes ou representem risco à população. Normas mais restritivas de uso e ocupação deveriam ser estabelecidas e implementadas pelo Poder Público Estadual ou Municipal nessas áreas. No entanto, a regra por parte do Poder Público, infelizmente, tem sido a remediação, com custos sociais, econômicos e ambientais cada vez maiores (BRASIL, 2011).

Apesar da preocupação em assegurar a existência de APP em áreas urbanas no novo Código Florestal, percebe-se uma flexibilização no regime de proteção dessas áreas como pode ser visto no inciso I do art. 4º, que exclui os cursos d'água efêmeros e define que os cursos d'água naturais perenes ou intermitentes são os únicos a possuírem a faixa de preservação; e também modifica a referência para determinação da largura da faixa de preservação permanente.

De acordo com Castro, May e Garcias (2018), a exclusão dos cursos d'água efêmeros implica em dois problemas principais: em geral, as cartas oficiais não diferenciam rios efêmeros dos demais, demandando esforços suplementares para sua identificação e ampliando a margem de erro por confusão entre os conceitos de curso intermitente e curso efêmero. Além disso, os cursos d'água efêmeros são abundantes em zonas áridas, como o nordeste brasileiro, e nessas zonas sua proteção adquire importância social e ambiental ainda maiores.

Para Neto et al. (2015), a legislação refere-se de forma igualitária em relação à delimitação das APP de corpos hídricos para todo o espaço territorial brasileiro, não levando em consideração as características ambientais específicas de cada ecossistema, que possui aspectos fisiográficos, regime hidrológico dos cursos d'água e dinâmica de uso e ocupação diferenciados. Os autores argumentam que é indispensável que haja um regramento próprio para as APP, especialmente considerando o bioma Caatinga e suas especificidades posto que, no Semiárido, os rios que integram os ecossistemas são em

sua grande maioria intermitentes e efêmeros e onde as áreas protegidas pela legislação são comumente utilizadas para cultivo de vazante, responsável pelo sustento de muitas famílias no período de estiagem.

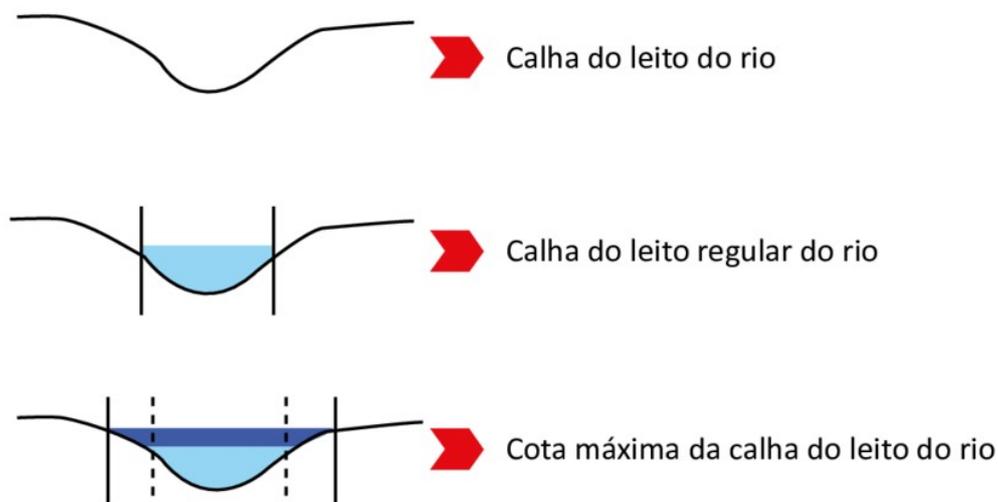
Outra modificação presente no inciso I, do art. 4º, que não chega a ser uma modificação, porém abre uma brecha na lei ao considerar que são APP as faixas marginais de qualquer curso d'água natural. Este termo, “curso d'água natural”, conforme comentado por Castro, May e Garcias (2018) poderá levar à interpretação de que cursos d'água modificados com canalizações, retificações, desvios de curso ou transposições são cursos d'água não naturais, e portanto, não são passíveis de proteção com faixa marginal. Para os autores, a maior parte dos rios urbanos é modificada em pelo menos uma dessas formas, de modo que, a depender da interpretação, nas áreas urbanas praticamente não restará cursos d'água naturais a serem protegidos.

Um parecer da Procuradoria Geral do Município (PGM) de Porto Alegre (2016) destaca que diversos fatores devem ser levados em consideração para se afirmar sobre a perda da funcionalidade de uma APP, sendo um deles a inexistência de um curso d'água natural. Porém, ainda que a solução técnica aponte para a descaracterização de uma APP simplesmente por não se tratar de curso d'água natural, a análise do problema não pode ocorrer de modo isolado, devendo ser verificadas também outras características e funções da área enfocada, sempre lembrando que a interpretação dos dispositivos legais deve se dar de modo sistêmico.

Continuando sobre as modificações ocorridas na lei florestal, para a correta aplicação da norma sobre as metragens das faixas marginais dos cursos d'água que devem ser preservadas (art. 4º, alínea a), de acordo com o antigo código, era preciso identificar o “nível mais alto” alcançado pela cheia sazonal do curso d'água perene ou intermitente. Com a nova lei, a medida é feita a partir da borda do leito regular, sendo desconsiderada a variação sazonal.

Melo e Silva (2019) ressaltam que alguns fatores merecem destaque por influenciarem diretamente a delimitação proposta pela legislação, entre eles, a sazonalidade observada para o local, as características físico-geográficas do corpo hídrico, além do método escolhido pelo observador para realizar a delimitação da calha. Esse último fator é o mais subjetivo dos três, por não ser exato e depender do conhecimento de cada analista. A Figura 1 ilustra a calha do leito regular do rio, à partir de onde se mede a faixa de APP que deve ser preservada.

Figura 1 - Diferenciações na calha do leito do curso d'água.



Fonte: Melo e Silva, 2019.

Ramos e Ahmad (2012) reforçam que a proteção dos cursos d'água foi reduzida drasticamente, pois a faixa ao longo dos mesmos é locada no que se entende ser “o próprio corpo d'água”, uma vez que o leito maior sazonal nada mais é do que o local onde as águas extravasam no período de cheias. O corpo d'água não pode ser entendido somente onde as águas correm na maior parte do tempo, pois o seu leito, sazonalmente, varia, em função das chuvas.

Já para Coutinho et al. (2013), a adoção da referência à “borda da calha do leito regular” é uma alternativa para tornar a operação da norma geral nacional mais objetiva, permitindo, assim, a sua correta aplicação e fiscalização, abrindo uma perspectiva mais favorável para a sua efetividade. A expressão “cheia sazonal” remete à flutuação no nível de água em anos sucessivos. Logo, a faixa delimitada num dado ano vai ser distinta daquela demarcada em outros, o que gerava insegurança jurídica, já que a extensão das faixas marginais varia em função da largura do rio. Todavia, cabe ressaltar que os municípios devem estar atentos quanto à delimitação das faixas de inundações, devendo adotar metragens na ocasião em que os rios estão fora do seu leito regular, de forma a minimizar os problemas de inundações.

Fernandes (2012, p.1) avalia que “essa alteração acarretará a possibilidade de ocupação do leito maior de cursos d'água por atividades antrópicas e até mesmo por assentamentos humanos. Como o leito maior é sujeito a inundações no período de cheias, é de se esperar o aumento de casos de danos materiais, além do risco à vida humana”.

Ramos e Ahmad (2012) reiteram que em áreas urbanas, a ocupação de várzeas e planícies de inundação natural dos cursos d'água e das áreas no entorno dos lagos e lagoas naturais e artificiais, ocasiona mortes e perdas econômicas em função das fortes chuvas, aliadas à impermeabilização do solo. Usualmente, as populações pobres são as mais vulneráveis e atingidas, já que devido ao contexto social e econômico, acabam ocupando áreas inadequadas para moradia.

Esse regramento sobre a calha do leito regular do rio foi um dos dispositivos da lei impugnados pelas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI 4901, 4902, 4903 e 4937) e posteriormente, declarado constitucional, como se pode observar no trecho do relatório do Supremo Tribunal Federal:

[...] (c) Art. 3º, XIX (Alteração do conceito de leito regular): A legislação em vigor tão somente modificou o marco para a medição da área de preservação ambiental ao longo de rios e cursos d'água, passando a ser o leito regular respectivo, e não mais o seu nível mais alto. O legislador possui discricionariedade para modificar a metragem de áreas de preservação ambiental, na medida em que o art. 225, § 1º, III, da Constituição, expressamente permite que a lei altere ou suprima 'espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos'; Conclusão: declaração de constitucionalidade do art. 3º, XIX, do novo Código Florestal (STF, 2019).

Outra fonte de discussão se dá em torno das metragens das faixas de APP, pois de acordo com o art. 4º da Lei nº12.651/12, nenhum tratamento diferenciado foi dado a extensão de seus limites em meio urbano, exceto no entorno dos lagos e lagoas naturais e reservatórios d'água artificiais (TABELAS 1 e 2).

Tabela 1– Largura das faixas de preservação ao longo dos cursos d'água natural, perene ou intermitente, em zonas rurais ou urbanas, segundo a Lei nº12.651/12.

APP	LARGURA DO CURSO D'ÁGUA (m)	LARGURA DA APP (m)	DISPOSITIVO LEGAL NA LEI Nº 12.651/2012
Curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular	menos de 10	30 (trinta)	Art. 4º, I, a
	de 10 a 50 (cinquenta)	50 (cinquenta)	Art. 4º, I, b
	de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos)	100 (cem)	Art. 4º, I, c
	de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos)	200 (duzentos)	Art. 4º, I, d
	superior a 600 (seiscentos)	500 (quinhentos)	Art. 4º, I, e

Fonte: Brasil (2012a).

Uma lacuna que também persiste na legislação atual, se refere à largura das faixas no entorno dos lagos e lagoas naturais, onde não foi estabelecido o limite de referência para demarcação.

Tabela 2– Largura das faixas ao longo no entorno de lagos e lagoas naturais, nascentes e veredas.

APP	FAIXA DE PRESERVAÇÃO (m)	DISPOSITIVO LEGAL NA LEI Nº 12.651/2012
Entorno dos lagos e lagoas naturais	100 (cem) metros zonas rurais	Art. 4º, II, a
	50 (cinquenta) metros para corpo d'água com menos de 20 (vinte) hectares de superfície	Art. 4º, II, a
	30 (trinta) metros zonas urbanas	Art. 4º, II, b
Entorno dos reservatórios d'água artificiais	faixa definida na licença ambiental do empreendimento	Art. 4º, III
Entorno das nascentes e dos olhos d'água perenes e intermitentes	50 (cinquenta) metros	Art. 4º, IV
Veredas	50 (cinquenta) metros, a partir do espaço permanentemente brejoso e encharcado	Art. 4º, XI

Fonte: Brasil (2012a).

A legislação, que manteve as mesmas metragens do código revogado, insiste em considerar os limites do sistema biológico das APP como entidades fixas, inseridas em um contexto não dinâmico, o que não é real em áreas urbanas. Nestas a dinâmica da paisagem é movida pelas relações sociais, que devem ser consideradas na elaboração de políticas e planos de preservação e recuperação das APP (SERVILHA et al., 2007).

De acordo com Borges (2008), a implementação das APP ao longo dos cursos d'água se dá legalmente, apenas em função da largura dos mesmos, as demais funções técnicas como declividade, cobertura vegetal, tipo de solo e função que se requer da APP não são detalhadas na normatização federal.

Para Fisher e Sá (2007), uma interpretação mais adequada das APP deve incluir, além dos aspectos ambientais, também os aspectos econômicos, sociais e culturais, pois são igualmente relevantes para a melhoria da qualidade de vida humana, principalmente quando se trata de ambiente urbano (TABELA 3).

Tabela 3 - Valores associados às Áreas de Preservação Permanente.

CRITÉRIOS	MEIO URBANO
Econômicos	Influência nos valores das propriedades positiva ou negativamente, de acordo com o tipo de vegetação e o tipo de utilização da área. Há custos de manutenção em áreas urbanas, demandando planejamento específico para que atinjam o fim esperado.
Ecológicos	Sofre grande variação de acordo com os níveis de poluição decorrentes da atividade urbana, mas serve de abrigo para fauna remanescente e pode atuar preventivamente no controle de deslizamentos de terras e enchentes quando da existência de vegetação, de acordo com características do solo e topografia.
Paisagísticos	Constitui-se em elemento básico das unidades de paisagem, funcionando como contraponto aos espaços construídos.
Físicos	Reduz a poluição atmosférica e a sonora; influencia na temperatura da cidade; reduz a força e condiciona a circulação dos ventos; atua como ponto de absorção da água das chuvas e permite a absorção de lençóis freáticos; pode fornecer sombreamento para transeuntes e áreas livres para recreação dependendo do tipo de vegetação existente.
Psicológicos	Serve a propósitos religiosos; permite o contato com a “natureza” para habitantes da urbe; pode permitir o lazer ativo e passivo, de acordo com as características do relevo e vegetação; pode ser elemento integrante da paisagem e identidade.

Fonte: Fisher e Sá (2007).

Muito se discute também quanto ao embasamento utilizado na definição das metragens das faixas de APP. Ancona (2007) citada por Castro, May e Garcias (2018), afirma que os critérios técnicos para adoção dos parâmetros nunca foram apresentados e muito menos foi justificada a suposição de que eles eram igualmente adequados para áreas urbanas e rurais. A opinião da autora reflete o descontentamento de muitos com a definição destes dispositivos constantes no código florestal.

Metzger (2010, p.1) reforça essa afirmação com os seguintes questionamentos: “Qual foi a base científica usada para definir que corredores ripários deveriam ter no mínimo 30 m de proteção ao longo de cada margem do rio (além do limite das cheias anuais)? Será que essa largura não deveria variar com a topografia da margem, com o tipo de solo, com o tipo de vegetação, ou com o clima, em particular com a pluviosidade local”? O autor ressalta que o estado das pesquisas atuais oferece forte sustentação para os critérios e parâmetros definidos pelo Código Florestal, sendo que em alguns casos haveria necessidade de expansão da área de conservação definida por esses critérios, em particular na definição das APP.

Bensusan e Russ (2014) mencionam que as motivações para as alterações na lei não foram embasadas na falta de argumentos técnicos ou científicos. As razões foram políticas e econômicas, revelando um descaso com a ciência feita no Brasil, que segundo os autores, fornece um sólido fundamento para o fortalecimento do Código Florestal.

Em nota técnica, a Agência Nacional de Águas (2012) destaca que “a crença de que as dimensões estabelecidas na Lei nº 4.771/1965 foram decididas empiricamente, não é verdadeira em virtude do conhecimento científico produzido à época, quando, a dimensão mínima da área de preservação permanente ao longo dos rios, que originalmente na Lei nº 4.771/1965 era de 5m, passou para 30m com o advento da Lei nº 7.803/89”. A partir da década de 1980, muitos trabalhos foram desenvolvidos em diferentes países com objetivo de estabelecer largura mínima da vegetação ripária para proteção dos recursos hídricos, estudos esses que podem ter subsidiado a mudança do Código Florestal no que diz respeito às APP.

Cabe aqui destacar que (BRASIL, 2011, p.10):

“[...] na década de 1980 houve uma ampliação das faixas de APPs, trazida pela Lei nº 7.803/89. A proposta de ampliação das faixas foi apresentada ao Congresso Nacional pelo então Deputado Artenir Werner, um empresário do setor madeireiro, natural de Rio do Sul, uma das cidades do Vale do Itajaí em Santa Catarina, atingidas pelas grandes enchentes de 1983 e 1984. Naquela época levantamentos realizados na região mostraram que as pessoas e infraestruturas mais atingidas pelas cheias e deslizamentos de terra foram aquelas que ocupavam as áreas muito próximas aos rios, riachos e encostas com grande declividade. Cálculos da época apontaram que os prejuízos econômicos e perda de vidas humanas teriam sido significativamente menores se as faixas de APPs fossem maiores. Tais argumentos, entre outros, sensibilizaram o Congresso Nacional (numa época que não havia ainda comissões de meio ambiente) a ponto de a Comissão de Agricultura ter aprovado por

unanimidade a ampliação da faixa de 5 para 30 metros, da APP nos rios com largura inferior a 10 metros, assim como a ampliação de outros parâmetros. Ou seja, a ampliação das faixas das APPs de cursos d'água na década de 80 do século passado, considerou, além dos aspectos ambientais, a garantia do bem-estar das populações humanas”.

O USDA Natural Resources Conservation Service (2003), Departamento de Agricultura dos Estados Unidos, compilou várias pesquisas sobre a faixa de vegetação desejável para as diferentes funções da vegetação ciliar, concluindo que os 30 metros de largura, atualmente previstos no Código Florestal, atendem em níveis médios todas as funções analisadas: estabilização de taludes; sombreamento; proteção da qualidade da água, controle de cheias; e habitat de fauna silvestre. No entanto, adverte que a faixa mais apropriada deveria ser determinada caso a caso em virtude das características locais e da função da vegetação avaliada.

Todavia, a Agência Nacional de Águas (2012), reitera que a dificuldade de operacionalização de uma definição individualizada por propriedade das faixas ideais de mata ciliar, bem como a dificuldade de fiscalização indicam que a definição de faixas fixas, como as já existentes no atual Código Florestal, é a mais adequada e viável.

Para Araújo (2002), uma opção seria estabelecer que os limites atualmente constantes do Código Florestal valeriam transitoriamente até a aprovação do respectivo plano de ocupação da bacia hidrográfica. Mas essa opção não é tão simples. 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.

Há que se considerar que o objetivo de proteção das APP não diferencia áreas urbanas de 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 inevitável reconhecer que as faixas de proteção entre 30m e 500m fixados pela lei não têm aplicação fácil quando se analisa a realidade de uma cidade (ARAÚJO, 2002; BORGES, 2011).

Para Borges (2008), a normatização sobre as APP ao longo de cursos d'água em áreas urbanas não garante que sejam cumpridas as mesmas funções ecológicas quando comparadas às alcançadas em áreas rurais. O meio urbano é onde a preocupação com a preservação do meio ambiente deveria ser maior. A urbanização não planejada agrava

os impactos sobre o meio ambiente e os reflexos negativos para a população, como a escassez e a contaminação de água, são mais intensos.

Ainda que se possa argumentar que as diversas funções ambientais exercidas pelas APP estejam extintas em áreas com elevado nível de antropização, cabe destaque a necessidade de que seja mantida e conservada a principal função exercida pelas APP em áreas urbanas, que é a manutenção da permeabilidade do solo, e consequentemente a minimização das enchentes e inundações (SEPE et al., 2014).

Como ressaltado por Araújo Neto, Steink e Pinto (2014), manter as APP urbanas também é fundamental para a segurança da população, como uma das medidas de prevenção a desastres relacionados com eventos naturais (cheias, enxurradas, deslizamentos, etc.). O leito do rio vai além de sua calha natural, abrangendo toda a área de inundação dos períodos chuvosos. Os gestores municipais têm de considerar este fator ambiental, para evitar alagamentos, impedindo edificações na área de inundação dos rios.

Ganem (2014); Araújo e Ganem (2016) destacam que as APP têm função ecológica essencial na proteção dos recursos hídricos e a atenção para com estas áreas em meio urbano é medida importante, tendo em vista a própria segurança das populações, considerando-se o abastecimento humano em suas múltiplas necessidades e a prevenção de desastres. Nessa perspectiva, é necessário não apenas proteger as APP ainda intactas, mas também recuperar áreas já degradadas.

É necessário frisar que (BRASIL, 2011, p. 28, grifo do autor):

“Uma das atribuições fundamentais e até vital das APPs é a de assegurar o bem-estar das populações humanas, algo que só é possível se estas áreas não estiverem ocupadas com edificações ou atividades agropecuárias, e ao mesmo tempo, estiverem com a vegetação nativa devidamente preservada e protegida. As APPs, especialmente aquelas às margens dos cursos d’água e nas encostas e topos de morro, montes, montanhas e serras, geralmente são coincidentes com áreas ambientalmente vulneráveis e de risco, em que a ocupação com atividades agropecuárias ou com quaisquer tipos de edificações compromete a segurança da população residente. Neste sentido, os parâmetros estabelecidos para as APPs de margens de cursos d’água, principalmente as margens de nascentes e rios e para as encostas com declividade acentuada, visam proteger diretamente o bem-estar das populações humanas tanto no campo quanto nas cidades, especialmente contra os prejuízos econômicos e socioambientais causados por enchentes e deslizamentos. Está fartamente comprovado que **mesmo os pequenos riachos, principalmente aqueles desprovidos da proteção da vegetação ciliar protetora, transbordam por ocasião de chuvas torrenciais e, da mesma forma os morros e encostas antropizadas**

(ocupadas por atividades agropecuárias, obras de infraestrutura ou cidades) são as mais suscetíveis a desbarrancamentos e deslizamentos, atingindo as pessoas que eventualmente moram ou ocupam APPs.

[...]

Portanto, é necessário frisar que o bem-estar das populações humanas somente estará assegurado se estas populações não estiverem sujeitas aos riscos de enchentes, desbarrancamentos, falta d'água, poluição ou outros desequilíbrios ambientais e puderem desfrutar de uma paisagem harmônica e equilibrada”.

No prefácio da obra “Mata Atlântica – Patrimônio Nacional dos Brasileiros” (BRASIL, 2010), Antônio Herman Benjamin, então ministro do Superior Tribunal de Justiça (STJ), faz uma afirmação contundente de que “a fórmula mais eficiente de se evitar os prejuízos socioeconômicos, inclusive a perda de vidas humanas, ocasionados pelas enchentes, é não ocupar áreas de risco. Claro, solução haverá de ser dada às áreas já ocupadas irregularmente. O autor ainda ressalta o caráter visionário do Código Florestal, que deu a muitos desses espaços urbanos e rurais, quando não se falava sequer em Mudanças Climáticas, a condição de Área de Preservação Permanente.

“Por muitos anos, não ouvimos, ou não quisemos ouvir, nem mesmo o eco distante da recomendação do legislador. É hora de passar a respeitá-lo, pois assim salvaremos vidas e deixaremos para as futuras gerações cidades com maior qualidade de vida” (BRASIL, 2010).

A regulamentação federal das APP foi pensada para as áreas rurais, mas obriga o mesmo tratamento nas áreas urbanas, onde deveriam, na verdade, ser tratadas de maneira diferenciada, visto que as realidades e necessidades no meio urbano são outras (PEDROSO JR et al., 2015). Há o entendimento, pelos autores, de que estas áreas devam ser protegidas, principalmente quando estão relacionadas à proteção dos recursos hídricos, estabilidade geotécnica/geológica, controle de temperatura e drenagem da água, que são funções ambientais prioritárias à qualidade de vida nas cidades. No entanto, dado os níveis atuais de antropização do ambiente urbano, os tipos de uso e ocupação das APP devem ser adequados às realidades locais.

Segundo Araújo (2002; 2014), na prática, todas as APP têm sido simplesmente ignoradas na maioria dos 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. A mesma autora também afirma 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.

Ainda que se tenha pouco tempo de aplicação da Lei Federal nº 12.651/2012, as experiências consolidadas ao longo das últimas décadas têm demonstrado que é desaconselhável optar por tentativas de melhor adequá-la, através de emendas ao atual texto ou leis complementares, como foi a opção adotada para o Código Florestal anterior. A produção de uma nova legislação exclusivamente voltada à regulação das APP no espaço urbano impõe-se como alternativa mais apropriada (SEPE et al., 2014).

Um outro complicador na preservação das APP urbanas, é o conflito na competência legislativa entre as esferas Federal, Estadual e Municipal, que coloca em risco a aplicação da lei. O Projeto de Lei que deu origem à Lei nº 12.651/2012, ao ser publicado teve vários artigos, parágrafos, incisos e alíneas vetados pela Presidenta da República por meio da Mensagem do Veto nº 212 (BRASIL, 2012b), dando ensejo à edição da Medida Provisória nº 571/2012, a qual teve por finalidade evitar que os pontos que mereceram vetos fossem transformados em limbo jurídico, sem a adequada regulação. Desta forma, foram vetados os § 7º e 8º do art. 4º do texto aprovado pelo Congresso Nacional:

Art. 4º [...]

§ 7º Em áreas urbanas, as faixas marginais de qualquer curso d'água natural que delimitem as áreas da faixa de passagem de inundação terão sua largura determinada pelos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, ouvidos os conselhos estaduais e municipais de meio ambiente.

§ 8º No caso de áreas urbanas e regiões metropolitanas, observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis municipais de uso do solo (BRASIL, 2012a).

Como se pode observar, a intenção do Congresso Nacional era delegar aos Municípios a possibilidade de, por meio de seus Planos Diretores e Leis Municipais de Uso do Solo, estabelecerem faixas de APP diferenciadas, podendo estas ser maiores ou menores que as metragens previstas no novo Código Florestal para zonas rurais. As razões do veto, transcritas conforme trecho a seguir:

“Conforme aprovados pelo Congresso Nacional, tais dispositivos permitem que a definição da largura da faixa de passagem de inundação, em áreas urbanas e regiões metropolitanas, bem como as áreas de preservação permanente, sejam estabelecidas pelos planos diretores e leis municipais de uso do solo, ouvidos os conselhos

estaduais e municipais de meio ambiente. Trata-se de grave retrocesso à luz da legislação em vigor, ao dispensar, em regra, a necessidade da observância dos critérios mínimos de proteção, que são essenciais para a prevenção de desastres naturais e proteção da infraestrutura” (BRASIL, 2012b).

Sem a observância dos limites estabelecidos no art. 4º, cada ente municipal poderia vir a adotar um critério diferente para definição da largura da faixa de passagem de inundação ou de APP, o que poderia ser inadequado ao permitir a manutenção ou ampliação de áreas de risco, ou manutenção ou diminuição de APP.

O tema é relevante na medida em que a nova redação da Lei nº 12.651/2012, alterada pela lei 12.727/2012, retirou do mundo jurídico os parágrafos que davam aos municípios o poder para disciplinar o instituto em áreas urbanas (BRASIL, 2012d). Dessa forma, criou-se um vazio legal que, aparentemente, deu às APP, seja em área urbana, seja em área rural, o mesmo tratamento.

Para Amado (2014), felizmente o dispositivo § 7º do art. 4º foi vetado, pois iria permitir que as APP (matas ciliares) em zonas urbanas fossem definidas pela legislação municipal (Plano Diretor e Lei de Uso do Solo), possibilitando a sua redução e configurando um grave retrocesso ambiental.

Por sua vez, a MP nº 571/2012, que alterou a nova Lei Florestal, previa a seguinte redação para esses dispositivos:

Art. 4º [...]

§ 9º Em áreas urbanas, assim entendidas as áreas compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, as faixas marginais de qualquer curso d'água natural que delimitem as áreas da faixa de passagem de inundação terão sua largura determinada pelos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, ouvidos os conselhos estaduais e municipais de meio ambiente, sem prejuízo dos limites estabelecidos pelo inciso I do caput.

§ 10º No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis municipais de uso do solo, sem prejuízo do disposto nos incisos do caput (BRASIL, 2012c).

Todavia, esses dispositivos não foram incorporados ao texto da Lei nº 12.727/2012, que alterou a Lei nº 12.651/2012. Fato é que não restou no texto legal qualquer referência ao tratamento a ser dado às APP situadas em área urbana.

Em razão das várias modificações decorrentes do “cabo de guerra” entre Congresso Nacional e Presidenta da República, o texto final do novo Código Florestal terminou não permitindo a definição, por normas municipais, de metragens de APP menos restritivas para zonas urbanas (AZEVEDO; OLIVEIRA, 2014).

Antunes (2015) argumenta que a lacuna na legislação possibilita a errônea conclusão de que se deveria dispensar às APP em área urbana o mesmo tratamento adotado para as áreas rurais. Uma análise mais detalhada do contexto constitucional e legal aplicável demonstra que tal conclusão não se sustenta. O autor destaca que o Poder Judiciário brasileiro tem reconhecido aos Municípios a possibilidade legal, de dispor sobre o solo urbano, definindo as áreas protegidas. Assim, caso fique constatada a inexistência da função ambiental, o município poderá dar destinação ao uso do solo, com vistas a cumprir a função social das cidades. E mais ainda, reitera que não há dúvida em afirmar que as áreas urbanas, destinatárias de normas constitucionais próprias e específicas, devidamente densificadas por legislação especial, não estão juridicamente submetidas ao mesmo regime jurídico de proteção ambiental destinado às áreas rurais.

Na mesma direção, a PGM de Porto Alegre (Parecer nº 1198/2016) emitiu um parecer orientador às secretarias licenciadoras com o objetivo de conferir segurança jurídica aos seus atos. O documento enfatiza que o Município tem competência para editar normas que levem em consideração a cidade existente, podendo dispor diferentemente com relação à matéria, desde que atenda aos dispositivos constitucionais e o ordenamento jurídico urbano-ambiental vigente, visando à preservação do meio ambiente e à execução da política urbana. Para tanto, o Município poderá utilizar diversos instrumentos, como o zoneamento ambiental e edição de lei municipal para resolver a questão.

Dando prosseguimento aos trâmites do Novo Código Florestal, em meados de 2013, a Procuradoria-Geral da República ingressou com as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI 4901, 4902, 4903) e o Partido Socialismo e Liberdade – PSOL, com a ADI 4937, visando à declaração de inconstitucionalidade de diversos dispositivos, sob alegação de afronta ao chamado princípio da proibição do retrocesso ecológico. Tais dispositivos versavam sobre três temas centrais: (i) reserva legal; (ii) mecanismos de sanção e reparação ambiental; e (iii) áreas de preservação permanente. Dois anos depois, a fim de fortalecer o posicionamento da bancada ruralista, o Partido Progressista (PP) também propôs a Ação Direta de

Constitucionalidade (ADC 42) objetivando exatamente o oposto: a declaração de constitucionalidade dos mencionados dispositivos, diante da necessidade de garantir a instituição de uma política pública que, após a realização de diversas audiências públicas e anos tramitando no Congresso, finalmente acreditava-se consolidada.

No dia 28 de fevereiro de 2018, o Supremo Tribunal Federal (STF) concluiu o julgamento sobre o novo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) reconhecendo a validade de vários dispositivos e declarando alguns trechos inconstitucionais. O tema foi abordado no julgamento conjunto da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) 42 e das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) 4901, 4902, 4903 e 4937.

Houve a declaração de inconstitucionalidade com relação à intervenção excepcional em Áreas de Preservação Permanente. Nesse caso, foram reduzidas as hipóteses de intervenção previstas na lei. Ficou determinado que a intervenção por interesse social ou utilidade pública fica condicionada à inexistência de alternativa técnica ou locacional à atividade proposta. Foi reduzido também o rol de casos de utilidade pública previstos, de forma a excluir a hipótese de obras voltadas à gestão de resíduos e vinculadas à realização de competições esportivas. Segue trecho do relatório do Supremo Tribunal Federal (STF), no que tange os assuntos supracitados:

[...] (a) Art. 3º, inciso VIII, alínea ‘b’, e inciso IX (Alargamento das hipóteses que configuram interesse social e utilidade pública): As hipóteses de intervenção em áreas de preservação permanente por utilidade pública e interesse social devem ser legítimas e razoáveis para compatibilizar a proteção ambiental com o atendimento a outros valores constitucionais, a saber: prestação de serviços públicos (art. 6º e 175 da CRFB); políticas agrícola (art. 187 da CRFB) e de desenvolvimento urbano (art. 182 da CRFB); proteção de pequenos produtores rurais, famílias de baixa renda e comunidades tradicionais; o incentivo ao esporte (art. 217 da CRFB), à cultura (art. 215 da CRFB) e à pesquisa científica (art. 218 da CRFB); e o saneamento básico (artigos 21, XX, e 23, IX, da CRFB). O regime de proteção das áreas de preservação permanente (APPs) apenas se justifica se as intervenções forem excepcionais, na hipótese de inexistência de alternativa técnica e/ou locacional. No entanto, o art. 3º, inciso IX, alínea g, limitou-se a mencionar a necessidade de comprovação de alternativa técnica e/ou locacional em caráter residual, sem exigir essa circunstância como regra geral para todas as hipóteses. Essa omissão acaba por autorizar interpretações equivocadas segundo as quais a intervenção em áreas de preservação permanente é regra, e não exceção. Ademais, não há justificativa razoável para se permitir intervenção em APPs para fins de gestão de resíduos e de realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais, sob pena de subversão da prioridade constitucional concedida ao meio ambiente em relação aos demais bens jurídicos envolvidos nos dispositivos respectivos; Conclusão: (i) interpretação conforme à Constituição aos incisos VIII e IX do artigo 3º

da Lei n. 12.651/2012, de modo a se condicionar a intervenção excepcional em APP, por interesse social ou utilidade pública, à inexistência de alternativa técnica e/ou locacional à atividade proposta, e (ii) declaração de inconstitucionalidade das expressões ‘gestão de resíduos’ e ‘instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais’, do artigo 3º, VIII, b, da Lei nº. 12.651/2012 (STF, 2019).

Outro ponto abordado foi com relação ao entorno de nascentes e olhos d’água intermitentes. Foi atribuída interpretação conforme a Constituição Federal à norma para que essas áreas sejam consideradas de proteção permanente e de preservação ambiental. Segue trecho do relatório do Supremo Tribunal Federal (STF) em apreciação ao dispositivo acima mencionado.

[...] (b) Art. 3º, XVII, e art. 4º, IV (Exclusão das nascentes e dos olhos d’água intermitentes das áreas de preservação permanente): Interpretações diversas surgem da análise sistemática dos incisos I e IV do artigo 4º da Lei n. 12.651/2017. Embora o artigo 4º, inciso IV, apenas tenha protegido o entorno de nascentes e olhos d’água perenes, o art. 4º, inciso I, protege, como áreas de preservação permanente, ‘as faixas marginais de qualquer curso d’água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros’ (grifo nosso). In casu, a polissemia abrange duas interpretações: a primeira inclui as nascentes e os olhos d’água intermitentes como APPs; a segunda os exclui. Assim, cabe ao STF selecionar a interpretação que melhor maximize a eficácia das normas constitucionais. Considerando que o art. 225, §1º, da Constituição Federal, determina que incumbe ao Poder Público ‘preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e promover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas’, a interpretação mais protetiva deve ser selecionada. O Projeto de Lei n. 350/2015 (Autoria do Dep. Fed. Sarney Filho), em trâmite perante a Câmara Federal, prevê alteração nesse sentido no novo Código Florestal. A proteção das nascentes e olhos d’água é essencial para a existência dos cursos d’água que deles se originam, especialmente quanto aos rios intermitentes, muito presentes em áreas de seca e de estiagem; CONCLUSÃO: interpretação conforme ao artigo 4º, inciso IV, da Lei n. 12.651/2017, com vistas a reconhecer que os entornos das nascentes e dos olhos d’água intermitentes configuram área de preservação permanente (APP) (STF, 2019).

Embora o julgamento das ADIs e da ADC não tenha esclarecido os pontos nebulosos do Novo Código Florestal em relação aos dispositivos que tratam das APP urbanas, ao menos afastou a insegurança jurídica que girava em torno da matéria desde a edição da nova lei.

Mas para Ellovitch e Valera (2013), após análise dos principais aspectos da Lei nº. 12.651/2012 e de seus possíveis reflexos, longe de proporcionar a tão desejada segurança jurídica, o Novo Código Florestal fragilizou sensivelmente a proteção

ambiental no Brasil e trouxe inúmeras situações casuísticas e de difícil definição. Diante disso, os autores defendem que o Ministério Público atue tecnicamente, de maneira incansável e questionadora – ao invés de conformar-se com a fragilização do direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado –, a fim de cumprir sua finalidade primordial de defesa da ordem jurídica e dos direitos sociais e individuais indisponíveis.

Assim, de acordo com Vitoriano e Silva (2012), pode-se concluir que o novo Código Florestal não traz alterações substanciais em relação às APP situadas nas zonas urbanas e nem corrige os velhos “problemas” da legislação anterior sobre a temática abordada. Permanecem as tensões no momento de sua aplicação pela ausência de normas que regulamentem, pormenorizadamente, a proteção das APP nas áreas urbanas. A autora ainda acrescenta que a oportunidade para uma normatização mais adequada foi perdida. O resultado é o mesmo tratamento das APP independente de sua localização. Será que esta lógica deve prevalecer para o meio urbano? Será que este meio não comporta restrições mais flexibilizadas?

3 - Análise dos conflitos técnicos e legais das APP hídricas em área urbana

3.1 - A partilha das competências para legislar e administrar

Diversos são os conflitos que têm surgido entre a legislação que trata sobre meio ambiente emanada das três esferas legislativas. Tal situação decorre não apenas das características multifacetadas que envolvem as questões ambientais e seus aspectos fáticos. Sob o ponto de vista formal, contribui para a dificuldade de delimitação de atribuições e respectivo exercício da competência legislativa, a previsão constitucional de que tanto União e Estados quanto Municípios podem legislar sobre proteção ao meio ambiente (FIGUEIRÓ; COLAU, 2014).

Na Constituição Federal de 1988, a competência para legislar sobre normas de proteção ao meio ambiente foi distribuída de modo concorrente entre os entes federativos, de modo que compete à União a edição de normas gerais, podendo os Estados e Municípios legislar sobre regras específicas, desde que compatíveis com o panorama legislativo traçado no plano federal, além de estabelecer normas gerais e, ou, específicas quando a legislação federal for omissa.

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...]

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

§ 1º - No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º - A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; [...] (BRASIL, 1988).

Tem-se nas palavras de Bulos (2008, p.784), na competência concorrente entre os entes federados, o estabelecimento de um condomínio legislativo entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

“Mediante esse “condomínio legislativo”, cumpre à União estabelecer ‘normas gerais’, aqui concebidas como ‘diretrizes essenciais de comportamento’, responsáveis pela convivência harmônica das entidades federativas. [...] E, caso apresentem claros, vazios, cumpre aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios supri-las, a fim de satisfazer suas peculiaridades e exigências locais. As “normas gerais”, portanto, advêm da técnica da legislação federal fundamental. Assim, caso a União não regulamente, por meio de “normas gerais”, as matérias do art. 24 do Texto Maior, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios podem suprir tal inércia legislativa. É que esses entes políticos receberam do constituinte “capacidade legislativa plena”, enquanto perdurar a ausência de lei federal reclamada para realizar seus interesses. Mas a plenitude desse verdadeiro “poder supletivo”, capaz de colmatar vazios e cochilos do legislador, é “*pro tempore*”. No momento em que a União legisla, ditando normas gerais, a capacidade legislativa “temporária” cessa imediatamente. E, pelo Texto de 1988, a superveniência da lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrária (art. 24, § 4º) ”.

Diante dos conflitos acerca da competência legislativa concorrente, muitos doutrinadores brasileiros apontam que, em se tratando de matéria ambiental, deverá prevalecer a legislação mais restritiva, ou seja, aquela norma que mais proteja o meio ambiente. Maffra (2012, p.136) destaca que: “quando existir norma geral editada pela União, as legislações estaduais e municipais só podem especificar a norma nacional para impor exigências mais defensivas aos ecossistemas, considerando as particularidades regionais e locais. Com efeito, no caso de contradições entre normas

editadas por dois ou mais entes federados, sempre prevalecerá aquela mais benéfica à preservação ambiental.

Essa também é a orientação preconizada por Farias (1999, p. 356) apud Maffra (2012):

“Eventuais conflitos, nos quais a noção de norma geral e especial não seja suficiente, devem ser resolvidos pela prevalência da norma que melhor defenda o direito fundamental tutelado, por tratar-se de preceito constitucional (lei nacional) que se impõe à ordem jurídica central ou regional (*in dubio pro natura*). [...] Assim, teleologicamente, assegura-se a possibilidade de norma estadual estabelecer proibições, onde a lei federal permita, bem como que a lei federal estabeleça patamares mínimos de proteção ambiental a serem observados em todo o País, dando-se efetividade à proteção ambiental e ao desenvolvimento autossustentável”.

A legislação caminha em grau crescente de proteção, ou seja, a legislação estadual poderá ser mais protetiva que a federal, nunca mais flexível, e a legislação municipal deverá ser mais protetiva que a estadual e a federal, jamais menos. Nesse raciocínio, a lei federal, se previr que os limites de APP em perímetros urbanos ficam apenas a cargo dos municípios, está em tese inviabilizando a legislação estadual de proteger essas áreas. Não parece difícil defender que esta opção teria problema de inconstitucionalidade (ARAÚJO; GANEM, 2016).

Ao município cabe legislar sobre assuntos de interesse local, adequando-se à legislação Federal e Estadual, o que não impede que ele, Município, possa editar leis mais restritivas que o Código Florestal. Neste sentido devemos entender que, não é a falta de uma lei, mas, um conflito de competência legislativa, que leva a essa situação de risco das APP, pois, se o município respeitasse a lei em vigor já seria suficiente para a preservação das APP (PADILHA, 2009).

Os municípios somente podem legislar em matéria ambiental sobre assuntos de interesse local, atendendo às diretrizes gerais estabelecidas na legislação federal e estadual, podendo estabelecer regras específicas mais rígidas, mas nunca mais liberais que as normas federais e estaduais. Assim, o respeito aos limites e princípios estabelecidos pelo Código Florestal deve ser interpretado como a impossibilidade legal de que os Municípios tornem mais flexíveis os parâmetros estabelecidos na lei federal (AZEVEDO, 2013).

O Código Florestal é uma lei federal, mas sua implementação se dá no âmbito estadual, cabendo aos estados a edição de normas e procedimentos específicos. Os estados têm uma grande oportunidade de estabelecer regras mais claras e eficazes, além

de procedimentos mais simples, sem abrir mão de uma efetiva proteção ao meio ambiente. Por isso o protagonismo do Estado na regulamentação e operacionalização das regras e instrumentos do código é fundamental para o seu sucesso (CHIAVARI; LOPES, 2019).

Contrariamente ao argumento de que sempre deve prevalecer a norma da esfera de poder que mais proteja o meio ambiente, Antunes (2005) aduz que não há base legal ou constitucional para tal afirmação. A questão central a ser enfrentada seria a da competência legal do órgão que criou tal norma, assim, “pouco importa que uma lei seja mais restritiva e, apenas para argumentar, seja mais benéfica para o meio ambiente, se o ente político que a produziu não é dotado de competência para produzi-la. De forma contundente, conclui que “a ideia da aplicação da lei mais restritiva é mais um dos diversos mitos que povoam o nosso direito ambiental”.

Rechaçando o entendimento de que a norma mais restritiva deva ser considerada quando houver conflitos, Figueiró e Colau (2014) asseveram que, embora renomados juristas apontem que, havendo conflitos entre legislações, deve predominar aquela mais restritiva e que, nos casos onde não for possível uma interpretação unívoca, a escolha deve recair sobre a interpretação mais favorável à proteção ambiental (*in dubio pro natura*), tal critério não tem fundamento, pois inexistente previsão legal expressa que aponte para a prevalência da norma mais protetiva.

As autoras citadas reiteram que, em casos conflituosos, o ideal é que, em um primeiro momento, seja analisada de qual ente federativo seria a competência formal para tratar sobre o tema. Se o ente que disciplinou o assunto não tiver poderes conferidos pela Constituição para tanto ou estiver extrapolando seu espectro de atuação em face dos demais, a norma deve ser rechaçada, independentemente de seu propósito.

Como enfatiza Araújo (2014), a gestão ambiental urbana constitui tema que deve ser abordado sob a égide do federalismo cooperativo, com a participação de todos os entes da federação. Não se pode pretender concentrar os processos decisórios exacerbadamente seja nas Municipalidades, nos Estados ou Governo Federal. Impõe-se a aplicação do princípio da coordenação entre os diferentes níveis governamentais nas iniciativas que se relacionam a esse assunto.

Não restam dúvidas, que esse formato descentralizado é interessante para a proteção ambiental, pois garante que a mesma possa ocorrer de acordo com as peculiaridades de cada ente federativo, bem como possibilita que existam normas de proteção gerais, dirigidas ao sistema como um todo (FIGUEIRÓ; COLAU, 2014).

Contudo, de acordo com Maffra (2012), o que se observa na prática é que a partilha dos poderes legiferantes, criada para permitir a descentralização da tutela ambiental, “implica a existência de um sistema legislativo complexo e que, nem sempre, funciona de modo integrado”. Os conflitos normativos federativos são frequentes e muitas vezes comprometem a efetividade da proteção ao meio ambiente.

3.2 - Conflitos entre norma ambiental e norma urbanística

Antes da revisão do Código Florestal, as dúvidas relativas à sua aplicabilidade em áreas urbanas geraram consequências prejudiciais à proteção ambiental, uma vez que tal indecisão levou um número elevado de autorizações para intervenção em APP urbana, a serem expedidos de forma equivocada pelos Conselhos de Meio Ambiente, que, com base na Lei nº 6.766/1979 (Lei de Parcelamento do Solo Urbano), ou no Plano Diretor, autorizavam uma intervenção em Área de Preservação Permanente com margem inferior à estabelecida pelo Código Florestal, sendo que as APP mais atingidas foram as faixas marginais de cursos d’água, ou seja, as matas ciliares (LACERDA, 2015). O autor conclui que este fato ainda ocorre porque muitos dos órgãos ambientais municipais seguiam (e seguem até os dias de hoje) o entendimento de que quando se trata de APP urbana, não se aplica o Código Florestal, mas sim a Lei de Parcelamento do Solo Urbano, ou lei municipal e, na sua falta, o Plano Diretor.

A Lei nº 6.766/1979 (Lei de Parcelamento do Solo Urbano) durante muito tempo foi praticamente a única da União que continha normas gerais no campo do direito urbanístico. Ela traz regras básicas para os loteamentos e desmembramentos para fins urbanos, que podem ser complementadas por legislação estadual ou municipal. Em alguns aspectos, apresenta interfaces com a legislação ambiental, nem todas tratadas de forma tecnicamente consistente (ARAÚJO, 2014). A referida lei veda o parcelamento das áreas de preservação permanente:

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 (Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999).

Parágrafo único - Não será permitido o parcelamento do solo: [...]

V - em **áreas de preservação ecológica** ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção (BRASIL, 1979, grifo nosso).

O conflito existente nesta questão começa pelo fato da Lei nº 6.766/1979 (Parcelamento e Uso do Solo Urbano) ser mais antiga do que a redação que altera as faixas de proteção dos cursos d'água (Lei nº 7.803/1989) no antigo Código Florestal. Por essa razão, muitos planos diretores municipais o ignoram baseando-se somente na disposição da Lei que dispõe sobre Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766/1979).

Para embaraçar ainda mais este tratamento, foi editada a Lei nº 10.932/2004 que atualizou a Lei de Parcelamento do Solo Urbano e sobrepõe à norma de 1989 adotando as APP com as metragens antigas. A Lei nº 6.766/1979 estabelece que:

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, ferrovias e dutos, será obrigatória a reserva de uma faixa não-edificável de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica (BRASIL, 1979, 2004).

Esta norma reforça o posicionamento dos municípios no respeito ao parcelamento e uso do solo urbano que se refere à tutela das APP, reservando-se apenas 15 metros ao longo das águas correntes e dormentes, e não 30 metros. Mas o termo “legislação específica”, constante tanto na Lei nº 6.766/1979 quanto na Lei nº 10.932/2004, remetem ao Código Florestal.

Recentemente foi promulgada a Lei nº 13.913/2019 que incluiu o inciso III-A ao artigo 4º da Lei de Parcelamento e Uso do Solo de 1979 caracterizando, como obrigatória, a faixa não edificável de, no mínimo, 15 (quinze) metros de cada lado de cursos d'água correntes ou dormentes. Esse dispositivo, ao contrário dos anteriores (1979 e 2004), não faz menção às exigências da “legislação específica”. Isso poderá ser usado como argumento para o não cumprimento dos limites constantes no Código Florestal, e nesse panorama, prolongar os conflitos existentes entre as normas urbanísticas e as normas pertinentes às APP, quando aquelas autorizam ocupações em espaços nos quais estas vedam a intervenção.

A publicação do Ministério Público Federal - MPF (BRASIL, 2018, p. 17) que tem o objetivo de instruir a atuação dos membros da instituição em relação a ocupações das APP nas cidades destaca:

“que ao analisar se uma construção situada em APP urbana é irregular, deve-se perquirir a data de sua construção. Caso esta tenha sido edificada antes de 18 de julho de 1989, deveria ser observada a Lei de

Uso e Parcelamento do Solo Urbano (mínimo 15 m, segundo a Lei nº 6.766/1979). Porém, caso estas tenham sido edificadas a partir dessa data, devem-se observar os limites definidos no Código Florestal então vigente. Não há que se falar, portanto, de regularização das construções que foram erguidas sob a égide da Lei Federal nº 6.766/1979 e que tenham respeitados o limite de 15 m (bem como as respectivas leis municipais), pois, mesmo sendo estendida a metragem das áreas em razão da incidência do Código Florestal, há o dever de se preservar os atos jurídicos perfeitos, conforme art. 5º, XXXVI, da CF/1988. Por outro lado, aqueles que não construíram as edificações até o advento da Lei Federal nº 7.803/1989, passaram a ter o dever de respeitar os novos limites impostos pelo Código Florestal, ainda que fossem proprietários das áreas antes de tal termo, pois não há direito adquirido a determinado regime jurídico, estando sujeitos à modificação legal.

[...] Dessa forma, excepcionando-se as intervenções em APP mencionadas na Resolução nº 369/2006 do Conama e aquelas realizadas de acordo com a Lei Federal nº 6.766/1979 antes do dia 18 de julho de 1989, as intervenções urbanas situadas em áreas de preservação permanente são irregulares, infringindo as leis ambientais vigentes e, conseqüentemente, sendo passíveis de demolição e obrigação de recuperação ambiental da área”.

As divergências que ocorrem na política urbana, com relação às APP vistas no Código Florestal (Lei nº 4.771/1965) e na Lei de Parcelamento e Uso do Solo Urbano (Lei nº 6.766/1979) não podem deixar lacunas, muito menos apresentarem-se conflituosas. O limite mínimo estabelecido pela norma mais restritiva é a que deve ser seguida, sendo afinal, o Código Florestal, pois estabelece a maior proteção das APP ao longo dos cursos d'água (BORGES, 2008).

A lei que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, é de natureza urbanística: visa à organização (uso e ocupação) do solo. Ao tratar de faixas *non aedificandi*, não pretendeu promover a proteção da biodiversidade, e sim a segurança da população, o que fica evidenciado pelo próprio teor do dispositivo, que também trata das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias. Qualquer construção que fosse autorizada dentro da faixa de 15 metros das margens dos rios, rodovias ou ferrovias, traria risco de vida à população que a utilizasse, daí porque, com propriedade, o legislador estabeleceu tais requisitos urbanísticos para loteamentos [FIGUEIREDO, 2004 apud JELINEK, 201-]. Já o Código Florestal tem natureza nitidamente de proteção ecológica e, teve em mira a função ambiental das matas ciliares, a preservação dos recursos hídricos, a estabilidade geológica, o fluxo gênico, com o objetivo maior de assegurar o bem-estar das populações presentes e futuras.

Ao manifestar-se sobre o tema, Benjamim (2000) comenta que a aplicabilidade do Código Florestal em áreas urbanas, na prática, é um dos problemas mais atuais,

complexos e relevantes, justificando, que “os municípios, em particular aqueles com elevada pressão imobiliária, turística, industrial, madeireira e agrícola, buscam, a todo custo, afastar os “índices” do Código Florestal para as APP, substituindo-os por outros, mais flexíveis, estabelecidos em legislação municipal, não raro casuisticamente modificada, ao sabor deste ou daquele empreendimento específico.” Outro ponto que muito interessa aos Municípios, segundo Benjamin, é o de excluir do licenciamento ambiental, a presença do Estado e da União, sob o pretexto de que a matéria é de interesse local.

A incidência das restrições ambientais se dá, acima de tudo, porque as normas urbanísticas – que visam à organização dos espaços urbanos – não são suficientes para assegurar a sadia qualidade de vida aos moradores das zonas urbanas.

Machado (2004) defende sua dissertação afirmando que:

“Caso o Código Florestal seja aplicado nas áreas urbanas, teremos inviabilizado o centro urbano de várias cidades que tem rios com largura média superior a 50 metros. Com isso, o afastamento nas margens desses rios, para qualquer tipo obra ou edificação é de 100 metros para cada lado. Isso, em sendo aplicado, criaria, ou melhor, está criando situações absurdas, onde temos terrenos já edificados, com construções licenciadas a 15 metros do rio, e terrenos mais distantes, classificados como área de preservação permanente. Para o autor, a necessidade de preservação do meio ambiente é inquestionável e imprescindível, estando acima de qualquer outro argumento para justificar o desenvolvimento das cidades. Entretanto, hoje temos várias áreas urbanas já totalmente consolidadas, nas quais não seria possível se retornar à condição inicial da paisagem natural. E, nesses casos, não há a mínima a possibilidade de se aplicar o Código Florestal”.

Para Catapam et al. (2013), talvez fosse mais prático que o código definisse, para as áreas urbanas, os princípios e parâmetros diferenciados para as áreas ainda não consolidadas e que deixasse para a legislação municipal de uso do solo, definir caso a caso os limites e parâmetros para áreas de risco e áreas com ocupações consolidadas em APP.

Sepe et al. (2014) apontam a urgência do enfrentamento da questão, ou seja, que a edição de um novo regramento legal, específico para áreas urbanas, poderia propiciar uma melhor efetividade de sua aplicação. Além disso, permitiria o aprofundamento da discussão, não se deixando levar pela adoção da solução mais pragmática, que é a da descaracterização das APP ou da perda de suas funcionalidades. Segundo os autores, este parece ser o mantra a ser repetido nos próximos anos, a exaustão, para justificar decisões onde nem sempre as questões ambientais são as preponderantes.

De acordo com Sasson (2019), em outubro de 2018, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) publicou acórdão relativo ao Recurso Especial (REsp) 1.518.490/SC, onde a 2ª Turma do STJ deu parcial provimento ao recurso interposto pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) para que seja respeitado o limite de 50m de APP previsto no antigo Código Florestal (Lei Federal nº 4.771/1965), vigente à época dos fatos, objetivando recuperar uma área de Mata Atlântica ocupada ilegalmente. O acórdão reformou a decisão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, que havia mantido a sentença de origem, a qual delimitava a recuperação da APP ao limite de 15m a contar do curso de água, justificando a metragem com base na Lei de Uso e Parcelamento do Solo Urbano (Lei Federal 6.766/1979).

Conforme se pode depreender do voto do ministro Og Fernandes, relator daquela decisão, esse conflito não merece prosperar, uma vez que a Lei de Uso e Parcelamento do Solo Urbano fortalece a aplicação do novo Código Florestal e, por conseguinte, a proteção ambiental:

“[...] Mediante análise teleológica, compreendo que a Lei de Parcelamento Urbano impingiu reforço normativo à proibição de construção nas margens dos cursos de água, uma vez que indica uma mínima proteção à margem imediata, delegando a legislação específica a possibilidade de ampliar os limites de proteção. Ademais, sob o vértice da especificidade, percebo que a própria Lei n. 6.766/1979 – cuja finalidade é estabelecer critérios para o loteamento urbano – reconhece não ser a sua especificidade a proteção ambiental dos cursos de água, razão pela qual indica a possibilidade da legislação específica impor maior restrição do que a referida norma.

[...] Dessa forma, considero que o Código Florestal é mais específico, no que atine à proteção dos cursos de água, do que a Lei de Parcelamento de Solo Urbano. Assim sendo, restou interpretar o parágrafo único do art. 2º do referido Código Florestal. É inegável que o dispositivo supracitado indica, nos casos de áreas urbanas, a observância das leis de uso do solo. Entretanto, mediante leitura atenta do diploma legal percebe-se que, ao excepcionar a tutela das edificações, a norma impôs essencial observância aos princípios e limites insculpidos no Código Florestal” (STJ, 2018).

Em última análise, pode-se afirmar, que o acórdão do STJ no âmbito do REsp 1.518.490/SC, depois do julgamento conjunto da ADC 42 e das ADIs 4901, 4902, 4903 e 4937 pelo STJ, sobre a constitucionalidade de diversos dispositivos da Lei nº 12.651/2012, está entre as tutelas jurisdicionais mais importantes que se teve no país nos últimos tempos, direcionadas à proteção da vegetação nativa em áreas urbanas (SASSON, 2019).

4 - A instituição das APP urbanas no Código Florestal

O quadro 1 apresenta, de forma sistematizada, a evolução da instituição das APP urbanas no Código Florestal. Nele são pontuadas as modificações nas Leis que versavam sobre o tema, ao longo do tempo, até os dias atuais.

Quadro 1 - Evolução de aplicação da legislação às APP urbanas (Continua)

LEGISLAÇÃO	APLICAÇÃO NAS APP
<p>CÓDIGO DE 1934</p> <p>DECRETO Nº 23.793/1934</p> <p>O PRIMEIRO CÓDIGO FLORESTAL BRASILEIRO</p>	<p>A denominação "código florestal" data de 23 de janeiro de 1934, quando o então presidente Getúlio Vargas sancionou o Decreto nº 23.793/1934, que teve como objetivo principal normatizar o uso das florestas.</p> <p>O que se considera hoje como "preservação permanente" era descrito no art. 4º, se referindo às “florestas protetoras”, que se destinavam, entre outros, à conservação do regime de águas. Nada havia, entretanto, quanto à faixas de proteção.</p> <p>Art. 4º Serão consideradas florestas protectoras as que, por sua localização, servirem conjuncta ou separadamente para qualquer dos fins seguintes:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) conservar o regimen das aguas; b) evitar a erosão das terras pela acção dos agentes naturaes; c) fixar dunas; d) auxiliar a defesa das fronteiras, de modo julgado necessario pelas autoridades militares; e) assegurar condições de salubridade publica; f) proteger sitios que por sua belleza mereçam ser conservados; g) asilar especimens raros de fauna indígena (BRASIL, 1934).
<p>CÓDIGO DE 1965</p> <p>LEI Nº 4.771/1965</p> <p>O SEGUNDO CÓDIGO FLORESTAL BRASILEIRO</p>	<p>O que se pode afirmar, é que o Código, à época, só se applicava a áreas rurais e florestas com vegetação existente. Além disso, o limite das áreas de APP para córregos de menos de 10 metros de largura era só de 5 metros.</p> <p>Art. 2º. Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) ao longo dos rios ou de outro qualquer curso d’água, em faixa marginal cuja largura mínima será: <ul style="list-style-type: none"> 1 - de 5 metros para os rios de menos de 10 metros de largura; 2 - igual à metade da largura dos cursos que meçam de 10 a 200 (duzentos) metros; 3 - de 100 (cem) metros para todos os cursos cuja largura seja superior a 200 (duzentos) metros (BRASIL, 1965).

Quadro 1 - Evolução de aplicação da legislação às APP urbanas (Continua)

LEGISLAÇÃO	APLICAÇÃO NAS APP
<p data-bbox="256 591 491 622">LEI Nº 6.766/1979</p> <p data-bbox="240 663 507 757">LEI DE PARCELAMENTO DO SOLO URBANO</p>	<p data-bbox="552 309 1369 439">A Lei Federal nº 6.766/1979 fixou uma faixa <i>non aedificanti</i> de 15 (quinze) metros ao longo de cada margem de cursos d'água, mas essas áreas não eram consideradas APP, pois a lei em cotejo refere-se tão somente a uma norma urbanística.</p> <p data-bbox="552 477 1369 640">Art. 4º Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos: III-A – ao longo das águas correntes e dormentes e da faixa de domínio das ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não edificável de, no mínimo, 15 (quinze) metros de cada lado; (Incluído pela Lei nº 13.913, de 2019) (BRASIL, 1979)</p> <p data-bbox="552 678 1369 842">Recentemente, a Lei nº 13.913/2019 fez alterações na lei de parcelamento do solo, no entanto, não trouxe avanço no sentido de extinguir os conflitos entre a norma urbanística e ambiental. Manteve a metragem de 15 (quinze metros). Trata-se, assim, de simples restrição administrativa para construções.</p> <p data-bbox="552 880 1369 1010">Somente a partir de 1979 passou a vigorar a limitação construtiva de 15 metros para as áreas urbanas, mas nenhum impedimento à supressão de mata nativa nas margens dos cursos d'água existia na época.</p>
<p data-bbox="256 1451 491 1482">LEI Nº 7.511/1986</p>	<p data-bbox="552 1048 1369 1115">Lei nº 7.511/1986 ampliou os limites de áreas de proteção permanente do Código Florestal, alterando-o:</p> <p data-bbox="552 1153 1369 1249">Art. 1º Os números da alínea a do artigo 2º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que institui o novo Código Florestal, passam a vigorar com as seguintes alterações e acréscimos:</p> <ol data-bbox="552 1288 1369 1619" style="list-style-type: none"> 1. de 30 (trinta) metros para os rios de menos de 10 metros de largura; 2. de 50 (cinquenta) metros para os cursos d'água que tenham de 10 a 50 (cinquenta) metros de largura; 3. de 100 (cem) metros para os cursos d'água que meçam entre 50 (cinquenta) e 100 (cem) metros de largura; 4. de 150 (cento e cinquenta) metros para os cursos d'água que possuam entre 100 (cem) e 200 (duzentos) metros de largura; igual à distância entre as margens para os cursos d'água com largura superior a 200 (duzentos) metros (BRASIL, 1986). <p data-bbox="552 1657 1369 1821">Entretanto, mesmo com a ampliação das áreas de proteção para 30 metros, é fato que ainda após a Lei 7.511/1986, as disposições do Código Florestal ainda só se aplicavam a áreas rurais e que possuísem mata nativa, cabendo às construções em áreas urbanas somente a observância da Lei nº 6.766/1979.</p>
<p data-bbox="256 1944 491 1975">LEI Nº 7.803/1989</p>	<p data-bbox="552 1861 1369 2024">A Lei nº 7.803/1989 incluiu um parágrafo único ao art. 2º do Código Florestal então vigente, salientando que os limites definidos como áreas de proteção permanente (que haviam sido ampliados em 1986), também se aplicavam às áreas urbanas e deveriam ser observados nos planos diretores municipais:</p>

Quadro 1 - Evolução de aplicação da legislação às APP urbanas (Continua)

LEGISLAÇÃO	APLICAÇÃO NAS APP
	<p>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 (BRASI, 1989).</p> <p>Assim, passou-se a exigir a aplicação dos limites de áreas de proteção permanente também em áreas urbanas, o que, nos permite assegurar que até esta mesma data, referidos limites só se aplicavam aos cursos d'água localizados em áreas rurais.</p>
<p>MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.166-67/2001</p>	<p>Para tornar o entendimento das APP mais evidente, em 2001, foi promulgada a Medida Provisória nº 2.166-67, que consagrou a terminologia APP. Na antiga redação, áreas que não tinham cobertura florestal poderiam ser sujeitas a intervenção humana, sem a obrigatoriedade da preservação. Já com a redação da MP 2.166-67 de 2001, toda área, mesmo aquela desprovida de vegetação, passou a ser, definitivamente, considerada de preservação permanente.</p> <p>A APP foi definida como a área 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 da fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas (BRASIL, 2001).</p> <p>Dessa forma, a Medida Provisória sanou as dúvidas e afastou qualquer controvérsia no entendimento das APP.</p>
<p>LEI Nº 12.651/2012</p> <p>LEI DE PROTEÇÃO DA VEGETAÇÃO NATIVA</p> <p>O “NOVO CÓDIGO FLORESTAL”</p>	<p>Deixa explícita a incidência de APP tanto nas zonas rurais quanto nas zonas urbanas (Art. 4º, inciso I), nas faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em larguras que variam de 30 (trinta) a 500 (quinhentos) metros (BRASIL, 2012a).</p> <p>Na regularização fundiária de interesse social e específico dos assentamentos inseridos em área urbana consolidada e que ocupam APP não identificadas como áreas de risco, a regularização ambiental se dá na forma da Lei nº 11.977/2009 (art. 64 e 65 do Código Florestal), alterada pela Lei nº 13.465/2017.</p> <p>Para a regularização de interesse social não é mencionada metragem de faixa de APP a ser considerada e para a de interesse específico é definido uma faixa não edificável de 15 (quinze) metros ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água.</p> <p>Área urbana consolidada (Art. 3º, inciso XXVI) é aquela definida pelo inciso II do art. 47 da Lei nº 11.977/2009 (Programa Minha Casa Minha Vida) alterado pela Lei nº 13.465/2017: I - incluída no perímetro urbano ou em zona urbana pelo plano diretor ou por lei municipal específica; II - com sistema viário implantado e vias de</p>

Quadro 1 - Evolução de aplicação da legislação às APP urbanas (Conclusão)

LEGISLAÇÃO	APLICAÇÃO NAS APP
	circulação pavimentadas; III - organizada em quadras e lotes predominantemente edificados; IV - de uso predominantemente urbano, caracterizado pela existência de edificações residenciais, comerciais, industriais, institucionais, mistas ou voltadas à prestação de serviços; e V - com a presença de, no mínimo, três dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: a) drenagem de águas pluviais; b) esgotamento sanitário; c) abastecimento de água potável; d) distribuição de energia elétrica; e e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos.

Fonte: Do autor (2020).

PARTE 2 - O Código Florestal e as intervenções excepcionais em APP urbanas

1 - Restrições de uso das Áreas de Preservação Permanente

São grandes os desafios para o uso alternativo do solo em áreas urbanas as quais a legislação brasileira estabelece restrições. Entre essas áreas com restrições, estão as Áreas de Preservação Permanente (APP). Contudo, as fortes restrições impostas a esses espaços protegidos também são acompanhadas de exceções e conhecer essas exceções é essencial para saber quando é possível fazer o uso do solo.

A regra geral aplicada às APP é a intocabilidade, ressalvadas as exceções contidas no art. 8º da lei atual, com as possibilidades legais de supressão ou intervenção de tais áreas somente nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental, desde que inexista alternativa técnica e locacional à intervenção. O art. 2º do Código Florestal dispõe que todas as formas de vegetação, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do país, exercendo-se os direitos de propriedade com as limitações que a legislação estabelece. Assim, o direito de usar e fruir a propriedade pública ou particular, deve observar as restrições legais quanto às utilizações, estando o direito limitado pela função socioambiental da propriedade e pelo bem-estar da coletividade.

Art. 8º A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental (BRASIL, 2012a).

Dessa forma, o regime jurídico das APP segue a seguinte sistemática elencada por Azevedo (2013) e Azevedo e Oliveira (2014): i) regra geral de preservação permanente, não admitindo qualquer tipo de intervenção para fins privados; ii) excepcionalmente, admite-se a utilização de APP em casos de utilidade pública e de interesse social, pressupondo-se que em tais casos há um interesse da coletividade em relativizar a proteção, abrindo mão desta em benefício do desenvolvimento social e econômico de todos; e iii) excepcionalmente, também, admite-se a utilização de APP em casos de intervenções de baixo impacto ambiental.

Caracterizada alguma das hipóteses acima, a mesma deve ser explicitada e motivada em procedimento administrativo próprio (licenciamento ambiental ou em

procedimento administrativo autônomo, no caso de empreendimentos não sujeitos a licenciamento ambiental), quando – e aí vem a segunda condição – inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto. Assim sendo, devem-se somar os dois fatores: caracterização de caso de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, e inexistência de alternativa técnica e locacional, sem o que não é possível se admitir a intervenção e/ou supressão.

No passado, os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em APP, eram regulados pela Resolução CONAMA/2006. No entanto, estes foram incorporados pelo legislador à Lei nº 12.651/2012, sendo eles:

Art. 3º [...]

VIII - utilidade pública:

- a) as atividades de segurança nacional e proteção sanitária;
- b) as obras de infraestrutura destinadas às concessões e aos serviços públicos de transporte, sistema viário, inclusive aquele necessário aos parcelamentos de solo urbano aprovados pelos Municípios, saneamento, energia, telecomunicações, radiodifusão, bem como mineração, exceto, neste último caso, a extração de areia, argila, saibro e cascalho;
- c) atividades e obras de defesa civil;
- d) atividades que comprovadamente proporcionem melhorias na proteção das funções ambientais referidas no inciso II deste artigo;
- e) outras atividades similares devidamente caracterizadas e motivadas em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto, definidas em ato do Chefe do Poder Executivo federal;

[...]

IX - 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;
- b) a exploração agroflorestal sustentável praticada na pequena propriedade ou posse rural familiar ou por povos e comunidades tradicionais, desde que não descaracterize a cobertura vegetal existente e não prejudique a função ambiental da área;
- c) a implantação de infraestrutura pública destinada a esportes, lazer e atividades educacionais e culturais ao ar livre em áreas urbanas e rurais consolidadas, observadas as condições estabelecidas nesta Lei;
- d) a regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda em áreas urbanas consolidadas, observadas as condições estabelecidas na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009;
- e) implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados para projetos cujos recursos hídricos são partes integrantes e essenciais da atividade;
- f) as atividades de pesquisa e extração de areia, argila, saibro e cascalho, outorgadas pela autoridade competente;

g) outras atividades similares devidamente caracterizadas e motivadas em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional à atividade proposta, definidas em ato do Chefe do Poder Executivo federal;

X - atividades eventuais ou de baixo impacto ambiental:

- a) abertura de pequenas vias de acesso interno e suas pontes e pontilhões, quando necessárias à travessia de um curso d'água, ao acesso de pessoas e animais para a obtenção de água ou à retirada de produtos oriundos das atividades de manejo agroflorestal sustentável;
- b) implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e efluentes tratados, desde que comprovada a outorga do direito de uso da água, quando couber;
- c) implantação de trilhas para o desenvolvimento do ecoturismo;
- d) construção de rampa de lançamento de barcos e pequeno ancoradouro;
- e) construção de moradia de agricultores familiares, remanescentes de comunidades quilombolas e outras populações extrativistas e tradicionais em áreas rurais, onde o abastecimento de água se dê pelo esforço próprio dos moradores;
- f) construção e manutenção de cercas na propriedade;
- g) pesquisa científica relativa a recursos ambientais, respeitados outros requisitos previstos na legislação aplicável;
- h) coleta de produtos não madeireiros para fins de subsistência e produção de mudas, como sementes, castanhas e frutos, respeitada a legislação específica de acesso a recursos genéticos;
- i) plantio de espécies nativas produtoras de frutos, sementes, castanhas e outros produtos vegetais, desde que não implique supressão da vegetação existente nem prejudique a função ambiental da área;
- j) exploração agroflorestal e manejo florestal sustentável, comunitário e familiar, incluindo a extração de produtos florestais não madeireiros, desde que não descaracterizem a cobertura vegetal nativa existente nem prejudiquem a função ambiental da área;
- k) outras ações ou atividades similares, reconhecidas como eventuais e de baixo impacto ambiental em ato do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA ou dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente (BRASIL, 2012a).

Essa situação permite a certos estudiosos, como, por exemplo, Milaré (2013, p. 1.260), concluírem pela atual inaplicabilidade da Resolução 369/2006:

“Conclui-se que toda a Resolução CONAMA 369/2006 encontra-se atualmente revogada, sendo que o regime jurídico de autorização para fins de intervenção ou supressão em área de preservação permanente, nos casos de interesse social, utilidade pública e baixo impacto ambiental, encontra-se integralmente inserido na Lei 12.651/2012”.

Essa inaplicabilidade é igualmente reconhecida por Franco e Giacomolli (2012, p. 1260):

“Resta claro que o legislador federal ao retirar do Conama a competência para definir hipóteses de utilidade pública e interesse social fez cair por terra todo o regulamento relativo a essa matéria constante da mencionada Resolução. [...] Fechando o parêntese, uma leitura atenta dos dispositivos da Res. Conama 369/2006, que estabeleciam as hipóteses de intervenção ou supressão de vegetação eventual e de baixo impacto, em cotejo com que hoje prevê, nesta parte, a Lei 12.651/2012 nos permite verificar que todas as situações anteriormente estabelecidas na mencionada Resolução foram abarcadas pela nova lei”.

Sob uma perspectiva lógica e crítica, Araújo (2013) afirma que são deveras abundantes as atividades e intervenções permitidas nas APP. Os incisos VIII e IX do art. 3º, da Lei nº 12.651/2012 autorizam a ampliação da listagem das hipóteses de utilidade pública e de interesse social por meio de Decreto do chefe do Poder Executivo federal, para abranger “outras atividades similares” devidamente caracterizadas e motivadas em procedimento administrativo próprio, quando não houver alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto. O inciso X do mesmo art. 3º, em sentido análogo, atribui ao Conama e aos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, a competência para reconhecerem como eventuais e de baixo impacto ambiental “outras atividades similares”, também alargando, dessa forma, a listagem prevista na norma vigente. Vê-se que a forma genérica inserida pelo legislador nos incisos VIII, IX e X do art. 3º, da Lei nº 12.651/2012 mostra-se como *numerus apertus* (relação exemplificativa), possibilitando, assim, a inserção de novas situações em que poderá ser admitida a intervenção ou supressão de vegetação em APP.

Azevedo (2013) afirma que a legislação sofreu significativos abrandamentos para possibilitar uma utilização mais numerosa, ou seja, um aumento das hipóteses excepcionais de utilização das APP, com a clara intenção de flexibilizar a preservação ambiental, privilegiando interesses econômicos e sociais. Como consequência, tais inovações fragilizam, de forma relevante, a proteção das APP.

Andrade e Varjabedian (2006) asseveram que na forma em que o termo “baixo impacto” foi instituído, configurou uma afronta aos comandos constitucionais e aos princípios que deveriam pautar a atuação do Poder Público, para garantia de proteção e perenidade das funções ambientais e dos atributos das APP. Para os autores, o descrédito à Constituição da República, consistiu na depreciação, pelo novo Código Florestal, dos limites impostos para a defesa dos espaços territoriais especialmente protegidos, como as APP; na falta de guarnição da devida salvaguarda; e em razão da sua concepção tecnicamente equivocada, e perniciosa.

Ademais, Andrade e Varjabedian (2006), afirmam que caberia indagar quais os estudos, levantamentos, diagnósticos e metodologias teriam fundamentado a extensa lista de empreendimentos e atividades qualificadas como causadoras de “baixo impacto ambiental” e se tais estudos teriam sido levados a efeito por especialistas capacitados e credenciados em, absolutamente, todas as disciplinas aplicáveis direta e indiretamente. Questionam também, se teriam conclusões científicas oriundas de reflexões e debates multinterdisciplinares.

Essa flexibilização de hipóteses da lei tem sido alvo de críticas, uma vez que a intervenção em APP constitui situação excepcional. O fato de as expressões utilidade pública, interesse social e de baixo impacto ambiental espelharem conceitos jurídicos indeterminados, dificulta a princípio a sua imediata identificação, pois dá margem a entendimentos diversos acerca do sentido de tais expressões e, por isso, torna questionável a tutela legal atribuída ao meio ambiente pela Lei nº 12.651/2012 (ARAÚJO, 2013).

As expressões utilidade pública e interesse social geram certa confusão, pois aparentam ser locuções sinônimas, embora possuam significação técnica diferenciada, conforme apontado nas lições de Lehfeld et al. (2013, p. 47):

“Utilidade Pública condiz com a conveniência e oportunidade da Administração Pública em qualificar determinadas atividades ou obras, dando-lhes, portanto, um regime de direito público, com todas as suas prerrogativas e sujeições decorrentes dos princípios da supremacia do interesse público sobre o privado e indisponibilidade do interesse público. Interesse social, por sua vez, compreende a melhora da vida em sociedade buscando reduzir, por exemplo, as desigualdades sociais. São atividades que não se destinam ao interesse da Administração ou de seus delegados, mas sim à coletividade. Realçam a função social da propriedade”.

Daí o fato de existir uma considerável gama de normas ambientais (federais, estaduais e municipais) que se utilizam das expressões utilidade pública e interesse social destinadas a regulamentar hipóteses excepcionais de utilização dos recursos naturais em áreas especialmente protegidas, que implicam a conclusão de serem elas motivo de preocupação, haja vista que a referida flexibilização restringe a proteção ambiental já outrora consolidada no ordenamento jurídico vigente (ARAÚJO, 2013).

A referida inadequação da normativa é paralelamente vislumbrada por Silva (2013, p. 315) que defende a existência de hipóteses *numerus clausus* (lista fechada de hipóteses) mediante as seguintes justificativas:

“Cumpre rememorar que lições de hermenêutica jurídica exigem que hipóteses excepcionais, de que é exemplo a situação de intervenção em APP, devem ser interpretadas estritamente, ou seja, nos exatos termos ressalvados. Não há que se fazer interpretação ampliativa com o intuito de incluir situação não prevista pelo legislador, exatamente por já se tratar de hipótese excepcional que, portanto, não comporta nova exceção. O Novo Código Florestal vai, portanto, exatamente no sentido contrário, deixando à critério do Poder Executivo a definição de novos casos de utilidade pública, interesse social e de baixo impacto ambiental, situações estas que autorizam a intervenção e a supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente”.

Metzger (2010) chama a atenção para a redução do grau de exigência preservacionista das APP por meio das normas jurídicas. Segundo o pesquisador, tais permissividades podem trazer graves prejuízos à biodiversidade, isto é, perdas do patrimônio biológico e genético do País.

Por outro lado, a manutenção de espaço estático sem qualquer interferência e uso do homem no meio urbano é praticamente inviável. Da mesma maneira que os usos que afetem a função ecológica das APP são considerados usos nocivos, a criação das APP sem qualquer envolvimento e conexão com o meio onde estão inseridas também prejudica as cidades, pois, em longo prazo, se tornam “áreas problema”, seja pela falta de condições para o exercício do seu controle, seja pela dificuldade de restaurar a sua função ecológica após a instalação de moradias, como por exemplo, nos casos que se impõe a regularização fundiária. Os altos índices de utilização irregular das APP nas cidades, de forma ilegal, denunciam esta situação (VITORIANO E SILVA, 2012).

2 - Ocupação antrópica em APP hídrica em área urbana

A expansão desordenada e sem planejamento é a marca predominante do processo de urbanização brasileiro. Esse modelo ocasiona diversos impactos à sociedade e ao meio ambiente, além de evidenciar conflitos sobre o uso e a ocupação do solo urbano. Um dos conflitos mais comuns, na interface entre meio ambiente e urbanização, é a ocupação irregular de APP, o qual se configura como uma inadequação fundiária, habitacional e ambiental (ALMEIDA; SILVA, 2017).

Há que se considerar que as cidades se desenvolveram, ilegalmente e legalmente, sobre as porções do território que o Código Florestal visa proteger, as chamadas APP, e que atualmente resta em boa parte das cidades brasileiras ocupações consolidadas praticamente impossíveis de serem revertidas.

Desprezadas pelo mercado — em função das restrições ambientais impostas — e abandonadas pelo Poder Público — devido a sua deficiência crônica em gerir o espaço urbano —, essas áreas se tornaram o destino de muitas famílias de baixa renda, de modo que se consolidou nas áreas ribeirinhas um modelo de ocupação cujos padrões mínimos de adequação ambiental não estão contemplados, tampouco a salubridade e segurança de seus ocupantes (SOUZA, 2015).

De acordo com Lacerda (2015), é justamente na questão dos assentamentos humanos que se localizam os maiores problemas ambientais, considerando a expansão desregrada das moradias de populações de baixa renda em locais de risco ou sujeitos a relevante função ambiental. Por esse motivo, no Brasil, a vulnerabilidade social é, muitas vezes, sinônimo de vulnerabilidade ambiental. O autor aponta que estes problemas tendem a ser mais graves nas grandes cidades e metrópoles, devido não somente ao grande contingente populacional que abrigam, e o conseqüente acirramento da disputa pelo espaço, mas também pelas grandes proporções de sua área urbanizada, que continuamente avança sobre os espaços naturais ou rurais, o que, muitas vezes, resulta na ocupação e a descaracterização das APP.

Para que se tenha uma vida digna, o ser humano necessita viver em um meio ambiente ecologicamente equilibrado, em que a qualidade dos bens ambientais se mostre adequada e compatível com a harmonia almejada. Nesse aspecto, a regularização fundiária sustentável apresenta-se como medida de harmonização entre o indivíduo e o meio ambiente. Em termos gerais, regularização fundiária é o processo que inclui medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais com a finalidade de integrar assentamentos irregulares ao contexto legal das cidades (BRASIL, 2018).

Almeida e Silva (2017) ressaltam que a regularização fundiária é excepcional e se justifica nos casos em que é possível promover saneamento ambiental e melhorias no quadro ambiental-geral, além de melhorias na infraestrutura urbana, voltada ao benefício da população local. Essa priorização deve somente ocorrer nos casos onde não há alternativa locacional para intervenção, como no caso da regularização fundiária de interesse social.

O Novo Código Florestal (Lei Federal nº 12.651/2012) inovou ao inserir na normatização jurídica ambiental a política pública de regularização fundiária urbana em APP. O objetivo do legislador foi, nitidamente, viabilizar a compatibilização da preservação do meio ambiente com as atividades antrópicas já desenvolvidas nas cidades, flexibilizando o dever de recuperação de APP. O instrumento proposto possui

potencial para melhorar a qualidade de vida da população e, ao mesmo tempo, possibilitar uma melhoria no meio ambiente urbano, altamente degradado (BRASIL, 2018).

A edição da Lei Federal nº 11.977/2009 que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida, trouxe um capítulo dedicado à Regularização Fundiária de Assentamentos Urbanos e foi, sem dúvida, um grande e importantíssimo avanço legislativo. Em seu art. 54, cita a possibilidade de regularização fundiária em APP e a necessidade de estudo técnico que comprove que esta intervenção implica em melhoria das condições ambientais, em relação à situação de ocupação irregular anterior. Desta forma, a Lei Federal nº 11.977/2009 inaugurou a possibilidade de regularizar, por decisão fundamentada, ocupações em APP, nos casos de interesse social.

Todavia, na prática, a edição da inovadora lei, com todo um instrumental jurídico à disposição dos municípios, não foi suficiente para incrementar de forma significativa as políticas e ações públicas de regularização fundiária (MINAS GERAIS, 2018a, p.27):

“De fato, foram poucos os casos de regularização fundiária sustentável de assentamentos urbanos realizados em consonância com o conceito legal constante do artigo 46 da Lei nº 11.977/2009, ou seja, que englobaram os aspectos jurídicos, urbanísticos, ambientais e sociais, de forma a promover de fato uma melhoria qualitativa na vida da população beneficiária da regularização”.

A Lei nº 11.977/2009 foi alterada pela Lei nº 13.465/2017, que simplificou o procedimento de regularização fundiária, trazendo o instrumento da Regularização Fundiária Urbana (Reurb), bem como fazendo referência a algumas questões ambientais, como é o caso da regularização fundiária de imóveis que englobam APP.

A Reurb tem como um de seus objetivos, identificar núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, de acordo com o art. 10, inciso I, da Lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017).

Na aprovação do “Novo Código Florestal” (Lei Federal nº 12.651/2012), baseado na resolução CONAMA nº 369/2006 e na Lei Federal nº 11.977/2009, a possibilidade de regularização fundiária em APP alcançou também a regularização fundiária de interesse não apenas social como também de interesse específico. No entanto, ao introduzir os arts. 64 e 65 no Código Florestal, permitiu a regularização de

ocupações irregulares em áreas urbanas, sem, contudo, estabelecer um limite temporal que delimitasse quais as construções que seriam passíveis de regularização. Tal omissão pode gerar diferentes interpretações.

O primeiro marco definido pela Resolução CONAMA n° 369/2006 (10 de julho de 2001) foi revogado pela edição da Lei n° 11.977/2009, que permitiu a regularização de áreas consolidadas até 31 de dezembro de 2007. Porém, com o tratamento da matéria por lei superveniente (Lei n° 12.651/2012), tal marco normativo deixou de prevalecer expressamente (BRASIL, 2018; TABAK; FILHO, 2016).

Com a edição da Lei Federal n° 13.465/2017, a discussão acerca do marco temporal ganhou novos contornos. Isso porque, em seu art. 9º, § 2º, a lei estabeleceu que a Reurb promovida mediante legitimação fundiária somente poderá ser aplicada para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes, até 22 de dezembro de 2016 (BRASIL, 2017).

No manual de atuação sobre Regularização Fundiária Urbana em APP do MPF (BRASIL, 2018), há a interpretação de que o referido marco constante da Lei Federal n° 13.465/2017 é aplicável somente às regularizações fundiárias que não afetem APP, sob pena de se ameaçar o direito ao meio ambiente sadio e equilibrado, pois haverá um grande risco de incentivo a novas ocupações em APP urbanas, ameaçando a existência dos poucos locais ainda preservados nas cidades brasileiras.

Dessa forma, Tabak e Filho (2016, p. 337) destacam que uma análise puramente normativa pode esconder algumas armadilhas, razão pela qual, através de uma análise econômica e comportamental da norma, puderam chegar ao entendimento de que:

“[...] é incompatível com a proteção ao meio ambiente a adoção de um marco temporal posterior à edição da Lei n° 12.651/2012, a fim de se evitar uma onda de novas ocupações irregulares, que buscariam a futura regularização.

[...] o marco temporal que melhor atenderia aos fins desejados pelo Novo Código Florestal é a sua fixação na data de sua vigência, qual seja, 28/05/2012. Sendo a Lei n° 12.651/2012 superveniente e tendo deixado de prever marco temporal expresso para a consolidação das construções, contrariando a prática normativa anterior, claramente o legislador pretendeu atingir o maior número de construções irregulares possíveis.

E tal fato, certamente, é positivo, pois permitirá que se leve melhoria das condições de habitabilidade, ambientais (tendo em vista a necessidade de medidas compensatórias e de saneamento básico) e de segurança jurídica ao maior número possível de cidadãos, sem que isso importe num incentivo às novas ocupações, desde que, claro, o sistema

estatal coíba peremptoriamente as novas ocupações surgidas após 28/05/2012.

Por fim, deve-se considerar que o marco não se aplica a imóveis isolados, mas às áreas urbanas consolidadas, sendo possível, portanto, que a regularização atinja, por exemplo, terrenos ainda vazios, porém encravados em áreas altamente antropizadas, permitindo-se a construção em tais áreas após 28/05/2012, desde que finalizado o projeto de regularização de toda a área, a qual, necessariamente deverá ter se consolidado até a referida data”.

O mesmo entendimento foi trazido pelo MPF (BRASIL, 2018), segundo o qual o marco temporal deve ser fixado na data da vigência do Novo Código Florestal, em 28 de maio de 2012. Os motivos que levam a essa conclusão, são de que um novo marco temporal poderia acarretar um descrédito ao combate de novas invasões, além da interpretação do art. 8º, §4º, da Lei nº 12.651/2012, que esclarece que não haverá, em qualquer hipótese, direito à regularização de futuras intervenções ou supressões de vegetação nativa, além das previstas nesta lei. Salienta-se ainda que apesar de o art. 11, §2º, da Lei Federal nº 13.465/2017 fazer remissão expressa apenas aos arts. 64 e 65 do Novo Código Florestal ao tratar da Reurb em APP, o escopo da lei foi, claramente, manter incólumes os preceitos da referida lei ambiental, inclusive não tendo revogado o dispositivo supracitado.

Cabe frisar que, o marco não se aplica a regularização de construções de forma isolada, pelo Poder Público. Há a necessidade de planejamento e execução de um plano que englobe toda uma região (que pode abranger um loteamento de extensão significativa, um bairro ou toda uma região de uma cidade), sendo imperiosa a observância do roteiro traçado pelo Código Florestal e pela Lei Federal nº 13.465/2017. Cabe observar ainda, que, sendo a região consolidada submetida à regularização, haverá o redelineamento da APP, com os novos limites indicados nos estudos e no projeto, o que poderá beneficiar inclusive os imóveis em que construções ainda não foram erguidas, mas que se situam dentro da área regularizada (terrenos encravados). Isso porque não haveria interesse ambiental em recuperar a APP integral dos pequenos terrenos que restaram encravados na área consolidada. Por outro lado, exigir que a área continue não edificável seria uma punição àqueles que obedeceram (ao contrário da vizinhança) fielmente à legislação ambiental. Porém, ressalte-se, é necessário que o estudo elaborado aponte pela inexistência de significativa relevância ambiental em tais terrenos (BRASIL, 2018).

Portanto, no que se refere à data limite das ocupações urbanas consolidadas, cumpre não confundi-la com a data de 22 de julho de 2008. O novo Código Florestal considera “área rural consolidada” a área de imóvel rural com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris. Para fins de regularização fundiária de assentamentos de interesse social em APP urbanas, a data de ocupação, é até 28 de maio de 2012 (BRASIL, 2018; TABAK; FILHO, 2016) e será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária na forma da Lei nº 11.977/2009 (art. 64 do Código Florestal), alterada pela Lei nº 13.465/2017.

Tratando-se de regularização fundiária urbana em APP, a Lei Federal nº 13.465/2017 assim dispõe:

Art. 11 [...]

§ 2º Constatada a existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios, a Reurb observará, também, o disposto nos **arts. 64 e 65 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**, hipótese na qual se torna obrigatória a elaboração de estudos técnicos, no âmbito da Reurb, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso (BRASIL, 2017, grifo nosso).

A Lei Federal nº 13.465/2017 sistematizou o procedimento da Reurb, remetendo expressamente aos dispositivos do Código Florestal (Lei Federal nº 12.651/2012). Ao optar pelo instrumento da regularização fundiária urbana, o legislador flexibilizou o dever de recuperação de APP, todavia, condicionou tal regularização a um detalhado projeto, que, necessariamente, deve ter como requisito a melhoria das condições ambientais da área regularizada.

O procedimento da Reurb se dará no âmbito municipal e, ao final, cumpridas todas as exigências previstas na Lei nº 13.465/2017, o Município expedirá a chamada Certidão de Regularização Fundiária – CRF, documento este que será levado a registro no cartório de registro de imóveis competente. É importante ainda salientar que cabe ao Município o licenciamento urbanístico do projeto, podendo também ser o licenciador ambiental, desde que o impacto do projeto seja local. De forma que o art. 12 da Lei nº 13.465/2017 estabelece que a aprovação municipal da Reurb “corresponde à aprovação

urbanística do projeto de regularização fundiária, bem como à aprovação ambiental, se o Município tiver órgão ambiental capacitado” (BRASIL, 2018).

Considera-se, para efeitos da lei, órgão ambiental capacitado o órgão que possua em seus quadros ou à sua disposição profissionais com atribuição técnica para a análise e aprovação dos estudos técnicos, independentemente da existência de convênio com os Estados ou a União (art. 12, §1º, Lei nº 13.465/2017). Não dispondo o Município de capacidade técnica para a aprovação dos estudos, a aprovação ambiental da Reurb poderá ser feita pelos Estados (art. 12, §4º), respeitada sempre a competência para o licenciamento urbanístico do Município.

Portanto, requisito essencial para os projetos de regularização fundiária urbana de interesse social (Reurb-S) e interesse específico (Reurb-E) de áreas incidentes em APP são os estudos técnicos ambientais, especificados nos arts. 64 e 65 da Lei Federal nº 12.651/2012:

Art. 64 Na Reurb-S dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana. (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017).

§ 1º O projeto de regularização fundiária de interesse social deverá incluir estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior com a adoção das medidas nele preconizadas.

§ 2º O estudo técnico mencionado no § 1º deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos:

I - caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada;

II - especificação dos sistemas de saneamento básico;

III - proposição de intervenções para a prevenção e o controle de riscos geotécnicos e de inundações;

IV - recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;

V - comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos, a não ocupação das áreas de risco e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso;

VI - comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e

VII - garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água (BRASIL, 2012a).

Da mesma forma, na regularização fundiária de interesse específico dos assentamentos inseridos em área urbana consolidada e que ocupam áreas de preservação permanente não identificadas como áreas de risco, a regularização ambiental será

admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da Lei nº 11.977/2009 (art. 65 do Código Florestal), alterada pela Lei nº 13.465/2017.

Art. 65 Na Reurb-E dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente não identificadas como áreas de risco, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana. (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017).

§ 1º O processo de regularização fundiária de interesse específico deverá incluir estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior e ser instruído com os seguintes elementos: (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017).

I - a caracterização físico-ambiental, social, cultural e econômica da área;

II - a identificação dos recursos ambientais, dos passivos e fragilidades ambientais e das restrições e potencialidades da área;

III - a especificação e a avaliação dos sistemas de infraestrutura urbana e de saneamento básico implantados, outros serviços e equipamentos públicos;

IV - a identificação das unidades de conservação e das áreas de proteção de mananciais na área de influência direta da ocupação, sejam elas águas superficiais ou subterrâneas;

V - a especificação da ocupação consolidada existente na área;

VI - a identificação das áreas consideradas de risco de inundações e de movimentos de massa rochosa, tais como deslizamento, queda e rolamento de blocos, corrida de lama e outras definidas como de risco geotécnico;

VII - a indicação das faixas ou áreas em que devem ser resguardadas as características típicas da Área de Preservação Permanente com a devida proposta de recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;

VIII - a avaliação dos riscos ambientais;

IX - a comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores a partir da regularização; e

X - a demonstração de garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos d'água, quando couber.

§ 2º Para fins da regularização ambiental prevista no caput, ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água, **será mantida faixa não edificável com largura mínima de 15 (quinze) metros de cada lado.**

§ 3º Em áreas urbanas tombadas como patrimônio histórico e cultural, a faixa não edificável de que trata o § 2º poderá ser redefinida de maneira a atender aos parâmetros do ato do tombamento (BRASIL, 2012a, grifo nosso).

O art. 65 prevê o limite de no mínimo 15 metros ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água, com base no cumprimento de certas exigências. Além disso, foram definidas condições para a consolidação da ocupação de APP na regularização fundiária de interesse específico (Reurb-E), não sendo possível a consolidação em áreas de risco. Essa disposição constante do caput do artigo 65 deve ser compreendida à luz

da nova legislação, que permite a regularização fundiária em áreas de risco geotécnicos, de inundações ou de outros riscos especificados em lei, mediante a realização de estudos técnicos, desde que haja a possibilidade de eliminação, correção ou administração de riscos na parcela por eles afetada (art. 39 da Lei Federal nº 13.465/2017). Na Reurb-S que envolva áreas de riscos que não comportem eliminação, correção ou administração, os Municípios deverão proceder à realocação dos ocupantes do núcleo urbano informal a ser regularizado (BRASIL, 2018).

Além dos estudos ambientais, o projeto de regularização deverá conter, no mínimo (Lei nº 13.465/2017):

Art. 35 [...]

- I - levantamento planialtimétrico e cadastral, com georreferenciamento, subscrito por profissional competente, acompanhado de Anotação de Responsabilidade Técnica - ART ou Registro de Responsabilidade Técnica – RRT, que demonstrará as unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo a ser regularizado;
- II - planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas, quando for possível;
- III - estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental;
- IV - projeto urbanístico;
- V - memoriais descritivos;
- VI - proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso;
- VII - estudo técnico para situação de risco, quando for o caso;
- VIII - estudo técnico ambiental, para os fins previstos na Lei, quando for o caso;
- IX - cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária; e
- X - termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico definido no inciso IX deste artigo (BRASIL, 2017).

O projeto de regularização fundiária deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público, quando for o caso. A legislação também prevê o conteúdo mínimo do projeto urbanístico de regularização fundiária (Lei nº 13.465/2017), que deverá trazer a indicação:

Art. 36 [...]

I - das áreas ocupadas, do sistema viário e das unidades imobiliárias, existentes ou projetadas;

II - das unidades imobiliárias a serem regularizadas, suas características, área, confrontações, localização, nome do logradouro e número de sua designação cadastral, se houver;

III - quando for o caso, das quadras e suas subdivisões em lotes ou as frações ideais vinculadas à unidade regularizada;

IV - dos logradouros, espaços livres, áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, quando houver;

V - de eventuais áreas já usucapidas;

VI - das medidas de adequação para correção das desconformidades, quando necessárias;

VII - das medidas de adequação da mobilidade, acessibilidade, infraestrutura e relocação de edificações, quando necessárias;

VIII - das obras de infraestrutura essencial, quando necessárias;

IX - de outros requisitos que sejam definidos pelo Município (BRASIL, 2017).

Tais levantamentos, diagnósticos e estudos ambientais exigidos pela legislação são de fundamental importância para a consistência dos projetos de regularização. Serão eles que permitirão identificar a modalidade da Reurb, as áreas passíveis de regularização, áreas alagáveis e com riscos geológicos, obras de engenharia indicadas, bem como as medidas de infraestrutura necessárias. Dessa forma, a qualidade dos estudos produzidos determinará a qualidade do projeto de regularização, além de ser um instrumento essencial para subsidiar a tomada de decisões no curso de todo o processo (BRASIL, 2018).

O documento do MPF (BRASIL, 2018, p. 23) ainda destaca que: “é perfeitamente legítima a exigência de que as APP regularizadas sejam compensadas, como por exemplo: por meio da recuperação de outras APP, de investimentos em projetos ambientais, ou mesmo por meio do pagamento de prestação pecuniária a ser destinada aos projetos de Reurb Sustentável. Havendo a criação de fundo específico com essa finalidade, é importante que a destinação dos recursos seja criteriosamente vinculada ao custeio da implementação dos estudos e projetos de regularização fundiária urbana do município respectivo”.

É relevante explicar que a necessidade, ou não, de regularização de ocupações preexistentes em APP deverá ser ponderada caso a caso. Empreendimentos realizados de acordo com a legislação vigente à época de sua implantação, com as devidas licenças nos campos urbanístico e ambiental, não demandarão processo de regularização (ARAÚJO; GANEM, 2016). As mesmas autoras ressaltam que na regularização de ocupações preexistentes em APP, devem ser assimiladas também, as normas sobre áreas

de risco. Almeida e Silva (2017) acrescentam que a remoção da população somente é feita em caso de risco à segurança da própria população, como na possibilidade de deslizamento de terras ou enchentes, pois esse risco é incompatível com o objetivo de promover moradia digna.

Para Bezerra e Chaer (2012), a recuperação, conservação e manutenção das APP remanescentes, não passíveis de regularização (que devem ser definidas nos planos) são imprescindíveis para o equilíbrio ambiental. É necessário que sua recomposição seja obrigatória, e que estejam dentro dos projetos de regularização e de seus respectivos orçamentos.

Argumentando em sentido contrário, Ellovitch e Valera (2013), ressaltam que a Lei nº 12.651/2012 cria o instituto da consolidação de intervenções antrópicas ilícitas, ou seja, o direito à manutenção de atividades ilegalmente instaladas em áreas ambientalmente protegidas, desde que anteriores a uma data arbitrariamente definida. Os autores defendem que a consolidação é inconstitucional por violar os deveres de recuperação dos processos ecológicos essenciais (art. 225, § 1º, I, da CF), a vedação de utilização de áreas protegidas de forma a comprometer a integridade dos atributos que justificam sua proteção (art. 225, § 1º, III, da CF) e o dever de reparar os danos ambientais causados, independentemente de responsabilização penal ou administrativa (art. 225, § 3º, da CF):

Art. 225 Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; [...]

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; [...]

§ 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados. (BRASIL, 1988).

Pelo que se pode depreender, a lógica do novo Código Florestal com relação às áreas urbanas consolidadas não é promover a recuperação, mas sim consolidar a

degradação das APP ocorrida em razão da omissão do poder público, desconsiderando, assim, o princípio do não retrocesso ambiental (AZEVEDO; OLIVEIRA, 2014). Ou seja, o novo Código reconhece a ineficiência do poder público no controle do ordenamento urbano e, no lugar de estabelecer mecanismos que promovam a recuperação das APP, apresenta o que se pode chamar de “gambiarras” jurídicas para consumir a degradação.

A carência de moradias e a falta de lotes urbanizados teve fator decisivo na segregação da população de baixa renda, direcionando-a para as periferias das cidades, e não poucas vezes essa população desprotegida usou o recurso das invasões em áreas de preservação permanente ao longo dos rios, onde construíram suas moradias, ignorando os perigos que podem advir nessas ocupações e os riscos que podem trazer ao meio ambiente. Considerando a dificuldade do poder Público, tanto financeiramente quanto de encontrar áreas para a remoção dessa população, tem-se por um lado, constitucionalmente, o direito à moradia, e por outro a infração a legislação ambiental (CATAPAM, 2013).

Nesse sentido, tem-se a manifestação de Bezerra e Chaer (2012, p. 28 e 29):

“As ocupações ilegais de população de baixa renda em áreas de fragilidade ambiental fazem contrapor dois valores e direitos constitucionalmente garantidos: o direito de permanecer na área ocupada para moradia e o direito de todos ao meio ambiente saudável”.

[...]

“Regularizar impõe a necessidade de flexibilização dos parâmetros urbanísticos e ambientais para viabilizar a permanência do assentamento, o que pode expor a qualidade do meio natural a impactos irreversíveis”.

Mas não são apenas as ocupações informais ou irregulares que invadem as APP, as construções “regulares” de casas e vias marginais ocupam a grande maioria das cidades contrariando o Código Florestal. Essas invasões autorizadas pelo poder público ocorrem mesmo após a edição do Código Florestal, deixando evidente que dentro de um contexto prático e de eficiência urbana, a falta de compromisso com os propósitos exigidos pelo Código Florestal produz cidades desequilibradas ambientalmente (PADILHA, 2009).

Segundo Ribas (2004), muitas vezes a paisagem é tratada como um produto, ou seja, a proximidade dos bens naturais favorece a supervalorização da área, atraindo empreendimentos de alto padrão, que são legitimados pelo poder público, ficando claro o conflito existente entre moradia e preservação ambiental.

Irregularidades protagonizadas pelo poder público ou sob sua anuência, configuram um sistema de tolerância à implantação e/ou regularização edilícia e fundiária em APP, sob a justificativa de atendimento a demandas e interesses sociais. A degradação de tais áreas prejudica ou mesmo impossibilita o cumprimento de suas funções, entre as quais a de manutenção da qualidade e quantidade dos corpos hídricos, de prevenção quanto aos riscos geológicos e de inundações, do desempenho paisagístico, de regulação microclimática, de atenuação sonora e depuração da poluição atmosférica (BRESSANE, 2016).

Todavia, o Município, muitas das vezes, revela-se como principal responsável pela absoluta confusão reinante no ordenamento territorial, com ocupações que desrespeitam normas urbanístico-ambientais e trazem sérias consequências, comprometendo o equilíbrio ambiental e o bem-estar da população [SANTIAGO, 201-]. O autor afirma que é realidade vivenciada pela prática dos membros do Ministério Público, onde na maior parte dos casos o Município é o principal infrator ambiental, pelo descaso e omissão na fiscalização do ordenamento territorial. Cada Promotor de Justiça teria seu trabalho em muito facilitado se o Município simplesmente cumprisse seu dever de fiscalização, em vez de omitir-se, ou, até mesmo, o que é ainda mais grave, incentivar o descumprimento da legislação correlata, ao autorizar e licenciar parcelamentos em desacordo com as normas aplicáveis.

Almeida e Silva (2017, p. 260) investigaram o modo como a legislação ambiental-urbanística brasileira trata a regularização fundiária nas APP e concluíram que “o direito fundamental à moradia é mais relevante do que o princípio de intocabilidade das APP, quando essa área é ocupada mesmo que de maneira irregular, pois se entende que, em não havendo risco de segurança para a população, a regularização fundiária de interesse social apresenta as ferramentas necessárias à recuperação da qualidade ambiental, embora parcialmente”. Portanto, não coloca em risco a população e não reforça o modelo de urbanização excludente, além de mitigar os passivos ambientais decorrentes das ocupações humanas por meio de seus dispositivos e exigências legais. Os mesmos autores destacam que quando a regularização fundiária de interesse social ocorre em APP, a fiscalização e o monitoramento são tão importantes quanto a regularização em si e seus benefícios em termos de infraestrutura, pois impedem mais ocupações irregulares que estariam se aproveitando dos benefícios provenientes da regularização.

Aproveitando esse contexto, merecem destaque alguns apontamentos de Bezerra e Chaer (2012, p. 27):

“De onde decorre o conflito de gestão desses espaços urbanos? As ocupações irregulares sobre APP e, principalmente, às margens de águas em território urbano, expõem uma das interfaces mais conflituosas entre a proteção ambiental e a gestão urbana. As visões diferenciadas que predominam entre os atores institucionais da comunidade urbana e ambiental têm gerado entraves que dificultam possíveis soluções, como (1) a perspectiva urbana, que visa regularizar a ocupação tendo em conta, de maneira enfática, os aspectos sociais; e (2) a perspectiva ambiental, que, em geral, considera a hipótese de que a população seja removida da ocupação irregular e reassentada em outro local com o objetivo de proteger os recursos naturais”.

Segundo Albuquerque (2012), o processo de degradação das APP urbanas se intensifica por razões, além do crescimento urbano propriamente dito, que decorrem da combinação com outros fatores como aqueles relacionados a desregulação do mercado imobiliário, que ao encarecer outras áreas da cidade estimula a população de baixa renda a ocuparem, por meio de assentamentos precários, justamente as áreas que deveriam ser preservadas, comprometendo a manutenção adequada do ambiente ecológico urbano, além de colocar em risco a integridade física dos moradores. A mesma autora argumenta que o problema da ocupação das APP não deve ser exclusivamente atribuído à pobreza urbana, até porque a ocupação acontece por empreendimentos de médio e alto padrão, principalmente onde há relevância paisagística.

Pedroso Jr. et al. (2015, p.4) levantam um aspecto muito importante:

“As poucas menções do Código Florestal a espaços urbanos dizem respeito à regularização fundiária de interesse social em assentamentos inseridos em área urbana de ocupação consolidada e que ocupam APP, e de interesse específico dos assentamentos em APPs não identificadas como áreas de risco. Nesses casos, o Código Florestal remete parte dessa prerrogativa a outra lei, que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida (Lei 11.977/09) e autoriza os municípios a admitir a regularização fundiária de interesse social em APPs urbanas consolidadas. Porém, a lei não discute a continuidade de atividades urbanas em APPs consolidadas que não se enquadrem nas situações expostas anteriormente nem novas ocupações e usos naquelas ainda não consolidadas, valendo as delimitações estabelecidas pelo Código Florestal - o que tem contribuído para adicionar mais um fator de insegurança jurídica ao tema”.

Dos Santos e Scagliusi (2011) distinguem três situações em que as formas de regulamentação das APP devem se adequar: a primeira delas se refere às áreas ocupadas por invasões e assentamentos precários; a segunda está relacionada às áreas com urbanização já consolidada; e a terceira às áreas ainda não consolidadas, em processo de expansão urbana. Este diagnóstico deve estar associado às diretrizes de desenvolvimento urbano, estabelecidas pelo Plano Diretor da cidade, resultando em regras de proteção dos rios e nascentes.

Somente nas porções de urbanização dispersa e que se consolidaram a partir da década 1990 — após a aplicação do Código Florestal nas cidades — e, acima de tudo, nas regiões em que os contrastes sociais não são tão severos — e o Poder Público local tem alguma capacidade de garantir a preservação dessas áreas — é que existem estoques significativos de APP protegidas, e há, assim, a possibilidade de a lei cumprir o seu papel (SOUZA, 2015).

Philippi (2015) comenta que muitos tribunais vêm adequando seu entendimento, no sentido de reconhecer a legalidade de empreendimentos e construções localizados em áreas urbanas consolidadas e afastando a exigência da manutenção integral das APP nessas hipóteses. Reconhece-se que a vedação a modificações estruturais do meio, nesses casos, não traria qualquer benefício ao meio ambiente ou à coletividade. Ele ainda reitera que a condição de que as APP não ostentem, de fato, função ecológica vem ganhando espaço na doutrina e nos Tribunais, podendo representar um argumento válido para a regularização de áreas consolidadas e dos empreendimentos nelas existentes.

Nesse sentido é a lição de Antunes (2014, grifo nosso):

“Definir áreas de preservação permanente (APP) é tarefa aparentemente simples, haja vista que o Novo Código Florestal dispõe de conceito normativo específico. De fato, o art. 3º, II, define APP como: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, **com a função ambiental** de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas;

[...]

Os pressupostos anteriormente referidos se constituem em matéria de legalidade e devem estar presentes na área para que ela possa ser declarada como de preservação permanente. É o que se chama de função ambiental desempenhada pela área. O raciocínio ora desenvolvido encontra amparo na Lei de Introdução ao Direito Brasileiro, que determina ao aplicador da lei levar em consideração os fins sociais da norma. No caso ora examinado, o fim social da norma, em meu ponto de vista, somente pode ser entendido como a proteção de

áreas que efetivamente desempenhem funções ambientais tipificadas na lei.

[...]

Assim, deverão ser consideradas como APP aquelas listadas no artigo 4º que efetivamente tenham uma função ambiental a desempenhar.

[...]

A aplicação do art. 4º do Novo Código Florestal em áreas urbanas passa por uma preliminar inafastável que é a de saber se, de fato, a área cogitada preenche, simultaneamente, os requisitos acima arrolados. Na forma da Lei Complementar 140/2011, caberá ao órgão licenciador da atividade, no caso concreto, identificar a existência ou não da APP, no âmbito dos procedimentos de licenciamento ambiental, mediante parecer técnico fundamentado, e indicar se a função ambiental tratada pelo inciso II do art. 3º do Novo Código Florestal existe ou não no caso concreto”.

Para Jelinek [201-] é equivocado considerar que, para ser tratada como de preservação permanente, a área deva estar em pleno desenvolvimento das funções ambientais previstas no conceito de APP, pois todas as áreas localizadas nas margens de cursos d'água, de nascentes, de acumulações naturais ou artificiais de água, no topo de morros e montanhas, encostas, chapadas, tabuleiros, dunas, restingas, etc., por definição da Lei Federal, são de preservação permanente, estejam ou não executando aquelas funções ecológicas. A autora reitera que a localização é o fator determinante para a caracterização como área protegida, e não sua eventual situação de desestabilidade funcional ocasionada pela intervenção do homem.

Miranda (2008) destaca que um dos grandes desafios do Direito Ambiental, e fonte de discussões diversas, é compatibilização do uso do solo urbano com a novel legislação, especialmente em face da constante mutação arquitetônica e urbanística de nossas cidades. A autora cita um posicionamento da Advocacia Geral da União, que entende que a aplicação do Código Florestal se dá por critérios do princípio da razoabilidade no exame caso a caso, segundo a melhor solução para o meio ambiente, para as áreas de ocupação consolidada; que a alteração dos limites ambientais trazidos pelo Código Florestal, não indica a imediata necessidade de desfazimento de todas as obras urbanas implantadas ao longo dos anos nessas áreas, porém, uma vez que seu proprietário pretenda o seu desfazimento com a demolição das edificações existentes no local, nenhuma outra pode ser construída, devendo a área de APP ser revegetada e entregue à proteção ambiental.

Indica o Parecer acima referido, em suas conclusões:

“Nas áreas urbanas onde a ocupação não está consolidada é imperativa a obediência aos dispositivos do Código Florestal. Já nas áreas onde a ocupação é consolidada, deve-se aplicar o princípio da razoabilidade para ponderar qual é a melhor solução para o meio ambiente e para os cidadãos”, segundo Procurador Chefe do IBAMA/RJ em Parecer da Advocacia Geral da União de 06-08-2007 - Procuradoria Federal Especializada junto ao Ibama, referente ao Processo Administrativo nº 02022.000671/2006 - Interessado DIJUR/RJ - Assunto: Aplicação do Art.2º do Código Florestal em Área Urbana, página 32.

Em socorro a essas conclusões, o referido parecer traz conclusões da Procuradora Municipal de Porto Alegre da época:

"Na hipótese de existir edificação, a modificação do projeto (reciclagem de uso ou reforma) deve respeitar o limite da construção já erigida, não permitindo ampliação para dentro da APP. Já na hipótese de derrubada da edificação pré-existente para a construção de nova edificação devem ser respeitados os limites previstos pelo Código Florestal atual" (MIRANDA, 2008).

Segundo a autora, a afirmação do IBAMA contradiz a conclusão do próprio parecer que dá como indicação interpretativa do caso concreto a adoção do Princípio da Razoabilidade. Ao adotar esse entendimento restritivo, estar-se-ia criando para as cidades um número elevadíssimo de imóveis inaproveitáveis, impossível de utilização, causando prejuízos aos proprietários, à segurança das relações jurídicas, impediria a adequação do uso do espaço urbano, sempre necessário em razão do aumento populacional e por fim, empurraria a população para ocupar novos espaços, anteriormente livres de urbanização, causando maior impacto ambiental.

O texto do MPF levanta uma dúvida (BRASIL, 2018, p.35): “E os terrenos inseridos em tais áreas urbanas consolidadas, ocupadas licitamente, mas que não foram objeto de edificação? Necessitariam observar a legislação ambiental superveniente, ao contrário da vizinhança, que edificou dentro das normais legais, mas não mais vigentes”? De acordo com o documento, não se trata de uma questão de fácil solução:

[...] Partindo-se da premissa, acertada, de que não há direito adquirido a poluir, é consequência lógica concluir pelo dever de respeitar as áreas de preservação permanente a partir de 1989, bem como as mudanças legislativas subsequentes. Dessa forma, a regra geral será, sim, a necessidade de observância da proibição de edificar em APP. Contudo, a questão é mais difícil do que aparenta ser. Alguns desses terrenos, por serem de tamanho reduzido e totalmente inseridos num ambiente de intensa antropização, podem não apresentar mais nenhuma relevância ambiental na restauração de suas APPs. Tratam-se, ademais, de espaços urbanos vazios, que possuem um efeito nocivo para a cidade, locais onde se concentram depósitos irregulares de lixo, prática de pequenos delitos e outros malefícios. Nesses casos, e somente nesses, é de se perguntar se há razão para exigir do proprietário que continue a não

edificar e, mais, a reflorestar a APP de seu terreno. Essa seria a aplicação fria da lei, dissociada de seu verdadeiro fim qual seja, aquele exposto no art. 3º, II, do Novo Código Florestal, a seguir transcrito:

II – Área de Preservação Permanente – APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, **com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas;** (grifo do autor).

[...]

Ora, não é razoável exigir que um terreno, encravado em uma área licitamente ocupada, e que, diante de suas características, não tem como influenciar de maneira significativa na preservação de recursos hídricos, paisagem, estabilidade geológica, biodiversidade e na facilitação do fluxo gênico e proteção do solo, continue a observar a proibição de construir prevista no art. 4º do Código Florestal. Tais áreas, devida e cuidadosamente apontadas nos estudos, poderiam, portanto, sem que sejam inseridas no processo de regularização (pois não há o que ser regularizado), passar a contar com o mesmo tratamento dado à vizinhança, observando-se a legislação urbanística pertinente. Nesses casos, a análise temporal da consolidação da ocupação se daria em relação não a cada imóvel individualmente, mas sim em relação a todo loteamento, bairro ou conjunto de ocupações. Adotado esse posicionamento, com as cautelas necessárias, não haverá perdas significativas para o meio ambiente, a função social da propriedade poderá ser mais bem executada e o planejamento urbano se tornará mais eficaz.

Um dos trechos do parecer da PGM de Porto Alegre (2016) versa sobre o afastamento da regra geral de aplicabilidade do Código Florestal quando descaracterizada a APP. Sendo a APP uma faixa de proteção e prestação de serviços ambientais e outros bens ambientais, se inexistirem esses serviços ambientais, não há razão de imposição da observância dessa limitação:

“Portanto, de modo geral, quando se tratar de área urbana consolidada, com curso d’água e entorno antropizado pelo menos antes de 22/07/2008, ocupado por construções existentes, ruas e avenidas, sem as funções ambientais estabelecidas na Lei 12.651/12 a saber: (a) preservação de recursos hídricos - corpo d’água canalizado e ocupado em toda a sua extensão (b) paisagem – local totalmente ocupado e descaracterizado (c) estabilidade geológica e proteção do solo (e) biodiversidade e fluxo gênico de fauna e flora – não há recursos a serem protegidos nem tampouco a serem recuperados. O próprio sistema viário e construtivo historicamente implementado terá eliminado essa função ambiental”.

Séguim, Kligerman e Assumpção (2006) mencionam que o desenvolvimento urbano em geral ignora os pequenos cursos d’água que cortam as cidades e, quando os

gestores os notam, é para canalizá-los ou cobri-los com a justificativa da necessidade de mais espaço para circulação. Segundo as autoras, para promoção de melhorias, as edificações dentro da faixa de proteção deveriam ser removidas e a mata ciliar recuperada. Porém, esta não é a posição dominante nos Tribunais Superiores, quando se privilegia o direito de propriedade.

De acordo com Souza (2015), as APP encontram-se relacionadas aos mais diferentes contextos sociais, culturais, econômicos e urbanísticos, e que a negligência dessa diversidade compromete a eficácia das ações sobre essas áreas, no que se refere às suas funções tanto ambientais quanto urbanas. Conclui que a efetividade da lei depende de ações locais que possam criar espaços adjacentes e incorporar essas áreas na cidade através de adequações urbanísticas no entorno dessas áreas; caso contrário, a mera aplicação da lei não garantirá que esses espaços sejam incorporados às cidades, tampouco que sejam capazes de cumprir funções ambientais e urbanas de forma adequada.

Jelinek [201-, p.32] discorrendo sobre as ocupações das APP urbanas afirma:

“O espaço construído não prepondera sobre o ambiente natural, porém são partes integrantes do mesmo contexto do meio ambiente urbano “e as decisões de caráter urbano-ambientais a serem tomadas precisam avaliar esta universalidade”.

Embora Brancalion (2016) afirmar que a nova lei trouxe avanços importantes, ele destaca que ela também abriu espaço para retrocessos críticos. Dessa forma, o autor recomenda que o Poder Judiciário atente ao conhecimento científico disponível para tomar suas decisões e que os estados e os municípios corrijam possíveis distorções na lei por meio de regulamentações bem elaboradas, embasadas nesse conhecimento e construídas com ampla participação da sociedade civil e da comunidade científica.

Para Machado (2013), a nova lei florestal brasileira decepcionou uma grande parte da população, pois as novidades introduzidas não preenchem as necessidades da integração das florestas com os outros elementos do ecossistema. Perdeu-se uma chance de contribuir fortemente para o equilíbrio ecológico e para a sadia qualidade de vida.

Importante foi a colocação de Castro, May e Garcias (2018), onde sugerem que ausência do conceito claro do que é um rio urbano, seja em lei ou resolução normativa, prejudica a aplicação da lei, podendo gerar interpretações contrárias ao objetivo da proteção ambiental. Falta também regulamentação quanto aos cursos d'água

modificados com retificações, canalizações e transposições, frequentes nas áreas urbanas, em geral não são consideradas as áreas de preservação permanente, que, via de regra, acabam suprimidas. Com a falta de regulamentação clara, surgem as interpretações de que um corpo d'água canalizado perde seu *status* de rio e, assim, não necessita de APP.

Araújo e Ganem (2016) inferem que atualmente, dispomos de conhecimento científico que demonstra a estreita relação entre desenvolvimento humano e conservação dos ecossistemas naturais, podendo tanto as cidades como os demais empreendimentos humanos se desenvolverem com base em novas diretrizes ecológicas.

Machado (2004) sugere que, em muitos casos, se dispormos de obras de Engenharia para a contenção e recuperação de margens de rios, certamente estaremos colaborando de forma muito mais efetiva na proteção dessas áreas do que somente com o cumprimento puro e simples do Código Florestal. De acordo com o autor, novas técnicas de Bioengenharia podem e devem ser usadas como forte aliada à preservação da natureza, e não encaradas como algo que estaria agredindo o meio ambiente.

A inutilização e o isolamento absoluto das APP são inviáveis nos grandes centros urbanos, tendo em vista a forma de ocupação do território já adotada. Aplicar a regra da intocabilidade, no estágio atual, geraria, em muitos casos, transtornos de tamanha dimensão que o melhor caminho seria uma intervenção na área com menor impacto possível, como por exemplo, com a construção de parques lineares – tendência já evidenciada –, que permitem a proteção das matas ciliares, e possibilitam a conjugação de outras atividades no mesmo espaço, como áreas para a prática de esporte, recreação, cultura, turismo, etc., tão carentes pela população. Tal medida evitaria a proliferação dos “vazios urbanos” e das “fronteiras desertas”, de efeitos perversos à cidade, em razão dos obstáculos e riscos que oferecem, além da sua vulnerabilidade aos usos nocivos (VITORIANO E SILVA, 2012).

Speth et al. (2020) enfatizam que a problemática social e ambiental não é enfrentada apenas por grandes centros, mas também por pequenos municípios, mostrando que o crescimento desordenado é uma prática comum na maioria das cidades brasileiras, independente do porte. Essa realidade aponta a carência de planejamento e de políticas públicas eficientes. A partir desse cenário, se evidencia a necessidade ao cumprimento das legislações existentes, e, além disso, a criação de novos sistemas de fiscalização com o propósito de assegurar que as APP desempenhem sua função ambiental de maneira adequada.

3 - A ocupação antrópica consolidada pela Lei de Minas Gerais

A “Ocupação Antrópica Consolidada” é uma expressão que foi disposta pela legislação mineira, Lei nº 14.309/2002, com a finalidade de garantir aos proprietários de imóveis a continuidade de ocupações e/ou intervenções em APP estabelecidas até 19 de junho de 2002. Se a intervenção se enquadrasse na situação de ocupação antrópica consolidada, não poderia haver autuação, seja criminal ou administrativa. Era como uma espécie de anistia concedida pelo Poder Público.

Nas APP localizadas em área urbana com plano diretor ou projeto de expansão aprovados pelo Município, seria respeitada a ocupação consolidada, atendidas as recomendações técnicas do poder público, considerando-se ocupação antrópica consolidada o uso alternativo do solo em APP estabelecido até 19/06/2002, por meio de ocupação da área com edificações, benfeitorias ou parcelamento do solo.

No entanto, no decorrer do tempo, não houve regulamentação específica, sendo apenas vedada a expansão da área ocupada e atendidas as recomendações técnicas do poder público para adoção de medidas mitigadoras e de recuperação de áreas degradadas.

Art. 11 [...]

§ 1º Para fins do disposto neste artigo, considera-se ocupação antrópica consolidada o uso alternativo do solo em área de preservação permanente estabelecido até 19 de junho de 2002, por meio de ocupação da área, de forma efetiva e ininterrupta, com edificações, benfeitorias e atividades agrossilvipastoris, admitida neste último caso a adoção do regime de pousio (MINAS GERAIS, 2002).

No ano de 2013, o Estado de Minas Gerais sancionou a Lei nº 20.922, que dispõe sobre as Políticas Florestal e de Proteção à Biodiversidade no Estado, originada após a promulgação do Código Florestal Federal, a Lei nº 12.651/2012. Chama-se a atenção para a expressão “ocupação antrópica consolidada” que foi estabelecida e mantida pela legislação mineira e acabou colocando em risco a proteção efetiva dessas áreas.

Na maior parte do documento, as regras estabelecidas em Minas não fugiram à regra Federal, pois era interesse da sociedade mineira adotar as flexibilidades do Código Florestal Federal para o Estado. No entanto, algumas disposições foram alteradas e devido ao seu teor se tornaram alvo de questionamentos por parte da Procuradoria Geral da República e Procuradoria do Estado de Minas Gerais.

Em 22/06/2016, foi ajuizada Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 1.0000.16.045004-5/000 – MG) pelo Procurador Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais, em face dos artigos 2º, III; 3º, II, alínea "c"; 17º e 43º, § 5º, da Lei Estadual nº 20.922/2013. Os dispositivos foram contestados por admitirem consolidação de ocupação antrópica em APP, nos seguintes termos:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, entende-se por: [...]

III – ocupação antrópica consolidada em área urbana o uso alternativo do solo em Área de Preservação Permanente – APP – definido no plano diretor ou projeto de expansão aprovado pelo município e estabelecido até 22 de julho de 2008, por meio de ocupação da área com edificações, benfeitorias ou parcelamento do solo; [...]

Art. 3º Para os fins desta Lei, consideram-se:

II – de interesse social: [...]

c) a implantação de infraestrutura pública destinada a esportes, lazer e atividades educacionais e culturais ao ar livre em áreas rurais consolidadas e em ocupações antrópicas consolidadas em área urbana, observadas as condições estabelecidas nesta Lei; [...]

Art. 17 Será respeitada a ocupação antrópica consolidada em área urbana, atendidas as recomendações técnicas do poder público. [...]

Art. 43

§ 5º As Unidades de Conservação e áreas protegidas criadas com base nas legislações anteriores e que não pertençam às categorias previstas nos incisos I e II serão reavaliadas, no todo ou em parte, no prazo de até quatro anos contados a partir da data da publicação desta Lei, com o objetivo de definir sua destinação com base na categoria e função para as quais foram criadas, nos termos do regulamento (MINAS GERAIS, 2013).

De acordo com a ADI, ficou patente que para contornar o regime legal desenhado na normativa federal para as APP urbanas, foi considerado como “ocupação antrópica consolidada” a existência de benfeitorias e edificações, a ser respeitada, ainda que fora de procedimentos de regularização fundiária de interesse social e também o mero parcelamento do solo aprovado pelo Município, ainda que não haja edificação ou benfeitorias na APP, ou seja, o mero lote vago é considerado ocupação antrópica consolidada (TJMG, 2017).

Ainda constante do documento, ressalta-se que os Art. 2º, III; 3º, II, c, e 17, da Lei nº 20.922/2013 do Estado de Minas Gerais não poderiam ter instituído conceito de ocupação antrópica consolidada em área urbana a fim de vulnerar áreas de preservação permanente e flexibilizar seu regime de proteção, descaracterizando o tratamento definido pela legislação federal. A lei estadual usurpou competência privativa da União

para legislar sobre normas gerais em proteção ambiental. E por isso, foi declarada inconstitucionalidade formal dos dispositivos em 22/08/2017.

Paralelamente, uma ação tramitava na esfera Federal, onde em 22/03/2017 o Procurador Geral da República ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 5.675), com pedido de liminar, no Supremo Tribunal Federal (STF), contra os Art. 2º, III; 3º, II, c, e 17 da Lei nº 20.922/2013, do Estado de Minas Gerais, alegando que a Lei mineira legitima ocupações realizadas em solo urbano de APP em situações não previstas no conjunto normativo elaborado pela União, o que significaria contrariedade aos Art. 24, VI e VIII e § 1º e 2º; 225, *caput*, § 1º, III, e § 3º, da Constituição da República.

Art. 24 Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...]

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; [...]

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; [...]

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

Art. 225 Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: [...]

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; [...]

§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados. [...] (BRASIL, 1988).

Diferentemente da lei mineira, a lei federal não tipifica o conceito de “ocupação antrópica consolidada”, se referindo apenas à “área urbana consolidada”. O conceito de área urbana consolidada é restrito e exige cumprimento dos seguintes requisitos: (a) densidade demográfica superior a 50 habitantes por hectare; (b) malha viária e (c) existência de pelo menos dois equipamentos de infraestrutura, como especificado no Art. 47, II, da Lei nº 11.977/2009, alterada pela Lei nº 13.465/2017.

Por outro lado, o conceito de ocupação antrópica consolidada é excessivo e indevidamente abrangente e alcança o uso alternativo do solo definido por projeto de expansão ou aprovado por plano diretor municipal, por meio de ocupação de áreas com edificações, benfeitorias ou parcelamento do solo.

A diferença conceitual repercute no tratamento das atividades consideradas de interesse social (TABELA 4).

Tabela 4 – Diferença conceitual na legislação federal e legislação estadual.

LEI FEDERAL Nº 11.977/2009 ALTERADA PELA LEI Nº 13.465/2017	LEI MINEIRA Nº 20.922/2013
Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por: [...] IX – interesse social: [...] c) a implantação de infraestrutura pública destinada a esportes, lazer e atividades educacionais e culturais ao ar livre em áreas urbanas e rurais consolidadas , observadas as condições estabelecidas nesta Lei; [...].	Art. 3º Para os fins desta Lei, consideram-se: [...] II – de interesse social: c) a implantação de infraestrutura pública destinada a esportes, lazer e atividades educacionais e culturais ao ar livre em áreas rurais consolidadas e em ocupações antrópicas consolidadas em área urbana , observadas as condições estabelecidas nesta Lei; [...].

Fonte: STF (2017).

Considerando que o conceito de ocupação antrópica consolidada é mais amplo do que o de área urbana consolidada, a lei mineira cria hipótese de interesse social não prevista na legislação federal, ultrapassando seus limites. Atividades de interesse social constituem uma das hipóteses excepcionais que autorizam intervenção em APP.

Além do mais, a Lei legitima ocupações realizadas em solo urbano de APP em situações não previstas no Código Florestal brasileiro. Seu Art. 17 determina que se respeitem ocupações antrópicas consolidadas em área urbana, “atendidas as recomendações técnicas do poder público”.

De acordo com trecho da ADI 5675, o conceito de área urbana consolidada flexibilizou as normas relativas aos casos de intervenção e ocupação em APP, em dissonância ao conjunto normativo elaborado pela União.

[...] A Lei 20.922/2013 de Minas Gerais ultrapassa as balizas do conjunto normativo federal. Cria o conceito de “ocupação antrópica consolidada em área urbana”, que consistiria no uso alternativo do solo em área de preservação permanente, por meio de ocupação com edificações, benfeitorias ou parcelamento do solo (art. 2º, III). Além disso, considera atividade de interesse social a implantação de infraestrutura pública destinada a esportes, lazer e atividades educacionais e culturais ao ar livre em ocupações antrópicas consolidadas em área urbana, possibilitando tais atividades em APP (art. 3º, II, c), fora das hipóteses restritas previstas na lei federal. Por fim, o art. 17 da lei mineira afirma que será respeitada a ocupação antrópica consolidada em área urbana, atendidas as recomendações técnicas do poder público, desconsiderando o regime especial de proteção das áreas de preservação permanente.

[...] Em suma, ao criar o instituto denominado “ocupação antrópica consolidada em área urbana”, a Lei 20.922/2013, elasteceu o conceito de área urbana consolidada e flexibilizou as normas relativas aos casos de intervenção e ocupação em áreas de preservação permanente, em total descompasso com o conjunto normativo elaborado pela União. A legislação federal exauriu o tema relativo a ocupação e regularização fundiária em APPs. É juridicamente inconstitucional atuação de estados-membros de modo a ampliar as hipóteses e flexibilizar os requisitos definidos para tanto. Houve patente usurpação da competência da União para legislar sobre normas gerais em matéria ambiental pelo Estado de Minas Gerais (MPF, 2017).

Em consulta ao andamento do processo no STF, ainda não houve um pronunciamento da referida corte sobre o mérito da questão, diferentemente do que ocorreu na competência do Estado de Minas, que julgou procedente a ação de inconstitucionalidade.

O certo é que, nas três esferas da federação, as normas gerais editadas pela União devem ser obrigatoriamente observadas em todos os procedimentos de proteção ambiental. Os Estados e Municípios também estão vinculados às diretrizes traçadas no plano nacional, sendo inconstitucional qualquer tentativa de flexibilizar as regras estabelecidas para todo país.

Diante destes fatos, o que se pode afirmar é que no Estado de Minas Gerais, o uso antrópico consolidado em APP urbana, só se dá nas hipóteses de utilidade pública, interesse social e eventual ou baixo impacto ambiental. Ou seja, regra a ser seguida é o Código Florestal Federal, já que as especificações da lei mineira foram declaradas inconstitucionais.

Para autorizar intervenções em APP, pelo discurso legislativo, utiliza-se o fundamento de que os casos de utilidade pública e de interesse social, pela sua própria natureza, servem a um interesse maior da sociedade, interesse esse tão relevante quanto

a sua preservação permanente. Além desses casos excepcionais de utilização das APP, criam-se também casos de baixo impacto ambiental, partindo-se da premissa de que a magnitude diminuta dos impactos causados fundamenta a intervenção, na medida em que essa não tem potencialidade de comprometer a capacidade de absorção dos ecossistemas utilizados, não gerando, assim, a possibilidade de esgotamento da capacidade de suporte desses bens ambientais (AZEVEDO, 2013).

Apesar da importância das Leis Federal e Estadual na proteção florestal do Estado, houve pouca atualização, trazendo até então uma série de inseguranças, o que motivou a publicação do Decreto nº 47.749 de 11 de novembro 2019. O Estado passou a ter uma nova norma para os processos de autorização de intervenção ambiental, que regulamenta a Lei nº 20.922/2013 no que se refere às intervenções sobre a cobertura vegetal nativa ou sobre área de uso restrito, denominadas intervenções ambientais (IA), dentre outros. A publicação do Instituto Estadual de Florestas (IEF) segue as diretrizes de modernização da legislação ambiental do Governo de Minas e traz maior segurança jurídica aos procedimentos de intervenção ambiental.

Conforme o Decreto nº 47.749/2019, art. 3º, inciso II, a intervenção com ou sem supressão de cobertura vegetal nativa em APP é passível de autorização, e compete aos órgãos ambientais estaduais autorizar tal intervenção, segundo seu art. 4º (MINAS GERAIS, 2019). No entanto, compete aos órgãos ambientais municipais autorizar as intervenções ambientais em área urbana (art.4º, § 1º), nas seguintes situações:

- I - em área urbana, quando não vinculada ao licenciamento ambiental de competência dos demais entes federativos;
- II - quando vinculada ao licenciamento ambiental municipal, excetuadas as previsões da legislação especial (MINAS GERAIS, 2019).

Como ocorre na Legislação Federal, as intervenções em APP só poderão ser autorizadas nos casos de utilidade pública, de interesse social e de atividades eventuais ou de baixo impacto ambiental, devendo ser comprovada a inexistência de alternativa técnica e locacional (art. 17), sendo vedada a autorizações para uso alternativo do solo em imóvel no qual tenha ocorrido supressão de vegetação nativa não autorizada em APP, realizada após 22 de julho de 2008, sem que o infrator tenha cumprido a obrigação de promover a recomposição da vegetação ou buscado sua regularização (art. 38).

Anteriormente ao decreto supracitado, o Estado, por sua vez, já havia definido as atividades consideradas de eventual e baixo impacto, como possibilita o art. 3º, inciso III, alínea m, da legislação mineira:

Art. 3º Para os fins desta Lei, consideram-se: [...]

III - atividade eventual ou de baixo impacto ambiental: [...]

m) outra ação ou atividade similar reconhecida como eventual e de baixo impacto ambiental em ato do Conselho Nacional do Meio Ambiente ou do Conselho Estadual de Política Ambiental – Copam (MINAS GERAIS, 2013).

Os conselheiros da Câmara Normativa e Recursal do Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM) aprovaram em 25/07/2018 a Deliberação Normativa (DN) COPAM nº 226 que listou as atividades reconhecidas como eventuais e de baixo impacto ambiental para fins de intervenção em APP em Minas Gerais, além daquelas previstas na Lei nº 20.922/2013.

Art.1º Ficam estabelecidas as seguintes atividades eventuais ou de baixo impacto ambiental para fins de intervenção em área de preservação permanente: [...]

IX - edificação em áreas de parcelamento do solo regularizadas até 22 de dezembro de 2016, inseridas em meio urbano detentor de infraestrutura básica que inclua vias de acesso pavimentadas, iluminação pública e solução de esgotamento sanitário e de drenagem de águas pluviais e permita ligações domiciliares de abastecimento de água e energia elétrica, desde que não haja supressão de fragmento de vegetação nativa;

X - edificação em pavimentos sobre a mesma base de ocupação regular de área de preservação permanente (MINAS GERAIS, 2018b).

Considerando o cunho de espaço territorial especialmente protetivo atribuído à APP, decorrente de suas especificidades relevantes para as presentes e futuras gerações, tem-se que não deveria ser feita “interpretação ampliativa com o intuito de incluir situação não prevista pelo legislador, exatamente por já se tratar de hipótese excepcional que, portanto, não comporta nova exceção” (SILVA, 2013, p. 315).

Para Andrade e Varjabedian (2006), pequenas intervenções já são suficientes para impactar o ambiente. Os autores comentam que, em margens de rios ou reservatórios, perturbações como desmatamentos, ainda que pontuais, ou seja, com enfoque restrito na área de intervenção, podem apresentar efeitos cumulativos em face à sua reincidência, prejudicando as funções ambientais das APPs por amplas áreas. Muitas vezes, por ser um processo contínuo, a degradação das terras é desprezada

quando ocorre em magnitudes menores, até que eventos catastróficos aconteçam, como inundações, estiagens e escorregamentos sob as precipitações de alta intensidade.

E na tentativa de resolver a situação daqueles que não se enquadram nas hipóteses de utilidade pública ou interesse social, ou seja, o privado, é que o Estado tratou de alterar as regulamentações existentes na DN nº 226. A referida DN foi revogada e substituída pela DN nº 236 de 02 de dezembro de 2019 que regulamenta o disposto na alínea “m” do inciso III do art. 3º da Lei nº 20.922/2013 e estabelece as atividades eventuais e de baixo impacto ambiental para fins de intervenção em APP, dentre elas, as relativas à área urbana:

Art. 1º Ficam estabelecidas as seguintes atividades eventuais ou de baixo impacto ambiental para fins de intervenção em área de preservação permanente: [...]

IX - edificações em lotes urbanos aprovados até 22 de julho de 2008, devidamente registrados no Cartório de Registros de Imóveis, desde que situados às margens de vias públicas dotadas de pavimentação, iluminação pública, solução para esgotamento sanitário, sistema de abastecimento de água e drenagem pluvial; [...]

Parágrafo único - As edificações a que se refere o inciso IX implantadas a partir da publicação desta deliberação normativa deverão observar a faixa não edificante prevista no inciso III do art. 4º da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (MINAS GERAIS, 2019).

Com o advento da DN nº 236, o Estado de Minas Gerais passa a considerar atividade eventual ou de baixo impacto as edificações em APP urbana, em lotes aprovados até 22 de julho de 2008, respeitando-se os 15 metros de área não edificante, constante na Lei de Parcelamento do Solo Urbano, desde que não comprometa as funções ambientais destes espaços, como definido em seu Art. 4º:

Art. 4º A intervenção em área de preservação permanente para atividades eventuais ou de baixo impacto ambiental não poderá comprometer as funções ambientais desses espaços, especialmente:

I - a estabilidade das encostas e margens dos corpos de água;

II - os corredores ecológicos formalmente instituídos;

III - a drenagem e os cursos de água intermitentes;

IV - a manutenção da biota;

V - a regeneração e a manutenção da vegetação nativa nas áreas de preservação permanente nas quais não haverá intervenção; e

VI - a qualidade das águas (MINAS GERAIS, 2019).

Há que se observar inicialmente que a Lei Federal 6.766/1979, vigente a mais de 40 (quarenta) anos, veda em seu art. 3º, inciso V, o parcelamento do solo em áreas de

preservação ecológica, aí englobadas as APP. Ou seja, quaisquer aprovações de loteamentos que não tenham observado tal regramento são ilegais, não gerando direito ao adquirente do lote em edificar na APP. Fica muito claro que o inciso IX do art. 1º da DN nº 236 pretende “restaurar” ou “revalidar” o instituto da “ocupação antrópica consolidada” (MINAS GERAIS, 2018c), previsto nos art. 2º, III e 17 da Lei Estadual nº 20.922/2013, que foram declarados inconstitucionais pelo TJMG na ADI 1.0000.16.045004-5/000 – MG.

Pela análise de Lehfeld (2013, p.55):

“Temerária a possibilidade de, por ato de órgão ambiental federal (CONAMA), ou estaduais (Conselhos Estaduais do Meio Ambiente), serem consideradas como de "baixo impacto ambiental" as novas intervenções no meio ambiente, especialmente em Áreas de Preservação Permanente (APP). Impõe-se que a supracitada qualificação seja determinada por lei consoante os princípios constitucionais da prevenção e do desenvolvimento socioambiental sustentável (art. 225, caput, e § 1, IV, da CF/1988). Cabe uma ampla discussão a respeito do tema, o que somente é possível em sede legislativa, já que órgãos e entidades da Administração Pública submetem-se a um código político-econômico que, por vezes, não demanda participação democrática em suas decisões”.

Interessante observar que o proposto no art. 1º, inciso IX da DN nº 236, trata-se de atividade sabidamente impactante ao ambiente, pois poderá ocasionar a supressão de vegetação ou a dificuldade à regeneração da flora nativa, redução de abrigo da fauna e alteração da qualidade da água, no caso de APP hídricas. Contraditoriamente, em seu art. 4º, prevê que a atividade considerada como de baixo impacto ambiental não poderá comprometer as funções ambientais desses espaços onde tomem forma. Ora, é inevitável que tal atividade modifique a natureza da APP e conseqüentemente implique em prejuízos às funções ecológicas desses ambientes protegidos. Dessa forma, não é de se esperar que o disposto no art. 4º resulte em alguma eficácia na proteção das APP.

Apesar do Código Florestal Federal, assim como o Estadual conferirem ao COPAM competência para instituir outras hipóteses de intervenções eventuais e de baixo impacto ambiental similares à aquelas já definidas na lei, todavia, tal competência é limitada pelo princípio da vedação ao retrocesso ambiental e pela impossibilidade do órgão ambiental estadual diminuir a proteção ao bem ambiental, mediante o estabelecimento de hipóteses menos restritivas e em desconformidade com a decisão judicial do TJMG que já declarou inconstitucional a chamada “ocupação antrópica

consolidada”, devendo ser observada a Lei 13.465/2017 combinada com os art. 64 e 65 da Lei Federal nº 12.651/2012.

Sob o ponto de vista da tutela ambiental, essa flexibilização normativa para instalação de empreendimentos variados, por meio de ato administrativo denota evidente retrocesso ambiental.

Para Andrade e Varjabedian (2006) a qualificação de “baixo impacto” é relativa. Pequenas intervenções envolvendo, por exemplo, a supressão de vegetação, podem, dependendo do contexto em análise, apresentar maior relevância e significado do ponto de vista ambiental, tanto isoladamente quanto pelo efeito conjunto, por seu papel na configuração da paisagem, na interação de ecossistemas, proteção dos recursos naturais ou patrimônio genético. Ainda ressaltam a pré-qualificação arbitrária de danos como sendo de baixo impacto, pode abrir brechas para usurpar o sistema de licenciamento, se este não estiver aparelhado e capacitado para trabalhar em diferentes escalas de análise, e manter procedimentos de controles efetivos.

Associado ao agravante de contar com uma regulamentação equivocada do ponto de vista técnico, para devida tutela ambiental, constata-se que a introdução do termo baixo impacto abriu uma série de permissividades em atendimento aos interesses privados em detrimento à coletividade (LAUDARES, 2014).

Em última análise, pode-se constatar que apesar das APP estarem protegidas de exploração econômica intensiva, estas sofrem as mais diversas formas de pressão para a sua utilização na medida em que a legislação passa a permitir a exploração em casos de utilidade pública, de interesse social e eventual ou baixo impacto ambiental.

4 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

A aplicação das regras relativas às APP no meio urbano tornou-se inquestionável com a redação do novo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), onde o caput do seu art. 4º expressa, de forma clara, que os efeitos da proteção legal atingem tanto as APP localizadas na zona rural como na zona urbana.

Apesar da preocupação em assegurar a existência das APP em áreas urbanas no novo Código Florestal, percebe-se uma flexibilização no regime de proteção dessas áreas, como a exclusão das APP de cursos d'água efêmeros e também a modificação da referência para determinação da largura da faixa de preservação permanente, deixando de ser desde a borda da calha do “leito maior” para o “leito regular”.

A Lei nº 12.651/2012 teve artigos, parágrafos, incisos e alíneas vetados, dentre eles os § 7º e 8º do artigo 4º, retirando do mundo jurídico os parágrafos que davam aos municípios o poder para disciplinar o instituto em áreas urbanas. Dessa forma, criou-se um vazio legal que, deu às APP, seja em área urbana, seja em área rural, o mesmo tratamento.

A regra geral aplicada às APP é a intocabilidade, ressalvadas as exceções contidas no art. 8º da lei atual, com as possibilidades legais de supressão ou intervenção de tais áreas somente nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental.

A possibilidade de ampliação da listagem das hipóteses de utilidade pública, interesse social e de baixo impacto ambiental dão margem a questionamentos acerca da eficácia da proteção legal atribuída a essas áreas, em uma clara tentativa de sobrepor os interesses econômicos aos interesses sociais e ambientais.

As APP hídricas urbanas devem ser preservadas e nas possibilidades legais admitidas, ter um planejamento de ocupação ordenado segundo suas características técnicas, ou seja, a partir do conhecimento técnico o poder público poderá garantir as funções ambientais mínimas que deverão ser contempladas no plano diretor para a proteção dessas áreas.

Em se tratando de regularização fundiária urbana (Reurb) em APP, o papel dos municípios na gestão destas áreas, por meio do Plano Diretor, gera grande preocupação, uma vez que a normatização quanto aos estudos ambientais exigidos pode apresentar um grau de exigência sobremaneira “flexível”, incorrendo no risco de perda de funções

ambientais importantes das APP hídricas, acarretando em prejuízos não só ao ambiente, mas também ao próprio homem.

Faz-se urgente a edição de um novo regramento legal, específico para áreas urbanas, com o objetivo de se evitar que o código florestal não seja aplicado nessas áreas pela afirmação quase que generalizada da perda das suas funções ambientais e consequente descaracterização.

Minas Gerais depois de sancionar o seu “Código Florestal”, a Lei nº 20.922/2013 com base no Código Florestal Federal, teve três de seus artigos declarados inconstitucionais, por terem instituído conceito de ocupação antrópica consolidada em área urbana a fim de vulnerar áreas de preservação permanente e flexibilizar seu regime de proteção, descaracterizando o tratamento definido pela legislação federal.

O uso antrópico consolidado em APP urbana, no Estado de Minas Gerais, só se dá nas hipóteses de utilidade pública, interesse social e eventual ou baixo impacto ambiental. Ou seja, regra a ser seguida é o Código Florestal Federal, já que as especificações da lei mineira foram declaradas inconstitucionais.

5 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, E. M. **APP fluvial urbana: navegando entre o sensível e a pressão: o caso da Sub-bacia do córrego Taioca – no ABC Paulista**. 2012. 158 p. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

ALMEIDA, P. S.; SILVA, I. C. N. Regularização fundiária em áreas de conservação: análise da legislação ambiental e seus reflexos nas populações locais vulneráveis e no meio ambiente entre 2000-2010 no reservatório Billings. **Revista Direito Ambiental e sociedade**, Universidade de Caxias do Sul, v. 7, n. 2, p. 239-264, mai./ago., 2017. Disponível em: <<http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental>>. Acesso em: 20 abr. 2020.

AMADO, F. A. D. T. **Direito Ambiental Esquematizado**. 5. ed., rev. atual. amp. São Paulo: Método, 2014.

ANCONA, A. L. APPs em áreas urbanas x direito à moradia. In: SEMINÁRIO APP URBANA, 1., 2007, São Paulo. **Resumos...** São Paulo: FAUUSP, 2007. p. 235-237.

ANDRADE, F. A. V.; VARJABEDIAN, R. As Áreas de Preservação Permanente e o Propalado “Baixo Impacto Ambiental”, frente aos deveres de defesa e preservação do meio ambiente. In: CONGRESSO DE MEIO AMBIENTE, 10.; CONGRESSO DE HABITAÇÃO E URBANISMO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 4., 2006, Campos do Jordão. **Anais...** Campos do Jordão: Ministério Público do Estado de São Paulo, 2006.

ANTUNES, P. B. **Comentários ao Novo Código Florestal: Lei nº 12.651/12: atualizado de acordo com a Lei nº 12.727/12**. 2. ed. São Paulo: Atlas. 2014.

_____. Áreas de Preservação Permanente Urbanas: O Novo Código Florestal e o Judiciário. **Revista de Informação Legislativa**, v. 52, n. 206, p. 83-102, abr./jun. 2015. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/206/ril_v52_n206_p83.pdf> Acesso em: 15 abr. 2020.

_____. (Paulo Bessa Antunes). Vale o mais restritivo? **O eco**, 24 agosto de 2005, 15h02. Disponível em: <<http://www.oeco.org.br/colunas/paulo-bessa/16878-oeco-13503/>>. Acesso em: 03 jul. 2020.

ARAÚJO, S. M. V. G. As Áreas de Preservação Permanente e a Questão Urbana. **Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados**. Brasília. 2002. 12p. Disponível em: <<https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/1083>> Acesso em: 15 abr. 2020.

_____. Legislação urbana e habitacional e proteção do meio ambiente: pontos para reflexão. In: SOBREIRA, F. J. A.; GANEM, R. S.; ARAÚJO, S. M. V. G. (Org.). **Qualidade e Sustentabilidade do Ambiente Construído**: legislação, gestão pública e projetos. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014. p. 83-99.

ARAÚJO, P. S. Supressão de Vegetação Nativa em Áreas de Preservação Permanente: comentários à Lei 12.651/2012. **Revista Direito Ambiental e sociedade**, v. 3, n. 2, p. 109-133, 2013.

ARAÚJO NETO, M. D.; STEINKE, V. A.; PINTO, M. L. C. Crescimento Urbano em Bacias Hidrográficas: impasses e perspectivas relativos à sustentabilidade social. In: SOBREIRA, F. J. A.; GANEM, R. S.; ARAÚJO, S. M. V. G. (Org.). **Qualidade e Sustentabilidade do Ambiente Construído**: legislação, gestão pública e projetos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2014. p. 69-81.

ARAÚJO, S. M. V. G. GANEM, R. S. A Nova Lei Florestal e a Questão Urbana. In: SILVA, A. P. M.; MARQUES, H. R.; SAMBUICHI, R. H. R. (Org.). **Mudanças no Código Florestal Brasileiro**: desafios para a implementação da nova lei. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 107-124.

AZEVEDO, R. E. S. O novo Código Florestal e a flexibilização das intervenções excepcionais em Áreas de Preservação Permanente. **Revista Direito Ambiental e sociedade**, v. 3, n. 1, p. 65-93, 2013.

AZEVEDO, R. E. S.; OLIVEIRA, V. P. V. Reflexos do Novo Código Florestal nas Áreas de Preservação Permanente – APPs – Urbanas. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, v. 29, p. 71-91, abr., 2014.

BENJAMIM, A. H. Código Florestal: a reforma proposta pelo CONAMA e a nova MP n.º 1.956-50. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL – AGRICULTURA E MEIO AMBIENTE, 4., 2000, São Paulo. **Anais...** São Paulo: IMESP, 2000. p. 405.

BENSUSAN, N.; RUSS, L. **Código Florestal**: por um debate pautado em ciência. Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia. 2014. 75p.

BEZERRA, M. C. L.; CHAER, T. M. S. Regularização Fundiária e os Conflitos com as Normas do Código Florestal para APP Urbana. **Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais**, Rio de Janeiro, ed. 10, ano 3, set., 2012. Disponível em: <http://emetropolis.net/system/edicoes/arquivo_pdfs/000/000/010/original/emetropolis_n10.pdf?1447896328> Acesso em: 20 jun. 2020.

BIBLIOTECA PROF. PAULO DE CARVALHO MATTOS (São Paulo). **Tipos de Revisão de Literatura**. FCA-UNESP-Botucatu, 2015. 9 p.

BORGES, L.A.C. **Aspectos Técnicos e Legais que Fundamentam o Estabelecimento das Áreas de Preservação Permanente (APP)**. 2008. 193 p. Tese (Doutorado em Ciências Florestais) - Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2008.

BORGES, L.A.C. et al. Áreas de Preservação Permanente na Legislação Ambiental Brasileira. **Ciência Rural**, Santa Maria, v.41, n.7, p. 1202-1210, jul., 2011.

BRANCALION, P.H.S. et al. Análise Crítica da Lei de Proteção da Vegetação Nativa (2012) que Substituiu o Antigo Código Florestal: atualizações e ações em curso. **Natureza e Conservação**, v. 14, n. 1, p. 1-16, abr., 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.ncon.2016.03.004>> Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Agência Nacional de Águas. **Nota Técnica** nº 12/2012/GEUSA/SIP-ANA. Disponível em: <http://arquivos.ana.gov.br/imprensa/noticias/20120509_NT_n_012-2012-CodigoFlorestal.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2020.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 20 jun. 2020.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Áreas de Preservação Permanente e Unidades de Conservação & Áreas de Risco**. O que uma coisa tem a ver com a outra? Relatório de Inspeção da área atingida pela tragédia das chuvas na Região Serrana do Rio de Janeiro. Brasília: MMA, 2011. 96 p.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Áreas de Preservação Permanente Urbanas**. Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/areas-verdes-urbanas/%C3%A1reas-de-prote%C3%A7%C3%A3o-permanente.html>>. Acesso em: 23 abr. 2020.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Mata Atlântica: patrimônio nacional dos brasileiros**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2010. 408 p.

_____. Ministério Público Federal. Câmara de Coordenação e Revisão, 4. **Regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente / 4ª Câmara de Coordenação e Revisão, Meio Ambiente e Patrimônio Cultural**. Brasília: MPF, 2017. 122 p. Disponível em: <<http://intranet.mpf.mp.br/areas-tematicas/camaras/meio-ambiente-e-patrimonio-cultural/documentos/manuais-e-roteiros>> Acesso em: 02 jun. 2020.

_____. **Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934**. Aprova o código florestal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d23793.htm>. Acesso em: 20 jun. 2020.

_____. **Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965.** Instituiu o novo Código Florestal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14771.htm>. Acesso em: 20 jun. 2020.

_____. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília: Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16766.htm>. Acesso em: 20 jun. 2020.

_____. **Lei nº 7.511, de 07 de julho de 1986.** Altera dispositivos da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que institui o novo Código Florestal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7511.htm>. Acesso em: 20 jun. 2020.

_____. **Lei nº 7.803, de 18 de julho de 1989.** Altera a redação da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e revoga as Leis nºs 6.535, de 15 de junho de 1978, e 7.511, de 7 de julho de 1986. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7803.htm>. Acesso em: 20 jun. 2020.

_____. **Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001.** Altera os arts. 1º, 4º, 14, 16 e 44, e acresce dispositivos à Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que institui o Código Florestal, bem como altera o art. 10 da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2166-67.htm>. Acesso em: 20 jun. 2020.

_____. **Lei nº 10.932, de 03 de agosto de 2004.** Altera o art. 4º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que "dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências". Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.932.htm>. Acesso em: 20 jun. 2020.

_____. **Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm>. Acesso em: 20 jun. 2020.

_____. **Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012a.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm> Acesso em: 20 jun. 2020.

_____. **Mensagem nº 212, de 25 de maio de 2012b.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Msg/VEP-212.htm>. Acesso em: 20 jun. 2020.

_____. **Medida Provisória nº 571, de 25 de maio de 2012c.** Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Mpv/571.htm>. Acesso em: 20 jun. 2020.

_____. **Lei nº 12.727, de 17 de outubro de 2012d.** Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; e revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, o item 22 do inciso II do art. 167 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e o § 2º do art. 4º da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12727.htm>. Acesso em: 20 jun. 2020.

_____. **Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm>. Acesso em: 20 jun. 2020.

_____. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nos 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 20 jun. 2020.

_____. **Lei nº 13.913, de 25 de novembro de 2019.** Altera a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, para assegurar o direito de permanência de edificações na faixa não edificável contígua às faixas de domínio público de rodovias e para possibilitar a redução da extensão dessa faixa não edificável por lei municipal ou distrital. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13913.htm>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRESSANE, A. Sistema de suporte à decisão para a gestão de áreas verdes de domínio público em áreas de preservação permanente de corpos hídricos urbanos. **Ciência Florestal**, Santa Maria, v.26, n.3, p.957-969, jul./set., 2016.

BULOS, U. L. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

CASTRO, S. L. I.; MAY, L. R.; GARCIAS, C.M. Meio ambiente e cidades – áreas de preservação permanente (APPs) marginais urbanas na Lei Federal n. 12.651/12. **Ciência Florestal**, Santa Maria, v. 28, n. 3, p. 1340-1349, jul./set., 2018.

CATAPAN, A. O novo código florestal e sua abrangência nas áreas urbanas. **Revista Meio Ambiente e Sustentabilidade**, Curitiba, v. 4, n. 2, p. 100-117, jul./dez., 2013.

CHIAVARI, J.; LOPES, C. L. **Relatório. Onde estamos na implementação do Código Florestal?** Radiografia do CAR e do PRA nos estados brasileiros. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2019. Disponível em: <<https://www.inputbrasil.org/publicacoes/onde-estamos-na-implementacao-do-codigo-florestal/>> Acesso em: 20 jun. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE. **Resolução nº 369, de 28 de março de 2006.** Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP. Disponível em: <<http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=489>>. Acesso em: 20 jun. 2020.

COUTINHO, M. P. et al. O Código Florestal atual (Lei Federal nº 12.651/2012) e suas implicações na prevenção de desastres naturais. **Sustentabilidade em Debate**, Brasília, v. 4, n. 2, p. 237-256, jul./dez., 2013.

ELLOVITCH, M. F.; VALERA, C. A. Manual Novo Código Florestal. **MPMG Jurídico: Revista do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, edição Manual Novo Código Florestal, 2013. Disponível em: <https://www.mpma.mp.br/arquivos/CAUMA/MPMG_JUR_COD_FLOR.pdf> Acesso em: 20 jun. 2020.

FERNANDES, P. L. P. **Análise das principais mudanças que a Lei Federal nº 12.651/12 (Novo Código Florestal) trouxe ao ordenamento jurídico ambiental.** Goiânia: MPGO, 2012. Disponível em: <<https://www.mpggo.mp.br/portal/principal>>. Acesso em: 20 jun. 2020.

FIGUEIREDO, G. J. P. **A propriedade no direito ambiental.** Rio de Janeiro: ADCOAS, 2004.

FIGUEIRÓ, F.S.; COLAU, S.G. Competência legislativa ambiental e aplicação da norma mais restritiva como forma de resolução de conflitos: uma análise crítica. **Revista Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v.11, n.21, p.255-280, jan./jun. 2014.

FIORILLO, C. A. P. O princípio constitucional do desenvolvimento sustentável em face do denominado novo Código Florestal (Lei 12.651/2012). **Revista Direito Ambiental e sociedade**, v. 8, n. 2, p. 103-120, 2018.

FRANCO, A. C. L. P. M.; GIACOMOLLI, G. S. Art. 7º ao 9º. In: MILARÉ, E; MACHADO, P. A. L. (Org.). **Novo Código Florestal: comentários à Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, à Lei 12.727, de 17 de outubro de 2012 e ao Decreto 7.830, de 17 de outubro de 2012.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 180-186.

FISCHER, L. R. C.; SÁ, J. D. M. Estatuto da Cidade e a Resolução Conama nº. 369/2006. In: SEMINÁRIO SOBRE O TRATAMENTO DE ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE EM MEIO URBANO E RESTRIÇÕES AMBIENTAIS O PARCELAMENTO DO SOLO, 2007, São Paulo. **Anais...** São Paulo: FAUUSP, 2007. CD-ROM.

GANEM, R.S. Planejamento do uso do solo e prevenção a desastres na legislação urbanística e ambiental. In: SOBREIRA, F. J. A.; GANEM, R. S.; ARAÚJO, S. M. V. G. (Org.). **Qualidade e Sustentabilidade do Ambiente Construído: legislação, gestão pública e projetos.** Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014. p. 43-53.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

JELINEK, R. **Áreas de preservação permanente como espaços ecológicos protegidos pelo ordenamento jurídico.** Disponível em: <http://www.mpggo.mp.br/portalweb/hp/9/docs/doutrinaparcel_20.pdf>. Acesso em 22 mai. 2020.

LACERDA. A. F. **As áreas de preservação permanente em zona urbana.** 2015. 48p. Monografia (Especialista em Direito Ambiental) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

LAUDARES, S. S. A. **Atividades de baixo impacto e uso antrópico consolidado previstos no novo código florestal brasileiro (Lei nº 12.651/12)**. 2014. 171p. Dissertação (Mestre em Engenharia Florestal) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2014.

LEHFELD, L. S. **Código florestal comentado e anotado (artigo por artigo)**. In: LEHFELD, L. S.; CARVALHO, N. C. B.; BALBIM, L.I.N. (Org.). Rio de Janeiro: Forense. São Paulo: MÉTODO, 2013. 352p.

MACHADO, S.D. **Análise da ocupação das margens de rios, córregos e canais de drenagem: reflexos da aplicação do Código Florestal e Resoluções do Conama em área urbana**. 2004. 219 p. Dissertação (Mestre em Engenharia Civil) – Universidade de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.

MACHADO, P A L. Inovações na Legislação Ambiental Brasileira: A proteção das florestas. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v.10, n.19, p.11-21, jan./jun., 2013.

MAFRA, M. A. Conflitos normativos em matéria ambiental: a prevalência da proteção. **Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo**, São Paulo, v. 1, p. 131-145. 2012.

MELO, E.Z.; SILVA, C.R. Cálculo da largura objetiva da calha do leito regular de um curso d'água usando veículo aéreo não tripulado. **Revista Brasileira de Ciências Ambientais (Online)**, n.51, p. 79-94, mar., 2019. Disponível em: <http://www.rbciamb.com.br/index.php/Publicacoes_RBCIAMB/article/view/465/446>. Acesso em: 21 jun. 2020.

METZGER, J. P. O Código Florestal tem base científica? **Natureza e Conservação**, v. 8, n. 1, p. 1-8, 2010. Disponível em: <http://ecologia.ib.usp.br/lepac/codigo_florestal/Metzger_N&C_2010.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2020.

MILARÉ, E. **Direito do Ambiente**. 8. ed., rev. atual. e refor. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **MPMG Jurídico: Revista do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, edição Guia do Solo, 2018a. Disponível em: <[file:///C:/Users/User/Downloads/MPMGJuridico_Solo%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/MPMGJuridico_Solo%20(1).pdf)>. Acesso em: 21 jun. 2020.

_____. **Lei nº 14.309 de 19/06/2002**. Dispõe sobre as políticas florestal e de proteção à biodiversidade no Estado. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=Lei&num=14309&ano=2002>>. Acesso em: 21 jun. 2020.

_____. **Lei nº 20.922 de 16/10/2013.** Dispõe sobre as políticas florestal e de proteção à biodiversidade no Estado. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=Lei&num=20922&ano=2013>>. Acesso em: 21 jun. 2020.

_____. **Decreto nº 47.749 de 11/11/2019.** Dispõe sobre os processos de autorização para intervenção ambiental e sobre a produção florestal no âmbito do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=47749&comp=&ano=2019&aba=js_textoAtualizado#texto>. Acesso em: 21 jun. 2020.

_____. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.0000.16.045004-5/000 – MG.** Relator Desembargador Evandro Lopes da Costa Teixeira. Belo Horizonte. 20 de agosto de 2017. Disponível em: <<https://tj-mg.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/501954943/acao-direta-inconst-10000160450045000-mg/inteiro-teor-501954980>>. Acesso em: 24 jun. 2020.

_____. **Deliberação Normativa Copam nº 226, de 25 de julho de 2018b.** Regulamenta o disposto no art. 3º, inciso III, alínea “m” da Lei nº 20.922, de 16 de outubro de 2013, para estabelecer demais atividades eventuais ou de baixo impacto ambiental para fins de intervenção em área de preservação permanente. Disponível em: <http://jornal.iof.mg.gov.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/205383/caderno1_2018-08-01%206.pdf?sequence=1>. Acesso em: 24 jun. 2020.

_____. **Deliberação Normativa Copam nº 236, de 02 de dezembro de 2019.** Regulamenta o disposto na alínea “m” do inciso III do art. 3º da Lei nº 20.922, de 16 de outubro de 2013, para estabelecer demais atividades eventuais ou de baixo impacto ambiental para fins de intervenção em área de preservação permanente e dá outras providências. Disponível em: <<http://jornal.iof.mg.gov.br/xmlui/handle/123456789/227260>>. Acesso em: 24 jun. 2020.

_____. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Parecer Vista – Proposta de DN COPAM que regulamenta intervenções ou atividades eventuais e de baixo impacto em áreas de preservação permanente.** Relatora Marta Alves Larcher. Belo Horizonte. 12 de julho de 2018c. Disponível em: <http://sistemas.meioambiente.mg.gov.br/reunioes/uploads/q-uceGy4u3zygFW4i_Y-2NzwaxVfa4XX.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2020.

MIRANDA, A. H. M. APP em área urbana consolidada. **Boletim Eletrônico**, 3233, São Paulo, jan., 2008. Disponível em: <http://www.mp.go.gov.br/porta/web/hp/9/docs/app_em_area_urbana_consolidada.pdf>. Acesso em: 11 mai. 2020.

NETO, S. F. et al. Áreas de Preservação Permanente: a aplicabilidade da legislação ambiental frente aos recursos hídricos do semiárido brasileiro. **Ciência e Natura**, Santa Maria, v. 37, n.42, p. 210 – 219, set./dez., 2015.

PADILHA, D. C. C. **Estudo de áreas de preservação permanente (APP's) de corpos d'água em zonas urbanas como subsídio à legislação pertinente.** 2009. 121p. Dissertação (Mestre em Engenharia Urbana) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2009.

PEDROSO JR, N. N.; STEINMETZ, S.; SANTOS, A. C.; CRUZ, J. C. C. **Estratégia Regulatória para as Áreas de Preservação Permanente Urbanas.** Projeto APPs Urbanas – Relatório Final. FGV – Centro de Pesquisa Jurídica Aplicada. São Paulo, 2015.

PHILIPPI, M.G. (Mariana Gmach Philippi). **Áreas de Preservação Permanente no Código Florestal de 2012: função ecológica vs. área urbana consolidada.** 21 de outubro de 2015. Disponível em: <<http://buzaglodantas.adv.br/2015/10/areas-de-preservacao-permanente-no-codigo-florestal-de-2012-funcao-ecologica-vs-area-urbana-consolidada>>. Acesso em: 21 jun. 2020.

PORTO ALEGRE. Procuradoria Geral do Município. **Parecer nº 1198/2016.** Eleonora Braz Serralta. Porto Alegre, 07 de abril de 2016. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu_doc/1198-2016.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2020.

RAMOS, R. I.; AHMAD, I.T. **Código Florestal: apreciação atualizada.** São Paulo: Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES – SP). 2012.

RIBAS, O.; MELLO, S. M. **Espaços de beira-rio: articulação entre os enfoques ambiental e urbanístico.** 2004. 27p. Monografia (Especialização em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de Brasília, Brasília, 2004.

SANTIAGO, A. F. **Ocupação urbana, áreas de preservação permanente, operações urbanas consorciadas e o Ministério Público.** Disponível em: <http://www.mpggo.mp.br/portalweb/hp/9/docs/doutrinaparcels_21.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2020.

SANTOS, A. R.; SCAGLIUSI, F. L. **Áreas de Preservação Permanente (APPs) no ambiente urbano. A necessidade de uma legislação específica.** **Minha Cidade**, São Paulo, ano 11, n. 126.05, Vitruvius, jan., 2011. Disponível em: <<https://www.vitruvius.com.br/revistas/read/minhacidade/11.126/3703>>. Acesso em: 20 jun. 2020.

SASSON, J. M. W. (Jean Marc Weinberg Sasson). Uma decisão paradigmática para a proteção da vegetação nativa em áreas urbanas. **Revista Consultor Jurídico**, 22 de janeiro de 2019, 6h42. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-jan-22/jean-marc-sasson-protacao-vegetacao-nativa-areas-urbanas>>. Acesso em: 18 jun. 2020.

SÉGUIM, E.; KLIGERMAN, D. C.; ASSUMPÇÃO, R. F. Uma Gestão Sustentável das Águas Urbanas e a Aplicabilidade do Princípio da Precaução – como convive a população urbana e seus rios. **Revista de Direitos Difusos**, São Paulo, v. 7, n. 39, p. 69-84, set./out., 2006.

SEPE, P. M.; PEREIRA, H. M. S. B.; BELLENZANI, M. L. O novo Código Florestal e sua aplicação em áreas urbanas: uma tentativa de superação de conflitos. In: SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE O TRATAMENTO DE ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE EM MEIO URBANO E RESTRIÇÕES AMBIENTAIS AO PARCELAMENTO DO SOLO, 3., 2014, Belém - PA. **Anais...** Belém-PA, 2014. Disponível em: <<http://anpur.org.br/app-urbana-2014/anais/ARQUIVOS/GT2-243-120-20140710190757.pdf>>. Acesso em: 21 jun. 2020.

SERVILHA, E. R. et al. As áreas de preservação permanente, as cidades e o urbano. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, ano 12, n. 46, p. 97-113, abr./jun., 2007.

SILVA, R. F. T. Novo Código Florestal brasileiro: lei 12.651/ 2012. In: _____. **Manual de Direito Ambiental**. 3. ed., rev., atual., ampl. Salvador: JusPodivm, 2013. p. 571-626.

SOUZA, C.B. **APPs fluviais urbanas e sistemas de espaços livres: uma análise da influência do Código Florestal na forma das cidades brasileiras**. Dissertação (Mestre em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Segundos emb. decl. na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.901**. Distrito Federal. Relator Ministro Luiz Fux. Brasília. 27 de setembro de 2019. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15341324825&ext=.pdf>>. Acesso em: 24 jun. 2020.

_____. Procuradoria-Geral da República. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.675 – Minas Gerais**. Relator Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília. 04 de abril de 2017. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=311560864&ext=.pdf>>. Acesso em: 24 jun. 2020.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Recurso Especial nº 1.518.490-SC (2015/0047822-0)**. Relator Ministro Og Fernandes. Brasília. 09 de outubro de 2018. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/638027806/recurso-especial-resp-1518490-sc-2015-0047822-0/inteiro-teor-638027836>>. Acesso em: 24 jun. 2020.

SPETH, G.; PERES, L. E. S.; WOLLMANN, L.; DOMINGUES, Q.R.; RIBEIRO, B.M.G. Conflitos do uso de solo em Áreas de Preservação Permanente em Candelária (RS). **Ciência e Natura**, Santa Maria, v.42, Special Edition, e13, 2020.

TABAK, B. M.; FILHO, P. S. F. Um limite temporal para regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente: as análises econômica e comportamental do direito e a proteção ao meio ambiente. **Revista Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 13, n. 27, p.315-340, set./dez., 2016. Disponível em: <file:///C:/Users/User/Downloads/888-3355-1-PB%20(1).pdf>. Acesso em: 21 jun. 2020.

VITORIANO E SILVA, M. As Áreas de Preservação Permanente Urbanas: usos sustentáveis e usos alternativos na Lei nº 12.651/2012. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 21., 2012, Niterói-RJ. **Anais...** Florianópolis: FUNJAB, 2012. p. 347-376. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/publicacao/livro.php?gt=163>. Acesso em: 21 jun. 2020.

USDA NRCS. **Where the Land and Water Meet: A Guide for Protection and Restoration of Riparian Areas**. First Edition. September, 2003.