

INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA – IDP
MESTRADO PROFISSIONAL EM DIREITO

ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE NO CONTEXTO URBANO

PEDRO HENRIQUE CAMPELLO DE MELO

Orientadora: Prof^ª. Dra. Karin Käsmayer

Brasília - DF

2023

PEDRO HENRIQUE CAMPELLO DE MELO

ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE NO CONTEXTO URBANO

Dissertação de Mestrado, desenvolvida no Programa de Mestrado Profissional em Direito sob a orientação da professora Doutora Karin Kässmayer apresentado para obtenção do Título de Mestre pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

Orientadora: Prof^ª. Dra. Karin Kässmayer

Brasília - DF

2023

Código de catalogação na publicação – CIP

M528a Melo, Pedro Henrique Campello

Áreas de preservação permanente no contexto urbano / Pedro Henrique

Campello Melo. — Brasília: Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2023.
115 f. il. color.

Dissertação — Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Mestrado profissional em Direito, 2023.

Orientador: Prof^ª. Dr^ª. Karin Käsmayer

1. Direito ambiental – legislação - Brasil. 2. Áreas de preservação permanente. 3. Código florestal – competência municipal. 4. Recursos hídricos – planejamento urbano. I. Título.

CDDir 341.347

PEDRO HENRIQUE CAMPELLO DE MELO

ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE NO CONTEXTO URBANO

Dissertação de Mestrado, desenvolvida no Programa de Mestrado Profissional em Direito sob a orientação da professora Doutora Karin Käsmayer apresentado para obtenção do Título de Mestre pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

Orientadora: Prof^ª. Dra. Karin Käsmayer.

Brasília, ___ de _____ de 20__.

Banca Examinadora

Prof^ª. Dra. Karin Käsmayer (IDP)

Orientador

Prof. Dr. Luis Felipe Perdigão de Castro (IDP)

Examinador

Prof. Dr. Leonardo Papp (Avaliador externo)

Examinador

RESUMO

O presente trabalho busca melhor compreender a aplicabilidade da legislação ambiental ao ambiente urbano, especialmente quanto à incidência das Áreas de Preservação Permanente, especificamente as categorias faixas marginais de cursos hídricos e entorno de nascentes inseridos nestes espaços antropizados. Para tanto, buscou-se analisar as hipóteses legais de intervenção em APP, as principais decisões do Poder Judiciário perante as problemáticas urbanas das APP, a expansão urbana e suas consequências ambientais, e o limite da competência municipal em relação às APP urbanas. Dentre os principais debates acerca dos conflitos legislativos sobre o tema, destacam-se a aplicabilidade da Lei de Parcelamento do Solo Urbano em detrimento das faixas marginais definidas no Código Florestal, o que foi julgamento do Tema Repetitivo 1010 no STJ, assim como a recente alteração do Código Florestal que atribuiu aos municípios a competência para estabelecer faixas marginais distintas daquelas previstas na lei geral. Neste sentido, busca-se compreender se as particularidades do ambiente urbano, especialmente diante da dimensão territorial do país e dos conflitos socioambientais decorrentes do uso do solo, justificam a necessidade de que estas áreas sejam delimitadas pela legislação de cada município.

Palavras-Chave: Área de Preservação Permanente. Espaço urbano. Código Florestal. Competência Municipal. Cursos hídricos urbanos. Nascentes em áreas urbanas.

ABSTRACT

This work aims to better understand the applicability of environmental legislation to the urban environment, particularly regarding the incidence of Permanent Preservation Areas (APP) along the marginal strips of watercourses and around springs within these anthropized spaces. To this end, an analysis was conducted on the legal hypotheses for intervention in APP, the main decisions of the Judiciary regarding urban APP issues, urban expansion and its environmental consequences, and the limits of municipal competence in relation to urban APP. Among the main debates about legislative conflicts on the subject, the applicability of the Urban Land Division Law over the marginal strips defined in the Forest Code stands out, which was the judgment of Repetitive Theme 1010 in the Superior Court of Justice (STJ), as well as the recent amendment to the Forest Code that granted municipalities the power to establish marginal strips different from those provided in the general law. In this context, it is assumed that the peculiarities of the urban environment, especially given the country's territorial dimensions, justify the need for these areas to be delimited by the legislation of each municipality.

Key Words: Permanent Preservation Area. Urban space. Forest Code. Municipal Competence. Urban Watercourses. Springs in Urban Áreas.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Alterações sofridas pelo CF/65.....	22
Tabela 2 – Alterações no art. 4º da Lei nº 6.766/79.	70

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	O REGIME DE PROTEÇÃO DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE E A SUA APLICAÇÃO ÀS ZONAS URBANAS	15
2.1	DEFINIÇÃO DE ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE NA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL	15
2.2	O REGIME DE PROTEÇÃO DAS APP NO NOVO CÓDIGO FLORESTAL	24
2.2.1.	<i>Natureza jurídica das APP e a sua indenizabilidade</i>	26
2.2.2.	<i>Possibilidades legais de intervenção em APP</i>	32
2.3	APLICABILIDADE DO NCF ÀS ZONAS URBANAS	37
3	URBANIZAÇÃO E PRESERVAÇÃO AMBIENTAL: IMPACTOS E DESAFIOS LEGAIS	42
3.1	O PROCESSO DE ANTROPIZAÇÃO E OCUPAÇÃO DO ENTORNO DOS CURSOS D'ÁGUA E DAS NASCENTES INSERIDOS EM AMBIENTES URBANOS	42
3.2	ZONAS URBANAS, ZONAS DE EXPANSÃO URBANA E ÁREAS URBANAS CONSOLIDADAS	49
3.3	HÁ FUNÇÃO AMBIENTAL NAS NASCENTES E NOS CURSOS D'ÁGUA INSERIDOS NAS ÁREAS URBANAS? 61	
3.3.1.	<i>A importância das APP nos cursos hídricos para a mitigação dos riscos de desastres</i>	63
4	CONFLITOS LEGISLATIVOS DAS APP NO CONTEXTO URBANO	66
4.1	APP URBANAS: APLICAÇÃO DO REGIME JURÍDICO DA LEI DE PARCELAMENTO DO SOLO OU DO CÓDIGO FLORESTAL?	66
4.1.1.	<i>O estabelecimento de faixa não-edificante ao longo dos cursos d'água no parcelamento do solo urbano</i>	68
4.1.2.	<i>O julgamento do Tema 1010 pelo Superior Tribunal de Justiça</i>	73
4.2	PARCELAMENTOS LICENCIADOS EM DESCONFORMIDADE COM A LEGISLAÇÃO FEDERAL: HÁ DIREITO ADQUIRIDO DOS PROPRIETÁRIOS DE EDIFICAÇÕES E LOTES NÃO EDIFICADOS?	80
4.3	COMPETÊNCIA LEGISLATIVA E A DEMARCAÇÃO DE FAIXAS MARGINAIS	88
4.3.1.	<i>Competência dos Estados e Municípios para demarcação de faixas de APP</i>	90
4.3.2.	<i>A Lei Federal nº 14.285/2021</i>	92
5	CONCLUSÃO	97
	REFERÊNCIAS	105

1 INTRODUÇÃO

Ao analisar o histórico da legislação ambiental brasileira, observa-se que o ordenamento jurídico, antes da edição da primeira legislação florestal, já continha normas de proteção para as áreas que, nos seus termos, eram consideradas relevantes para a manutenção do equilíbrio ecológico e para a mitigação dos efeitos da degradação ambiental. A preocupação com a manutenção da vegetação nestes espaços remonta ao instituto das Florestas Protetoras, criado pelo Decreto nº 4.421 de 28 de dezembro de 1921¹, editado em um contexto em que a economia tinha como base atividades agrícolas, o que justificava a necessidade de um regime protetivo mais rígido para determinadas formas de vegetação ambientalmente relevantes.

O regime dispensado às Florestas Protetoras foi mantido com a edição do Código Florestal de 1934, instituído pelo Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934 (CF/34)², contudo, em razão da própria conjuntura no país de baixas taxas de urbanização³ da época de sua concepção⁴, não havia no texto legal menção expressa à aplicação do referido regime às áreas urbanas, tampouco havia a previsão de aplicação de qualquer regime específico a estes espaços.

Ainda neste contexto de uma urbanização incipiente, mas com uma população urbana em crescimento, foi publicado o Código Florestal de 1965, Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965 (CF/65)⁵, o qual efetivamente criou a figura das Áreas de Preservação Permanente (APP), definiu o seu regime protetivo e estabeleceu critérios objetivos para a sua caracterização sem, no entanto, fazer referência a sua aplicabilidade, ou não, às áreas urbanas. Contudo, foi no curso de sua vigência que o país experimentou um processo de concentração urbana⁶ e ocupação de

¹ BRASIL. Decreto nº 4.421, de 28 de dezembro de 1921. **Crêa o Serviço Florestal do Brasil**. Diário Oficial da União: Rio de Janeiro, RJ, 12 jan. 1922. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4421-28-dezembro-1921-567912-publicacaooriginal-91264-pl.html>>. Acesso em: 07 jun. 2023.

² BRASIL. Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934. **Approva o código florestal que com este baixa**. Diário Oficial da União: Rio de Janeiro, RJ, 9 fev. 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D23793imprensa.htm>. Acesso em: 08 jun. 2023.

³ As taxas de urbanização entre os anos de 1940 e 2010 podem ser consultadas em: BRASIL. Instituto Brasil de Geografia e Estatística. IBGE. **Séries e estatísticas**. Disponível em: <<https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=POP122&t=taxa-urbanizacao>>. Acesso em: 29 out. 2023.

⁴ Apesar de o Censo Demográfico não ter sido realizado no ano de 1930, os dados do IBGE referentes ao ano de 1940, portanto 06 (seis) anos após a publicação do CF/34, indicam uma taxa de urbanização de 31,24%, demonstrando que, à época, o processo de urbanização brasileiro ainda era incipiente.

⁵ BRASIL. Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. **Institui o Código Florestal**. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 15 set. 1965. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4771imprensa.htm#art50>. Acesso em: 07 jun. 2023.

⁶ Segundo os dados do IBGE, a taxa de urbanização em 1960 era de 44,67%, portanto, menos da metade dos habitantes do país na época ocupavam áreas urbanas. Já no ano de 1970, esta taxa atingiu o patamar de 55,92% e seguiu crescendo, até que, em 2010, ainda sob a vigência do CF/65, a taxa de urbanização do Brasil era na ordem de 84,36%.

grandes centros, o que alterou o panorama do Brasil de um país agrário para um cenário de urbanização que, por consequência, é associada a problemas complexos de ordem social⁷.

Do ponto de vista ambiental, o processo de crescimento econômico e concentração urbana é, em regra, acompanhado de uma série de problemas dentre os quais podem-se destacar a degradação ambiental advinda da expansão das cidades e da própria atividade econômica, como também o aumento do déficit habitacional, o que pressiona, principalmente as áreas localizadas ao longo dos cursos d'água e das nascentes urbanas. A ocupação do solo urbano ocorre de forma espontânea e sem o devido planejamento territorial e ambiental.

O crescimento urbano desordenado, aliado à necessidade por ocupação de espaço e necessário ao desenvolvimento, fez surgir um dos mais relevantes questionamentos relacionados à proteção ao meio ambiente no país: como conciliar a preservação ambiental com as necessidades inerentes ao adequado planejamento e desenvolvimento urbanos? Milton Santos ressalta a relevância da interdisciplinaridade para a questão ambiental:

A denominada crise ambiental a que hoje assistimos padece dessa situação e deve suscitar uma revisão das teorias e práticas das diversas disciplinas na medida em que demanda uma análise compreensiva, totalizante, uma análise na qual as pessoas, vindas de horizontes diversos e que trabalhem com a realidade presente, tenham o seu passo acertado através do mundo, através de um legítimo trabalho interdisciplinar.⁸

Este descompasso entre a legislação e a dinâmica dos ambientes urbanos vem se tornando cada vez mais evidente:

A complexidade da realidade urbana entra em conflito com os princípios legais do direito urbanístico e ambiental, que muitas vezes não são analisados como um sistema legal único. A cidade real, que se expande em sua dinâmica própria, não é aquela representada na legislação urbanística.⁹

Assim, as transformações socioeconômicas, culturais e ambientais do Brasil impulsionaram inúmeros debates e questionamentos acerca da eficácia e aplicabilidade do regime de proteção das APP, especialmente no que diz respeito às zonas urbanas, uma vez que a existência de normas de caráter geral, sem que sejam levadas em consideração as particularidades de cada local pode se mostrar inadequada para um país com grande extensão

⁷ KÄSSMAYER, Karin. **Cidade, riscos e conflitos socioambientais urbanos: desafios à regulamentação jurídica na perspectiva da justiça socioambiental.** Orientadores: Francisco Mendonça; Otfried Höffe. 2009. 259 f. Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento) – Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2009. Disponível em: <<https://hdl.handle.net/1884/19995>>. Acesso em: 02 out. 2023. p. 38.

⁸ SANTOS, Milton. A questão do meio ambiente: desafios para a construção de uma perspectiva transdisciplinar. **GeoTextos**, v. 1, n. 1, 2005, p. 139-151. Disponível em: <<https://doi.org/10.9771/1984-5537geo.v1i1.3033>>. Acesso em: 8 dez. 2023. p. 34.

⁹ Ibid., p. 34.

territorial como o Brasil, sobretudo diante da complexa dinâmica de ocupação do solo e dinâmica de conflitos socioambientais.

O regime de proteção de Áreas de Preservação Permanente em vigor, instituído pelo CF/65 e mantido, em sua essência, pela Lei 12.651, de 25 de maio de 2012 (Código Florestal)¹⁰ estabelece como regra geral a impossibilidade de intervenções em APP não fazendo distinções, inclusive, em relação àquelas localizadas em zonas urbanas. Em caráter excepcional, somente são admitidas intervenções em APP nas hipóteses de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, conforme será analisado posteriormente.

A legislação ambiental, entretanto, pareceu, em determinados momentos, desencontrar-se com a legislação urbanística. No que se refere aos cursos d'água urbanos, um exemplo claro foi a tensão estabelecida entre as disposições do CF/65, sucedido pelo CF/12, e as da Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766/79)¹¹, gerando incertezas e, por vezes, conflitos na aplicação prática das normas.

Uma outra face do conflito entre a legislação ambiental e a legislação urbanística repousa no questionamento sobre a existência, ou não, de direito adquirido dos proprietários de lotes regularmente licenciados, porém sem a devida observância do disposto no Código Florestal. A controvérsia chegou até o Superior Tribunal de Justiça (STJ) que, no âmbito do Tema Repetitivo 1010, julgado em 28 de abril de 2021, determinou que mesmo ao parcelamento do solo urbano, as faixas marginais dos cursos hídricos devem respeitar os limites estabelecidos no art. 4º do CF/12 sem, no entanto, estabelecer qual o tratamento jurídico a ser dispensado nos casos em que os parcelamentos do solo urbano já licenciados não tenham levado em consideração as faixas marginais definidas pela legislação ambiental.

O tema ganha contornos ainda mais interessantes ao se analisar os episódios do processo legislativo do CF/12, em que uma das controvérsias centrais nos embates entre o Poder Executivo Federal e o Poder Legislativo Federal girou em torno do dispositivo que entregava aos Municípios, através dos seus Planos Diretores, a competência para, dentro dos critérios previstos, estabelecer, para as APP que se classificam como faixas marginais de cursos d'água,

¹⁰ BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. **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.** Diário Oficial da União: Brasília, DF, 25 maio 2012. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/112651.htm>. Acesso em: 07 jun. 2023.

¹¹ BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. **Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências.** Diário Oficial da União: Brasília, DF, 20 dez. 1979. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16766.htm>. Acesso em: 12 set. 2023.

estabelecê-las de modo distinto daquelas previstas no CF/12 o que, à época, foi vetado pela Presidência da República.

No ano de 2021 esta polêmica veio a ser enfrentada novamente pelo Poder Legislativo, a partir da edição da Lei nº 14.285, de 29 de dezembro de 2021¹², que alterou o §10 do art. 4º do CF/12, estabelecendo que “em áreas urbanas consolidadas, ouvidos os conselhos estaduais, municipais ou distrital de meio ambiente, lei municipal ou distrital poderá definir faixas marginais distintas daquelas estabelecidas no inciso I do caput deste artigo”. A polêmica se potencializa pelo fato de que no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF), tramita a Ação Direta de Constitucionalidade (ADIn) nº 7.146 do Distrito Federal, na qual questiona-se a possibilidade de os Municípios reduzirem as faixas marginais de cursos hídricos em relação àquelas previstas no CF/12, cuja questão será julgada pelo plenário da corte.¹³

Tal discussão faz surgir uma das questões a ser respondida pelo presente trabalho: As particularidades das áreas urbanas justificam a aplicação de um regime jurídico distinto para a proteção das APP, em especial as APP nas faixas marginais dos cursos d’água e no entorno de nascentes?

A pesquisa tem como objetivo geral verificar, em um contexto de antropização acelerada, sem o devido planejamento urbanoambiental, e levando em consideração as características inerentes aos conflitos socioambientais inerentes aos espaços urbanos, se há fundamentos jurídicos que permitam afastar a aplicabilidade do regime de proteção das APP previsto no CF/12, para que os municípios determinem a largura das suas faixas marginais e o entorno de nascentes, bem como analisar as eventuais possibilidades de regularização de loteamentos licenciados em que tal regra não tenha sido devidamente observada.

Os objetivos específicos são descrever as hipóteses legais de intervenção em APP, analisar de que maneira o Poder Judiciário tem se posicionado diante das problemáticas das APP urbanas, analisar o contexto da expansão urbana e suas consequências para o meio ambiente nas cidades, descrever os desdobramentos ambientais da função social da propriedade bem como debater o limite da competência dos municípios para legislar em assuntos de

¹² BRASIL. Lei nº 14.285, de 29 de dezembro de 2021. **Altera as Leis nos 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre regularização fundiária em terras da União, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, para dispor sobre as áreas de preservação permanente no entorno de cursos d’água em áreas urbanas consolidadas.** Diário Oficial da União: Brasília, DF, 30 dez. 2021. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14285.htm#art2>. Acesso em: 07 jun. 2023.

¹³ Até o fechamento do presente trabalho, não havia sido designada a data do respectivo julgamento, entretanto, ao longo do Capítulo 4 serão feitas considerações a respeito deste questionamento.

interesse local e a sua relação com as APP urbanas, com o recorte específico para as APP nas faixas marginais dos cursos d'água e no entorno de nascentes.

Diante do vasto rol de APP previstas no CF/12, justifica-se a delimitação das discussões às APP das faixas marginais dos cursos d'água¹⁴ e do entorno de nascentes¹⁵, tendo em vista a sua relevância para o ambiente urbano bem como a natureza das discussões a respeito do tema.

Como já mencionado, o presente trabalho visa aprofundar a análise da problemática das APP nas áreas urbanas, especialmente quanto ao conflito entre as legislações ambiental e urbanística, bem como em relação à (im)possibilidade de a demarcação de faixas marginais ser tratada como assunto de interesse local, de competência dos Municípios, no contexto de garantia ao direito à cidade sustentável

Para tanto, o trabalho foi dividido em três capítulos, iniciando-se a partir do estudo da evolução da legislação imediatamente antecedente ao CF/12, necessário para contextualizar a figura das APP. Ainda neste primeiro capítulo serão abordadas as inovações do CF/12, a natureza jurídica das APP, como também serão listadas as previsões legais que autorizam a intervenção em APP, como forma de determinar as intervenções eventualmente consideradas irregulares, as quais, em regra, deveriam ser objeto de remoção e recuperação do local. No tópico final, será debatida a aplicabilidade do NCF, em especial quanto às APP, para as zonas urbanas, apresentando as posições doutrinárias sobre o tema e discutindo os julgados do STF e STJ.

O segundo capítulo cuidará de apresentar o conflito entre o movimento de expansão das cidades com ocupação e antropização dos cursos d'água e nascentes, dando ênfase à questão do déficit habitacional e dos conflitos pelo uso do solo, próprios da urbanização brasileira, como fatores determinantes à degradação de APP urbanas, discorrer acerca da função social da propriedade e sua repercussão na esfera ambiental, descrever os conceitos de Zona Urbana e Zona de Expansão Urbana e Área Urbana Consolidadas (AUC) e, por fim, discutir se há função

¹⁴ 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, em largura mínima de: (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012). a) 30 (trinta) metros, para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura; b) 50 (cinquenta) metros, para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura; c) 100 (cem) metros, para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura; d) 200 (duzentos) metros, para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura; e) 500 (quinhentos) metros, para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;

¹⁵ Art. 4º. [...] IV - as áreas no entorno das nascentes e dos olhos d'água perenes, qualquer que seja sua situação topográfica, no raio mínimo de 50 (cinquenta) metros; (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012). (Vide ADIN Nº 4.903)

ambiental nos cursos d'água e nascentes urbanas, principalmente aqueles canalizados, retificados ou degradados.

O capítulo três adentrará na discussão acerca da problemática das APP no contexto urbano, onde se buscará abordar o conflito na definição de faixas marginais de APP em decorrência das disposições constantes na Lei de Parcelamento do Solo (6.766/79) e no Novo Código Florestal (12.651/12), que dispõem de maneira diversa acerca do mesmo objeto, trazendo para tanto as posições assumidas pela doutrina acerca da controvérsia, além de comentar o conteúdo do Tema 1010 do STJ, o qual enfrentou parcialmente a questão sem, no entanto, dar tratamento jurídico às situações anteriores e já consolidadas, gerando um ambiente de insegurança jurídica neste aspecto, o que motiva a pesquisa pela atualidade do tema.

Também será discutida a recente alteração no NCF, através da Lei no 14.285/21, que permitiu aos Municípios definir faixa marginal distinta daquela prevista no NCF, perpassando por questões como a competência dos municípios para legislar, das peculiaridades, em termos de função ambiental, dos cursos d'água urbanos como também apontar se algum Município brasileiro já editou leis a respeito e quais as expectativas em relação ao tratamento a ser dado pelo Poder Judiciário para a questão.

É importante salientar que o presente trabalho não pretende exaurir o tema ou apresentar soluções definitivas para a complexa problemática das APP em áreas urbanas. No entanto, busca-se trazer ao debate acadêmico uma reflexão aprofundada, por meio da qual pretende-se contribuir para a construção de uma visão de integração entre a dinâmica própria das cidades e a preservação do meio ambiente, respeitando as peculiaridades e demandas urbanas de um país com dimensões continentais, como é o caso do Brasil.

De mais a mais, apesar de considerar-se um instituto do Direito Ambiental há décadas previsto na legislação pátria, as APP urbanas e sua regulamentação mantêm-se envoltas em debates, recentes julgados e legislação, e insegurança jurídica aos proprietários, possuidores e Administração Pública, que justificam o aprofundamento temático, sobretudo pelo Estado Brasileiro garantir a todos o direito ao meio ambiente sadio e o direito à cidade sustentável, pilares do bem-estar e da dignidade humana dos seus cidadãos, das presentes e futuras gerações.

2 O REGIME DE PROTEÇÃO DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE E A SUA APLICAÇÃO ÀS ZONAS URBANAS

2.1 DEFINIÇÃO DE ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE NA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL

A definição legal de APP, cuja essência se mantém até os dias atuais, na vigência da Lei nº 12.651/2012¹⁶, foi instituída originariamente no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei nº 4.771/1965¹⁷, o Código Florestal de 1965, que estabeleceu também a sua incidência e o seu regime de proteção, marcado pela vedação à sua exploração econômica como regra geral¹⁸ e cujas especificidades serão aprofundadas ao longo do presente capítulo.

Não se deve, todavia, ignorar as normas que antecederam o surgimento do instituto das APP, as quais conferiam proteção a determinados tipos de vegetação, dada a relevância do estudo da evolução da legislação e sua influência para o conceito atual de APP, uma vez que a sua definição deriva de institutos anteriormente estabelecidos.

Há, inclusive, posições doutrinárias afirmando que a figura das Áreas de Preservação Permanente existiria no ordenamento jurídico anteriormente à Lei 4.771/1965, mesmo que sob denominação diversa, qual seja, a de Florestas Protetoras¹⁹. No entanto cumpre aqui, desde logo, apontar que as diferenças substanciais entre os regimes jurídicos de ambos permitem afirmar que se tratam de figuras distintas.

Datado de 28 de dezembro de 1921, o Decreto nº 4.421, ao criar o Serviço Florestal do Brasil, estabeleceu, como uma das atribuições do novo órgão, a conservação, criação e guarda do que se denominou de “Florestas Protetoras”, classificando-as como aquelas que serviriam a beneficiar a saúde e a higiene pública, garantir a pureza e abundância dos mananciais aproveitáveis à alimentação, equilibrar o regime das águas correntes, evitar os efeitos danosos dos agente atmosféricos, impedir a ação danosa dos ventos, deslocamentos de areia, erosões em áreas próximas aos rios e mares bem como auxiliar a defesa das fronteiras²⁰.

Em relação à sua exploração, nos casos em que as áreas onde estivessem localizadas as florestas protetoras fossem de domínio da União, o aproveitamento econômico dos produtos

¹⁶ BRASIL, Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.

¹⁷ BRASIL, Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965.

¹⁸ NIEBUHR, Pedro. **Manual das Áreas de Preservação Permanente: Regime jurídico geral, modalidades e exceções**. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 17.

¹⁹ Nesse sentido, ver também: ANTUNES, Paulo de Bessa. 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: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/512451>>. Acesso em: 29 nov. 2023. p. 87.

²⁰ BRASIL, Decreto nº 4.421, de 28 de dezembro de 1921.

destas florestas seria permitido, mediante licitação, apenas na hipótese de “grande vantagem para a riqueza pública” e sempre condicionada ao replantio.

Ademais, o Decreto nº 4.421/1921 estabelecia que o reconhecimento da floresta como protetora poderia ser requerido ao Governo por particulares bem como associações, municípios e Estados que, após o reconhecimento, deveriam auxiliar na sua preservação, em especial quanto à incêndios e outras formas de devastação. Eventualmente, nos termos do artigo 7º do Decreto, uma vez consideradas como Florestas Protetoras, aquelas localizadas em áreas de domínio particular poderiam vir a ser objeto de desapropriação pela União, caso comprovada sua imprescindibilidade.

Com o objetivo de regulamentar o Serviço Florestal do Brasil, foi publicado o Decreto nº 17.042/1925²¹, o qual também dispôs acerca das Florestas Protetoras e servindo, inclusive, a ampliar a sua definição, passando a abranger, por exemplo, aquelas destinadas a proteger os sítios de beleza natural e abrigar a população indígena. A norma também tratou de vedar nestas áreas o corte ou extração de madeira sem a devida licença do governo ou a criação de gado nestes locais, o que seria considerado como delito florestal.

Como se pode observar, o conteúdo das normas já transparecia uma preocupação do Poder Público em evitar eventuais consequências negativas advindas da degradação de vegetações que, por suas características, possuíssem maior grau de relevância para a coletividade, bem como limitar o direito de propriedade diante da relevância ambiental. Tal precaução se justificava pela própria importância daquilo que se buscava resguardar, a exemplo da saúde pública, alimentação, estabilidade geológica e da soberania do país. Neste sentido, para que uma floresta fosse considerada como protetora, esta deveria, imprescindivelmente, servir a uma das finalidades elencadas na legislação, ou seja, deveria cumprir alguma função ambiental²².

A utilização do conceito de florestas protetoras foi mantida com a publicação do Código Florestal de 1934, classificando-as, no seu artigo 8º, como de conservação perene e lhes conferindo caráter de inalienabilidade, ressalvada a hipótese de que seus adquirentes e sucessores se comprometessem a preservá-las de acordo com o seu regime legal. Seguindo o que já dispunha o regramento anteriormente vigente, a supressão de vegetação nas florestas

²¹ BRASIL. Decreto nº 17.042, de 16 de setembro de 1925. **Dá regulamento ao Serviço Florestal do Brasil.** Diário Oficial da União: Rio de Janeiro, RJ, 16 set. 1925. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/432298/publicacao/15799384>>. Acesso em: 08 jun. 2023.

²² ANTUNES, Paulo de Bessa. 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: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/512451>>. Acesso em: 29 nov. 2023. p. 88.

protetoras dependia da obtenção prévia de licença expedida pela autoridade florestal competente²³.

Por sua vez, a aplicabilidade do instituto às áreas urbanas não estava disposta de forma clara no CF/34 ou nas normas anteriores que tratavam da matéria. Assim, a análise de tal extensão do regime protetivo perpassa, em um primeiro ponto, pelo próprio conceito atribuído às florestas, quando referenciadas nos diplomas ambientais em comento.

Há de se notar que até os dias atuais não há um conceito único do que pode ser considerado como floresta. Em verdade, não há uma definição legal para florestas, tampouco os conceitos trabalhados pela doutrina são precisos no sentido de conceituar o termo, como bem pontuado por Rogério Caradori²⁴:

Podemos concluir que não há uma definição legal para o termo “floresta”. Encontramos apenas junto à doutrina jurídica sua definição, porém necessitando também de uma conceituação doutrinária mais adequada. O que possuímos atualmente são definições doutrinárias complementares, das quais extraímos a ideia de que uma floresta será assim considerada a vegetação composta por aglomerado de espécies arbóreas em grande quantidade e diversidade, além de uma vegetação de sub-bosque com clara estratificação de espécies arbustivas, herbáceas e gramíneas, em grandes espaços territoriais, a qual é capaz de abrigar a vida de diversas formas, tanto vegetal, quanto animal e também com esta última mantendo estreita relação de simbiose, servindo-lhe de abrigo, proteção ou alimento. A floresta possuirá ainda um enorme e complexo sistema de outros elementos bióticos e abióticos, interagindo em tempo integral.

Em publicação do Serviço Florestal Brasileiro (SFB), através do Sistema Nacional de Informações Florestais (SNIF)²⁵, ao mencionar a conceituação de florestas da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), bem como o conceito admitido pelo Acordo de Marrakesh, o SFB afirma que: “Por serem específicas para os fins para o qual foram criadas, essas definições não conseguem abranger a complexidade das florestas no Brasil.”

Assim, o SFB considera como florestas um conjunto de categorias de vegetação formado por aquelas que mais se aproximam à definição da FAO, dentre as quais: Floresta Ombrófila Densa, Floresta Ombrófila Aberta, Floresta Ombrófila Mista, Floresta Estacional Semidecidual, Floresta Estacional Decidual, Campinarana (florestada e arborizada), Savana (florestada e arborizada) - Cerradão e Campo-Cerrado, Savana Estépica (florestada e arborizada) - Caatinga arbórea, Estepe (arborizada), Vegetação com influência marinha,

²³ BRASIL, Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934.

²⁴ CARADORI, Rogério. **A caracterização jurídica das florestas**. 21 abr. 2021. Disponível em: <<https://www.direitoambiente.com.br/post/a-caracteriza%C3%A7%C3%A3o-jur%C3%ADica-das-florestas>>. Acesso em: 12 out. 2023.

²⁵ BRASIL. Serviço Florestal Brasileiro. Sistema Nacional de Informações Florestais. **Definição de Floresta**. 23 set. 2019. Disponível em: <<https://snif.florestal.gov.br/pt-br/florestas-e-recursos-florestais/167-definicao-de-floresta#:~:text=Central%20de%20conte%C3%BAdos&text=Cotidianamente%2C%20denomina%2Dse%20%22floresta,se%20tocam%20formando%20um%20dossel>>. Acesso em: 12 set. 2023.

fluviomarinha, fluvial e ou lacustre (arbóreas) - Restinga, Manguezal e Palmeiral, Vegetação remanescente em contatos em que pelo menos uma formação seja florestal, Vegetação secundária em áreas florestais, reflorestamento.

A utilização da conceituação ecológica do termo é uma alternativa à ausência de uma definição legal, considerando-se também que as definições trabalhadas pela doutrina não é, de todo, precisa. Todavia, será aqui adotado o conceito elaborado por Hely Lopes Meirelles²⁶, o qual considera como florestas as formas de vegetação, tanto plantadas quanto naturais, que possuam grande quantidade de árvores separadas por um mínimo espaçamento.

Mesmo não havendo um consenso na definição efetiva de floresta, em um primeiro olhar, o próprio conceito de florestas poderia ser entendido como incompatível com o que se entende como meio urbano, que é caracterizado pela, principalmente, presença de edificações, sistemas viários e equipamentos públicos. No entanto, não podem ser ignoradas a existência de áreas verdes urbanas com florestas na sua formação, bem como, da leitura da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000²⁷, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) a existência em áreas urbanas de unidades de conservação, como os Parques Naturais Municipais, que podem ter florestas, conforme a sua definição ampla, na sua formação.²⁸

Analisando parte dos decretos que declararam determinadas florestas como protetoras²⁹, entretanto, observa-se que tal levou em conta o critério finalístico atribuído à essas formações vegetais, principalmente relacionado à proteção dos recursos hídricos. De outro giro, os decretos analisados careciam de uma delimitação espacial precisa, o que, somado a falta de uma disposição legal clara a respeito da aplicabilidade do instituto, poder-se-ia interpretar que tais decretos abrangiam, também, áreas urbanas.

A título exemplificativo, o Decreto nº 44.890/1958³⁰ declarava como protetoras “as florestas nativas, tanto do domínio público como de propriedade privada, existentes no

²⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**: Até a Emenda constitucional 90 de 15 set. 2015. 42. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 689.

²⁷ BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. **Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências**. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 19 jul. 2000. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm>. Acesso em: 15 out. 2023.

²⁸ USP. Universidade de São Paulo. PODA LAB; FAU USP. **Floresta Urbana**. Página inicial. Disponível em: <<https://sites.usp.br/podalab/floresta-urbana/>>. Acesso em: 10 out. 2023.

²⁹ Foram localizados os seguintes decretos que reconheciam florestas como protetoras: Decreto-Lei nº 6.833, de 26 de agosto de 1944; Decreto nº 28.444, de 28 de julho de 1950; Decreto nº 29.544, de 9 de maio de 1951; Decreto nº 44.890 de 27 de novembro de 1958; Decreto nº 50.813, de 20 de junho de 1961; Decreto nº 52.635, de 8 de outubro de 1963 e Decreto do Conselho de Ministros nº 265, de 30 de novembro de 1961.

³⁰ BRASIL. Decreto nº 44.890, de 27 de novembro de 1958. **Declara protetoras de acôrdo com o art. 11, parágrafo único, do Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934, as florestas nativas existentes no Município de Ilabela, no Estado de São Paulo (Ilha de São Sebastião)**. Diário Oficial da União: Rio de

Município de Ilhabela, no Estado de São Paulo (Ilha de São Sebastião)”. Da simples leitura do dispositivo, a ausência de uma delimitação espacial mais detalhada poderia fazer inferir que estariam englobadas, no seu espectro de proteção, as áreas urbanas.

Entretanto, não parece adequado considerar que o regime das florestas protetoras seria aplicável às áreas urbanas, uma vez que toda a estrutura do CF/34, bem como dos diplomas anteriores não se mostravam destinadas à regulamentação do ambiente urbano, bem como a própria leitura dos decretos que assim classificaram determinadas florestas, mesmo que com delimitação imprecisa, revelavam-se destinadas a áreas com características distintas do ambiente urbano.

Em que pesem as semelhanças existentes entre as Florestas Protetoras e as Áreas de Preservação Permanente, principalmente no que tange às características geográficas e funções desempenhadas, os institutos não devem ser tratados como sendo iguais, conforme se verá adiante. Fora o aspecto temporal que separa os conceitos, cabe estabelecer outra crucial diferenciação no que se refere ao espectro de proteção conferido a cada um.

Conforme apontado por Pedro Niebuhr³¹, embora o regime jurídico das Florestas Protetoras lhes conferisse algum amparo contra intervenções que viessem a causar a sua degradação, o reconhecimento de vegetação como Florestas Protetoras em áreas de domínio privado dependia, nos termos do art. 11 do Decreto nº 23.793/34, de ato posterior do Poder Executivo. Esta característica, somada ao fato de que o regime jurídico estabelecido pelo Código Florestal de 1934 permitia a exploração econômica das florestas protetoras, impunha, na visão do autor, uma fundamental distinção entre as Florestas Protetoras e as Áreas de Preservação Permanente³².

A partir da edição do da Lei nº 4.771/1965, “Código Florestal de 1965”, o qual revogou o regramento anterior, foi inaugurado um novo regime jurídico relacionado aos espaços que, dadas as suas características, passaram a ser considerados como de preservação permanente. Apesar de determinadas características geográficas aproximarem o conceito das florestas protetoras com as florestas e demais formas de vegetação protegidas a que o Código Florestal

Janeiro, RJ, 2 dez. 1958. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D44890imprensa.htm>. Acesso em: 14 set. 2023.

³¹ NIEBUHR, op. cit., 2022, p. 16.

³² De forma semelhante, tanto o Decreto nº 4.421 quanto o Decreto nº 17.042/1925 traziam disposições no sentido de que, em áreas de domínio particular, o reconhecimento de uma floresta como protetora depende de ato do poder executivo, seja por requerimento do proprietário ou por iniciativa do Governo em razão da sua imprescindibilidade, hipótese em que área ficaria passível de desapropriação pela União. Da mesma maneira, o Decreto nº 17.042/1925 estabelecia a possibilidade de exploração econômica das florestas protetoras, desde que autorizada pelo Governo e em observância a eventuais restrições ou obrigações de replantio impostas.

de 1965 se referia, há de se apontar que o caráter *ope legis* conferido à APP evidenciava as profundas diferenças entre os respectivos regimes de proteção³³.

O texto original do CF/65 dispunha que seria considerado de preservação permanente, pelo efeito daquela lei, diversos espaços e formações geográficas as quais mereceriam um regime de proteção mais restritivo, nos seguintes termos:

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

- a) **ao longo dos rios ou de outro qualquer curso d'água, em faixa marginal cuja largura mínima será:**
 - 1- **de 5 (cinco) metros para os rios de menos de 10 (dez) metros de largura;**
 - 2- **igual à metade da largura dos cursos que meçam de 10 (dez) a 200 (duzentos) metros de distancia entre as margens;**
 - 3- **de 100 (cem) metros para todos os cursos cuja largura seja superior a 200 (duzentos) metros.**
- b) **ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais;**
- c) **nas nascentes, mesmo nos chamados "olhos d'água", seja qual for a sua situação topográfica;**
- d) no topo de morros, montes, montanhas e serras;
- e) nas encostas ou partes destas, com declividade superior a 45°, equivalente a 100% na linha de maior declive;
- f) nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;
- g) nas bordas dos taboleiros ou chapadas;
- h) em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, nos campos naturais ou artificiais, as florestas nativas e as vegetações campestres. (grifo nosso).

Além dos espaços indicados no artigo 2º, o CF/65 previa que outras áreas dotadas de características específicas também poderiam ser consideradas como de preservação permanente, desde que o Poder Público assim as declarasse³⁴. O rol indicado no art. 3º da lei, a exemplo das áreas que servissem a evitar erosão de terras, fixar dunas ou auxiliar a defesa do território nacional, em muito se assemelha com o rol disposto no art. 4º do Código Florestal de 1934³⁵.

³³ Ver também: Exposição de Motivos nº 29-65, do Ministro da Agricultura, a qual acompanhava o anteprojeto de lei que deu origem ao CF/65. (BRASIL. Câmara dos Deputados. **Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965 - Exposição de Motivos**. Diário do Congresso Nacional, Seção 1, 9 jun. 1965, Página 4156. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4771-15-setembro-1965-369026-exposicaodemotivos-149358-pl.html>>. Acesso em 12 set. 2023).

³⁴ Art. 3º Consideram-se, ainda, de preservação permanentes, quando assim declaradas por ato do Poder Público, as florestas e demais formas de vegetação natural destinadas: a) a atenuar a erosão das terras; b) a fixar as dunas; c) a formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias; d) a auxiliar a defesa do território nacional a critério das autoridades militares; e) a proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico ou histórico; f) a asilar exemplares da fauna ou flora ameaçados de extinção; g) a manter o ambiente necessário à vida das populações silvícolas; h) a assegurar condições de bem-estar público.

³⁵ ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de; GANEM, Roseli Senna. A Nova Lei Florestal e a Questão Urbana. In: SILVA, Ana Paula Moreira da; MARQUES, Henrique Rodrigues; SAMBUICHI, Regina Helena Rosa. (Org.). **Mudanças no Código Florestal brasileiro**: desafios para a implementação da nova lei. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 108.

Em que pesem a diversidade e abrangência das áreas que o CF/65 dispensou um regime protetivo mais rígido, cumpre ressaltar que, em razão do recorte do presente estudo, os comentários acerca do regime jurídico inaugurado pelo CF/65 repousarão nas faixas marginais dos cursos hídricos e nos entornos de nascentes.

A respeito destas áreas, merece menção a alteração substancial dada pela Lei nº 7.511/1986³⁶ às faixas marginais dos cursos d'água definidas pelo Código Florestal de 1965 no seu art. 2º. Posteriormente, a Lei nº 7.803/1989³⁷ também modificou as faixas marginais definidas no art. 2º do Código Florestal³⁸. Esta última alteração, além de dispor acerca da largura das faixas marginais, inovou ao prever que estas faixas seriam medidas desde o nível mais alto do respectivo curso d'água, prevendo também que, para as nascentes e “olhos d'água”, deveria ser observado o raio de 50 metros para o qual incidiria o regime de preservação permanente. Para uma melhor visualização acerca das sucessivas alterações sofridas pelo CF/65, foi elaborada a tabela 1, a seguir:

³⁶ BRASIL. Lei nº 7.511, de 7 de julho de 1986. **Altera dispositivos da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que institui o novo Código Florestal**. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 8 jul. 1986. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7511.htm#art1>. Acesso em: 11 set. 2023.

³⁷ BRASIL. 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**. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 20 jul. 1989. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7803.htm#art1>. Acesso em: 11 set. 2023.

³⁸ A título de registro, a Lei nº 7.803/1989 também introduziu, no CF/65, dispositivo que tratava especificamente das APP situadas nas áreas urbanas, o qual dispunha acerca da observância aos respectivos Planos Diretores e Leis de Uso do Solo dos Municípios. Esta alteração legislativa será tratada de forma mais aprofundada no bojo do tópico 2.3 no presente Capítulo.

Tabela 1 – Alterações sofridas pelo CF/65

Lei n 4.771 de 15 de setembro de 1965.	Lei nº 7.511 de 7 de julho de 1986.	Lei nº 7.803 de 18 de julho de 1989
Art. 2º Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:		
a) ao longo dos rios ou de outro qualquer curso d'água, em faixa marginal cuja largura mínima será:		a) ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água desde o seu nível mais alto em faixa marginal cuja largura mínima será:
<p>1. De 5 (cinco) metros para os rios de menos de 10 (dez) metros de largura;</p> <p>2. Igual à metade da largura dos cursos que meçam de 10 (dez) a 200 (duzentos) metros de distância entre as margens;</p> <p>3. De 100 (cem) metros para todos os cursos cuja largura seja superior a 200 (duzentos) metros.</p>	<p>1. De 30 (trinta) metros para os rios de menos de 10 (dez) metros de largura;</p> <p>2. De 50 (cinquenta) metros para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;</p> <p>3. De 100 (cem) metros para os cursos d'água que meçam entre 50 (cinquenta) e 100 (cem) metros de largura;</p> <p>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;</p>	<p>1. De 30 (trinta) metros para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;</p> <p>2. De 50 (cinquenta) metros para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;</p> <p>3. De 100 (cem) metros para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;</p> <p>4. De 200 (duzentos) metros para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;</p> <p>5. De 500 (quinhentos) metros para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;</p>
c) nas nascentes, mesmo nos chamados "olhos d'água", seja qual for a sua situação topográfica;		c) nas nascentes, ainda que intermitentes e nos chamados "olhos d'água", qualquer que seja a sua situação topográfica, num raio mínimo de 50 (cinquenta) metros de largura;

Fonte: Elaboração do próprio autor (2023).

Percebe-se, de logo, que a caracterização destes espaços como de preservação permanente, pela própria redação do artigo 2º, não dependeria de qualquer ato ulterior do Poder Público. Indo além, ao delimitar espacialmente a incidência do regime protetivo, principalmente no entorno dos cursos d'água, o sobredito diploma buscou ser mais preciso na identificação de algumas destas áreas, o que, por consequência, carregaria o potencial de prover maior segurança jurídica quanto a possibilidade de intervenção em nestes espaços.

Esta maior precisão quanto à sua incidência ganha ainda mais relevância diante das restrições as quais o Código Florestal de 1965 atribuiu a estas áreas, para as quais passou a ser vedada a supressão, total ou parcial, da sua vegetação³⁹, ressalvadas pontuais exceções trazidas pela lei, uma vez que o seu texto original dispunha que eventual supressão de áreas de preservação permanente apenas seria admitida quando “necessária à execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social”, conceitos que foram mantidos pelo Código Florestal de 2012 e serão abordados ao longo do presente capítulo.

Há de se notar que, na redação original do CF/65, o critério finalístico inerente ao regime das florestas protetoras apenas foi replicado nas áreas indicadas no art. 3º, ou seja, aquelas que dependiam de declaração do Poder Público para que fossem consideradas de preservação permanente. Assim, o rol indicado no art. 2º, o qual possuía caráter *ope legis* estaria, a partir de uma análise literal do texto, vinculado apenas à sua localização geográfica, não havendo menção expressa ao cumprimento de eventual função ambiental para a sua caracterização, sugerindo que a sua identificação dependeria exclusivamente da sua localização⁴⁰, o que destoava da lógica adotada desde a criação da figura das florestas protetoras para a aplicação de um regime de proteção mais restritivo.

A partir da publicação da Medida Provisória nº 1956-50/2000⁴¹, o critério finalístico de cumprimento da função ambiental passou a ser considerado como condição *sine qua non* para a caracterização das áreas indicadas no CF/65, arts. 2º e 3º, como de preservação permanente. Foi também a partir da publicação da referida MP que o CF/65 passou a adotar a terminologia Área de Preservação Permanente – APP, conceituando-as da seguinte maneira:

³⁹ Art. 3º, § 1º: A supressão total ou parcial de florestas de preservação permanente só será admitida com prévia autorização do Poder Executivo Federal, quando for necessária à execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social.

⁴⁰ ANTUNES, op. cit., 2015. p. 88

⁴¹ BRASIL. Medida Provisória nº 1.956-50, de 26 de maio de 2000. **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 Territorial Rural, e dá outras providências.** Diário Oficial da União: Brasília, DF, 26 maio 2000. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2000/medidaprovisoria-1956-50-26-maio-2000-377331-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 12 set. 2023.

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

II - Área de preservação permanente: área protegida nos termos dos arts. 2º e 3º desta Lei, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem estar das populações humanas.

Esta alteração legislativa acertadamente retomou a adoção do critério que permeava a matéria desde a concepção das chamadas Florestas Protetoras e, diga-se, é justamente esta função ambiental a qual a legislação ambiental busca proteger, pois, sem considerá-la, o próprio instituto das APP e o seu regime de proteção não fariam sentido algum.

2.2 O REGIME DE PROTEÇÃO DAS APP NO NOVO CÓDIGO FLORESTAL

Publicada em 25 de maio de 2012, a Lei nº 12.651 revogou o CF/65, contudo, manteve, em linhas gerais, a essência do regime de proteção conferido às APP. A definição de APP disposta na nova lei⁴² não sofreu alterações significativas quanto ao critério finalístico de cumprimento da função ambiental como também a previsão de que o conceito é aplicável às áreas cobertas, ou não, por vegetação nativa.

Em relação às faixas marginais dos cursos d'água, no entanto, houve uma mudança significativa no que se refere ao marco espacial para a sua medição. É que, o CF/12 previu que tais faixas marginais seriam medidas a partir da borda da calha do seu leito regular, ao passo em que a própria lei define o leito regular como: “a calha por onde correm regularmente as águas do curso d'água durante o ano”. Assim, nos casos em que as cheias sazonais de um curso d'água não acontecerem no decurso de um ano, o início da faixa marginal não será o seu nível mais alto⁴³.

Este foi um dos temas objeto do julgamento conjunto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.901, 4.902, 4.903 e 4.937, bem como da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 42, nas quais uma série de dispositivos do CF/12 que tratam de

⁴² Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por: 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;

⁴³ RODRIGUES, Marcelo Abelha. Comentários ao Acórdão do Supremo Tribunal Federal que julgou as Ações Diretas de Inconstitucionalidade N°s 4.901, 4.902, 4.903 e 4.937 e a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC N° 42) envolvendo o Novo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) In: BENJAMIN, Antônio Herman Vasconcelos e; FREITAS, Vladimir Passos de; SOARES JÚNIOR, Jarbas. (coord.). **Comentários aos Acórdãos Ambientais: paradigmas do Supremo Tribunal Federal**. Belo Horizonte: Fórum. 2021. p. 354.

APP foram questionados. Em relação ao leito regular, o STF declarou ser constitucional a modificação do marco para a medição de APP ao longo dos cursos d'água⁴⁴:

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;

A definição trazida em lei para leito regular revela-se sujeito a diversas interpretações, não estando o conceito expresso de forma precisa. Ocorre que, como muito bem pontuado por Leonardo Papp, ao comentar os dispositivos do CF/12, a problemática tem como uma das suas principais razões, na verdade, a opção do legislador por estabelecer um critério único aplicável a todos os cursos d'água do país, sem efetivamente considerar as suas características específicas. Por esta razão, segundo o autor, qualquer que fosse o critério de definição adotado a nível federal faria emergir o problema, do ponto de vista prático, da sua inadequação a determinados cursos d'água, já que um único critério revelar-se-ia insuficiente para estabelecer o marco inicial destas APP⁴⁵.

O CF/12 pouco inovou em relação à largura das faixas marginais das APP, bem como em relação à proteção conferida ao entorno das nascentes, apesar de alterações outras alterações em relação ao instituto, conforme se detalhará algumas delas a seguir. Neste sentido, assim dispõe a redação atual do CF/12 acerca das APP de cursos hídricos e nascentes:

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, em largura mínima de: (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012).

- a) 30 (trinta) metros, para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;
- b) 50 (cinquenta) metros, para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;
- c) 100 (cem) metros, para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;
- d) 200 (duzentos) metros, para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;
- e) 500 (quinhentos) metros, para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;

[...]

⁴⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta De Inconstitucionalidade 4.901 Distrito Federal. [...] **AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE E AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE JULGADAS PARCIALMENTE PROCEDENTES**. Relator: Min. Luiz Fux, 28 fev. 2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750504532>. Acesso em: 15 out. 2023.

⁴⁵ PAPP, Leonardo. **Comentários ao Novo Código Florestal Brasileiro**. Campinas: Millenium Editora, 2012. p. 92-93.

IV - as áreas no entorno das nascentes e dos olhos d'água perenes, qualquer que seja sua situação topográfica, no raio mínimo de 50 (cinquenta) metros; (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012). (Vide ADIN Nº 4.903)

2.2.1. Natureza jurídica das APP e a sua indenizabilidade

A posição de que a restrição imposta pela lei às APP necessariamente implicaria na obrigação do Estado de indenizar o respectivo proprietário, como é defendido, por exemplo, por Pedro Niebuhr⁴⁶, sustenta-se na ideia de que se a intensidade de tais restrições impedem a utilização plena do imóvel, incluindo-se o seu aproveitamento econômico, o que é característico das APP, seria interpretada como uma verdadeira interferência do Estado na propriedade privada ao ponto de gerar o direito à indenização.

No entanto, ao menos em relação às APP *ope legis*, as quais independem de qualquer ato ulterior, entende-se que se trata de uma limitação administrativa que, por seu caráter geral, ou seja, aplicável para qualquer área que preencha os requisitos dispostos em lei, não geraria direito à indenização, pelas razões que se discutirá a seguir.

Este caráter de não indenizabilidade estava, inclusive, encartado na já mencionada Exposição de Motivos do PL 2.874, a partir do qual se originou o CF/65. No texto, ficava claro que, desde concepção da legislação anteriormente vigente, a intenção era garantir maior efetividade ao instituto, uma vez que, conforme indicado nos motivos, a dependência de declaração posterior para que se efetivasse a aplicação de um regime protetivo tornava-o, por muitas vezes, ineficaz. Desta maneira, o caráter gratuito da restrição imposta estaria alicerçado na própria função desempenhada por aqueles espaços.

De início, cumpre apontar que o direito à propriedade não deve ser entendido como absoluto, estando esta, nos termos do art. 5º da Constituição Federal⁴⁷, condicionada ao cumprimento da sua função social⁴⁸, a qual está intrinsecamente relacionada a uma perspectiva

⁴⁶ NIEBUHR, op. cit., 2022, p. 25.

⁴⁷ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 28 out. 2023.

⁴⁸ Cumpre aqui mencionar que o art. 182 da CF trata especificamente da função social da propriedade urbana, estabelecendo que: “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”. As especificidades do ambiente urbano serão trabalhadas no Capítulo 3, oportunidade em que o dispositivo constitucional em comento e seus desdobramentos serão mais bem debatidos.

ambiental, conforme, inclusive, é disposto no art. 1.228, §1º do Código Civil⁴⁹, que merece transcrição:

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

Na lição de Carlos Ari Sundfeld, a imposição legal de limitações ao exercício do direito de propriedade não decorre necessariamente da aplicação do princípio da função social da propriedade, mas, em primeiro lugar, na supremacia do poder público⁵⁰. Tal sorte de discussão, todavia, não afeta a compreensão de que, seja pela função social da propriedade, seja pela supremacia do interesse público, o Estado possui a prerrogativa de interferir na propriedade, tendo como um dos meios para tanto a imposição de limitações administrativas.

Conforme leciona Odete Medauar⁵¹, as limitações administrativas são aquelas que interferem em, no mínimo, um dos caracteres do direito de propriedade, quais sejam, o caráter absoluto, o caráter exclusivo ou o caráter perpétuo. Neste sentido, a autora afirma que este conceito abarca as chamadas restrições administrativas em geral, aquelas “incidentes sobre as faculdades de uso ocupação e modificação da propriedade, para atendimento do interesse público”⁵², justamente por atingir o caráter absoluto do direito de propriedade. A autora ainda pontua quais são as suas características inerentes:

Tais restrições apresentam as seguintes características: generalidade, pois aplicam-se a todos os proprietários ou bens inseridos em determinada situação; executoriedade, pois são efetivadas independentemente do consentimento do proprietário ou de qualquer outro; razoabilidade, pois não de ser adotadas com equilíbrio, sem excessos; não confiscatoriedade (cf. José Afonso da Silva, *Direito urbanístico brasileiro*, 7. ed., 2013, p. 395), isto é, não acarretam, em princípio, perda da propriedade ou dano patrimonial grave; se tal ocorrer, cabe indenização ao proprietário.

Entre as restrições administrativas menos gravosas estão as seguintes: recuos frontais, laterais e de fundo, nas edificações; muro e passeio; alinhamento; nivelamento. Em matéria urbanística, restrições de uso decorrentes de lei de zoneamento; restrições advindas de taxa de ocupação, coeficiente de aproveitamento, gabaritos.

De maneira sensivelmente distinta, Alexandre Aragão define que, enquanto as limitações administrativas conformam o direito de propriedade ao cumprimento da sua função social, as restrições administrativas teriam maiores consequências ao exercício do direito de

⁴⁹ BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Institui o Código Civil**. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm>. Acesso em: 29 out. 2023.

⁵⁰ SUNDFELD, C. A. Função Social da Propriedade: The Social Role of Property. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura** - RDAI, São Paulo, v. 3, n. 10, p. 403–423, 2019. Disponível em: <<https://rdai.com.br/index.php/rdai/article/view/249>>. Acesso em: 9 nov. 2023.

⁵¹ MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 344

⁵² Ibid.

propriedade, como ocorre nos casos do estabelecimento de servidões administrativas e ocupações temporárias e que seriam, em regra, indenizáveis. Nos termos da visão do autor⁵³:

As limitações administrativas constituem o próprio perfil do direito de propriedade, definindo-o; as restrições e ablações retiram parte ou totalidade do próprio direito. As limitações administrativas se diferenciam das desapropriações e servidões administrativas pelos seguintes pontos: a) geralmente são genéricas, enquanto estas incidem especificamente sobre determinados bens; b) não atingem o direito de propriedade, nem total, como faz a desapropriação, nem parcialmente, a exemplo das servidões administrativas; c) e, conseqüentemente, as limitações administrativas não geram direito a indenização. Ex.: a proibição de desmatamento de 20% de área florestada (art. 16, "a", do Código Florestal Brasileiro - Lei nº 4.771/65) é limitação administrativa, mas a proibição de desmatamento em toda a propriedade, é desapropriação indireta, já que não é de se esperar que alguém adquira o terras para não aproveitá-la economicamente, devendo, portanto, o proprietário ser indenizado, o que se explica também em razão do princípio da solidariedade social, pelo qual um indivíduo não deve arcar sozinho com o prejuízo que sofreu para atender ao interesse de toda a sociedade.

Há de se concordar que o regime dispensado às APP *ope legis* de fato consiste na figura de uma limitação administrativa, enquadrando-se nos requisitos postos, pois tem caráter geral, não dependem de ato ulterior do Poder Público ou de consentimento do proprietário ao menos em sua concepção teórica, são pautadas pela razoabilidade, uma vez que não atingem, em regra, a totalidade das propriedades⁵⁴.

Mesmo reconhecendo-se que se trata de uma limitação com impacto significativo do ponto de vista econômico, não se vislumbra que o regime protetivo conferido às APP represente, automaticamente, o esvaziamento por completo do conteúdo da propriedade. Desta forma, pelas razões expostas, a existência de APP *ope legis* em uma propriedade não será indenizável, ressalvada a hipótese de que a sua instituição signifique a impossibilidade da exploração econômica desta propriedade como um todo.

Neste sentido, Juliano Heinen Afirma⁵⁵:

Assim, limitações administrativas são aceitas de forma plena, sem indenização qualquer, desde que o ônus gerado seja razoável e não inviabilize o espectro econômico de um bem, ou seja, não sobeje a limitação regular de um direito individual. Essa seria uma atuação normal e permitida. Caso exista o transpasse desses limites, ou seja, haja uma sujeição especial do bem que subtraia ou prejudique a

⁵³ ARAGÃO, Alexandre Santos de. Limitações Administrativas e a sua Excepcional Indenizabilidade. In: MEDAUR, Odete. SCHIRATO, Vitor Rhein. (Coord.). **Poder de polícia na atualidade**: anuário do Centro de Estudos de Direito Administrativo, Ambiental e Urbanístico. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 115. Disponível em: <<https://repositorio.usp.br/item/002520043>>. Acesso em: 27 out. 2023.

⁵⁴ BARBOSA, Flávia Bailoni Marcílio. Direito ambiental e direito à propriedade: Diálogo entre as obrigações ambientais e o direito à propriedade privada. In: SAES, Marcos André Bruxel; COSTA, Mateus Stallivieri da. (coord.). Questões Atuais de Direito Ambiental: Uma visão prática. **Revista IBRADIM de Direito Imobiliário**, São Paulo, p. 193-208, 2022. p. 206.

⁵⁵ HEINEN, Juliano. Limitações administrativas e o conteúdo econômico da propriedade: uma “desapropriação à brasileira”. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 260, p. 133-181, maio/ago. 2012. DOI: [10.12660/rda.v260.2012.8833](https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/8833). Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/8833>>. Acesso. 18 set. 2023.

função a que ele se destina, existe um dever de proteção. No caso, gera-se uma indenização justa, nos mesmos moldes da desapropriação.

Como as limitações administrativas são genéricas, não se pode pensar na individualização de prejuízos. São deveres coletivos que não implicam diminuição no exercício do direito de propriedade porque inerentes a ele. Seguem a dar um equilíbrio entre os bens comuns e os privados. Então, sendo a limitação genérica e abstrata, não há que se falar em dever de indenizar.

A jurisprudência dos Tribunais Superiores quanto à indenizabilidade das APP, contudo, não está de todo sedimentada, havendo posicionamentos distintos entre o Superior Tribunal de Justiça (STJ) e o Supremo Tribunal Federal (STF). Uma das questões que permeiam as discussões sobre o tema no âmbito dos Tribunais Superiores relaciona-se à equiparação da limitação administrativa à desapropriação indireta, o que ensejaria o direito à indenização.

No sentido de inadmitir as indenizações pleiteadas, sob o argumento de desapropriação indireta, o STJ tem pacificado a jurisprudência no sentido de afirmar que as restrições impostas pelo CF/12 às APP trata-se de limitações administrativas e, portanto, não devem ser indenizáveis⁵⁶:

ADMINISTRATIVO. DIREITO AMBIENTAL. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE - APP. RIO SANTO ANTÔNIO. LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA. INEXISTÊNCIA DE DIREITO À INDENIZAÇÃO. DANOS AMBIENTAIS. OBRIGAÇÃO PROPTER REM. PRAZO PRESCRICIONAL. VACATIO LEGIS NÃO SE PRESUME. 1. Restrição de uso decorrente da legislação ambiental é simples limitação administrativa, e não se confunde com o desapossamento típico da desapropriação indireta. Dessa forma não enseja ao proprietário direito à indenização, mais ainda quando o imóvel foi adquirido após a entrada em vigência da norma de proteção do meio ambiente, o que afasta qualquer pretensão de boa-fé objetiva do atual titular do domínio: AgRg nos EDcl no REsp 1.417.632/MG, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 11.2.2014; AgRg nos EDcl no REsp 1.334.228/MG, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 11.12.2013, e REsp 1.394.025/MS, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 18.10.2013.
[...]

(STJ - REsp: 1241630 PR 2011/0046147-2, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 23/06/2015, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 19/04/2017)

O STF, mesmo que em discussão diversa, já manifestou o entendimento de que a imposição de limitações administrativas pelo Estado apenas conferiria direito à indenização quando tal limitação resultar no esvaziamento econômico da propriedade⁵⁷:

⁵⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (Segunda Turma). REsp nº 1.241.630-PR (2011/0046147-2). **ADMINISTRATIVO. DIREITO AMBIENTAL. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE - APP. RIO SANTO ANTÔNIO. LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA. INEXISTÊNCIA DE DIREITO À INDENIZAÇÃO. DANOS AMBIENTAIS. OBRIGAÇÃO PROPTER REM. PRAZO PRESCRICIONAL. VACATIO LEGIS NÃO SE PRESUME.** Relator: Ministro Herman Benjamin, julgado em 23 de junho de 2015, publicado em 19 de abril de 2017.

⁵⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Segunda Turma). Recurso Extraordinário nº 140436 do Estado de São Paulo. **CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CIVIL. LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA.**

DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL. PARQUE NACIONAL GRANDE SERTÃO VEREDAS. ÁREA DE COBERTURA VEGETAL. LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA. INDENIZAÇÃO DEVIDA. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se orienta no sentido de que o dever de preservação da flora não elimina o potencial valor econômico das matas a serem preservadas, devendo, por isso, compor o montante a ser indenizado àquele que sofre atos ablativos ao seu direito de propriedade. Precedentes. 2. Nos termos do art. 85, § 11, do CPC/2015, fica majorado em 10% o valor da verba honorária fixada pela origem, observados os limites legais do art. 85, §§ 2º e 3º, do CPC/2015. 3. Agravo interno a que se nega provimento.

(STF - AgR-segundo RE: 491626 MG - MINAS GERAIS, Relator: Min. ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 12/12/2017, Primeira Turma)⁵⁸

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CIVIL. LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA. INDENIZAÇÃO. I - Se a restrição ao direito de construir advinda da limitação administrativa causa aniquilamento da propriedade privada, resulta, em favor do proprietário, o direito à indenização. Todavia, o direito de edificar é relativo, dado que condicionado à função social da propriedade. Se as restrições decorrentes da limitação administrativa preexistiam à aquisição do terreno, assim já do conhecimento dos adquirentes, não podem estes, com base em tais restrições, pedir indenização ao poder público. II - R.E. não conhecido.

(STF - RE: 140436 SP, Relator: Min. CARLOS VELLOSO, Data de Julgamento: 25/05/1999, Segunda Turma, Data de Publicação: DJ 06-08-1999 PP-00045 EMENT VOL-01957-03 PP-00498)

Há de se concordar com o conteúdo dos julgados, uma vez que, conforme já exposto, tratando-se de limitação administrativa, esta apenas conforma o direito de propriedade sem, contudo, desconfigurá-lo. Ademais, considerar que a APP *ope legis* seria equivalente a uma desapropriação indireta significaria uma situação insustentável, inclusive, do ponto de vista orçamentário.

Uma segunda discussão, que também merece ser mencionada, refere-se aos casos de desapropriação para instituição de Unidades de Conservação, com a controvérsia repousando na possibilidade, ou não, das APP serem consideradas na apuração do valor devido pela expropriação.

INDENIZAÇÃO. I - Se a restrição ao direito de construir advinda da limitação administrativa causa aniquilamento da propriedade privada, resulta, em favor do proprietário, o direito à indenização. [...].

Relator: Ministro Carlos Velloso, julgado em 25 de maio de 1999, publicado em 6 de agosto de 1999.

Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur110241/false>>. Acesso em: 20 out. 2023.

⁵⁸ BRASIL. Supremo Tribunal de Federal. (Primeira Turma). **AgR - Segundo Recurso Especial: 491626-MG**. Relator: Ministro Roberto Barroso, julgado em 12 de dezembro de 2017.

Neste sentido, inclusive, o STF⁵⁹ vem reconhecendo que as APP que integram área desapropriada para fins de criação de Unidades de Conservação devem ser consideradas na apuração do valor devido pela expropriação⁶⁰:

EMENTA Agravo regimental no agravo de instrumento. Estação Ecológica de Jureia-Itatins. Área de cobertura vegetal. Limitação administrativa. Indenização devida. Precedentes. 1. O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento de que as áreas referentes à cobertura vegetal e à preservação permanente devem ser indenizadas, não obstante a incidência de restrição ao direito de propriedade que possa incidir sobre todo o imóvel que venha a ser incluído em área de proteção ambiental. 2. Agravo regimental não provido.

(STF - AI: 653062 SP, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 11/11/2014, Primeira Turma, Data de Publicação: ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-250 DIVULG 18-12-2014 PUBLIC 19-12-2014)

EMENTA Agravo regimental no recurso extraordinário. Administrativo. Desapropriação. Área de preservação permanente. Cobertura vegetal. Plena indenizabilidade das matas e revestimentos florestais que recobrem áreas dominiais privadas, objeto de apossamento estatal ou sujeitas às restrições administrativas ao direito de propriedade. Mantida a decisão com que se reconheceu que o acórdão atacado pelo recurso extraordinário violou precedentes da Corte. Precedentes. Agravo regimental não provido. (RE 290950 AgR, Relator (a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 04/11/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-021 DIVULG 30-01-2015 PUBLIC 02-02-2015)

(STF - AgR RE: 290950 SP - SÃO PAULO, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 04/11/2014, Primeira Turma, Data de Publicação: DJe-021 02-02-2015)

Com efeito, a jurisprudência do STF vem reafirmando que a imposição de limitação administrativa, qual seja, APP, por si só não esvazia o conteúdo econômico destes espaços. Além das destinações econômicas tradicionais, outra possibilidade de exploração das APP, completamente alinhada com a sua finalidade e que corrobora o seu potencial econômico é a própria prestação de serviços ecossistêmicos⁶¹.

⁵⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Primeira Turma). Agravo de Instrumento nº 653062 do Estado de São Paulo. **Agravo regimental no agravo de instrumento. Estação Ecológica de Jureia-Itatins. Área de cobertura vegetal. Limitação administrativa. Indenização devida. Precedentes.** [...] Relator: Ministro Dias Toffoli, julgado em 11 de novembro de 2014, publicado em 19 de dezembro de 2014.

⁶⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Primeira Turma). Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 290.950 do Estado de São Paulo. **Agravo regimental no recurso extraordinário. Administrativo. Desapropriação. Área de preservação permanente. Cobertura vegetal. Plena indenizabilidade das matas e revestimentos florestais que recobrem áreas dominiais privadas, objeto de apossamento estatal ou sujeitas às restrições administrativas ao direito de propriedade. Mantida a decisão com que se reconheceu que o acórdão atacado pelo recurso extraordinário violou precedentes da Corte. Precedentes. Agravo regimental não provido.** Relator: Ministro Dias Toffoli, julgado em 4 de novembro de 2014, publicado em 2 de fevereiro de 2015. Disponível em:

<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7629984>>. Acesso em: 27 out. 2023.

⁶¹ Sobre o Pagamento por Serviços Ambientais, ver também: PAPP, Leonardo. **Direito e Pagamento por Serviços Ambientais:** fundamentos teóricos, elementos técnicos e experiências práticas. Jaguará do Sul, 2019.

Inclusive, na Lei nº 14.119 de 13 de janeiro de 2021⁶², que instituiu a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA), há previsão expressa de que as APP, especialmente aquelas no entorno de nascentes ou localizadas em bacias críticas para o abastecimento de água, são elegíveis para pagamento por serviços ambientais com uso de recursos públicos⁶³.

2.2.2. Possibilidades legais de intervenção em APP

O regime jurídico das Áreas de Preservação Permanente (APP) fundamenta-se na proteção ambiental integral desses espaços e, conseqüentemente, na proibição geral de intervenções nesses locais, o que, em regra, impede a sua exploração econômica. Apesar de o CF/12 estabelecer que as APP se configuram independentemente da existência, ou não, de vegetação nos espaços em que incidem, um dos seus mais relevantes espectros de proteção repousa, justamente, no dever atribuído aos seus proprietários de manter a vegetação existente nestes espaços.

Ademais, o regime de proteção das APP instituído pelo CF/12 prevê que a intervenção que resulte em supressão, total ou parcial, da sua cobertura vegetal resultará na obrigação do proprietário de restaurar a vegetação outrora suprimida, *in verbis*:

Art. 7º 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.

§ 1º Tendo ocorrido supressão de vegetação situada em Área de Preservação Permanente, o proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título é obrigado a promover a recomposição da vegetação, ressalvados os usos autorizados previstos nesta Lei.

Há de se ressaltar que, no caso das áreas rurais, a transmissibilidade da obrigação de recompor vegetação encontra menção expressa no comando legal contido no art. 2º, §2º do CF/12, o qual dispõe que: “As obrigações previstas nesta Lei têm natureza real e são transmitidas ao sucessor, de qualquer natureza, no caso de transferência de domínio ou posse

⁶² BRASIL. Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021. **Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais**. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 11 jan. 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14119.htm>. Acesso em: 29 out. 2023.

⁶³ Art. 9º. [...] Parágrafo único. As Áreas de Preservação Permanente, Reserva Legal e outras sob limitação administrativa nos termos da legislação ambiental serão elegíveis para pagamento por serviços ambientais com uso de recursos públicos, conforme regulamento, com preferência para aquelas localizadas no entorno de nascentes, localizadas em bacias hidrográficas consideradas críticas para o abastecimento público de água, assim definidas pelo órgão competente, ou em áreas prioritárias para conservação da diversidade biológica em processo de desertificação ou de avançada fragmentação. (Redação dada pela Lei nº 14.653, de 2023)

do imóvel rural”. Em uma leitura inicial, poder-se-ia imaginar que esta transmissibilidade estaria restrita às áreas rurais, porquanto não há menção às áreas urbanas no dispositivo.

No entanto, este não parece ser o melhor entendimento, mesmo havendo posicionamentos que atribuem a transmissibilidade do dever de manutenção e recomposição à sua previsão legal do art. 2º, § 2º do CF/12, e não necessariamente à sua natureza *propter rem*⁶⁴. O próprio texto do *caput* do art. 7º do CF/12, bem como o seu § 1º, ao dispor acerca do dever de recomposição de APP, não fazem qualquer distinção em relação a sua localização e estabelecem que o dever de recomposição atinge “o proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título”, sendo o dispositivo aplicável às APP rurais ou urbanas.

Neste sentido, cumpre citar o enunciado de súmula nº 623 do STJ⁶⁵, aprovada em 12 de dezembro de 2018, na qual o tribunal entendeu que: “As obrigações ambientais possuem natureza *propter rem*, sendo admissível cobrá-las do proprietário ou possuidor atual e/ou dos anteriores, à escolha do credor”. Ademais, o STJ, no recente julgamento do Tema 1.204⁶⁶, reafirmou a natureza *propter rem* das obrigações ambientais, firmando a tese que:

As obrigações ambientais possuem natureza *propter rem*, sendo possível exigi-las, à escolha do credor, do proprietário ou possuidor atual, de qualquer dos anteriores, ou de ambos, ficando isento de responsabilidade o alienante cujo direito real tenha cessado antes da causação do dano, desde que para ele não tenha concorrido, direta ou indiretamente.

Assim, por tratar-se de uma obrigação de cunho ambiental, a recomposição de vegetação suprimida em APP fora das hipóteses legais, mesmo as localizadas em áreas urbanas, terá natureza *propter rem*, sendo oponível ao atual proprietário ou possuidor de uma área, mesmo que não tenha sido o responsável por aquele dano, tratando-se de entendimento pacificado na jurisprudência do STJ, conforme exposto⁶⁷.

⁶⁴ FRANZOLIN, Cláudio José; CASTRO, Isabella Silveira de. Obrigação *propter rem* e direito ambiental: análise à luz de casos decididos no Superior Tribunal de Justiça. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, n. 93, pp. 89-127, jan./mar. 2019. [Recurso Eletrônico]. Disponível em: <<https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/32900>>. Acesso em: 5 set. 2023.

⁶⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 623. **As obrigações ambientais possuem natureza *propter rem*, sendo admissível cobrá-las do proprietário ou possuidor atual e/ou dos anteriores, à escolha do credor**. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, 2018. Disponível em: <<https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitutional/index.php/sumstj/article/viewFile/5052/5179>>. Acesso em: 29 out. 2023.

⁶⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Tema repetitivo nº 1.204. **As obrigações ambientais possuem natureza *propter rem*, sendo possível exigi-las, à escolha do credor, do proprietário ou possuidor atual, de qualquer dos anteriores, ou de ambos[...]**. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, 2023. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1204&cod_tema_final=1204>. Acesso em: 29 out. 2023.

⁶⁷ Apesar do entendimento pacificado no STJ, há uma série de discussões doutrinárias acerca da matéria, especialmente quanto à necessária diferenciação entre os regimes dos deveres *propter rem* e da responsabilidade civil em matéria ambiental. Neste sentido, ver também: CONTADIN, Eder Augusto;

A restrição quanto a intervenções em APP, no entanto, é excepcionada pelo Código Florestal vigente nas hipóteses em que se configurem como sendo de interesse social, utilidade pública e de baixo impacto ambiental para os casos de faixas marginais de cursos d'água e utilidade pública nos casos de entorno de nascentes, conforme art. 8º:

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 previstas nesta Lei.

§ 1º A supressão de vegetação nativa protetora de nascentes, dunas e restingas somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública.

A possibilidade de intervenção em APP nas hipóteses de utilidade pública e interesse social estão presentes no ordenamento jurídico desde a publicação original do CF/65⁶⁸, enquanto os seus conceitos passaram a integrar o conteúdo da lei a partir da edição da Medida Provisória nº 1.956-50 de 26 de maio de 2000⁶⁹. Nela, as hipóteses compreendidas pelos conceitos de utilidade pública e interesse social não eram dispostas de forma exaustiva, havendo previsão expressa de que o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA poderia, por meio de resolução, ampliar o rol em comento⁷⁰.

Na vigência do CF/12, tanto as hipóteses de utilidade pública quanto de interesse social ganharam maior abrangência, em que pese ter sido mantida a possibilidade de ampliação do rol disposto, desde que por ato do Chefe do Poder Executivo, conforme se observa:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

VIII - utilidade pública: (Vide ADIN Nº 4.903)

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, ~~gestão de resíduos~~, energia, telecomunicações, radiodifusão, ~~instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais~~, bem como mineração, exceto, neste último caso, a extração de areia, argila, saibro e cascalho; (Vide ADC Nº 42) (Vide ADIN Nº 4.903)

c) atividades e obras de defesa civil;

SOUZA, Eduardo. Dever ambiental propter rem e reponsabilidade civil por dano ambiental – diferenciações necessárias. **Revista IBERC**, v. 2, n. 3, p. 01-14, set./dez. 2019. Disponível em: <<https://revistaiberc.responsabilidadecivil.org/iberc/article/view/88/68>>. Acesso em: 29 out. 2023; e SÁ, João Daniel Macedo; COSTA, Matheus Amaral da. A natureza propter rem das obrigações ambientais aplicadas a restauração florestal no Brasil. **Revista do Núcleo de Meio Ambiente da UFPA**, v. 5, n. 1, 2020. Disponível em: <<https://periodicos.ufpa.br/index.php/reumam/article/view/12325>>. Acesso em 29 out. 2023.

⁶⁸ Art. 3º, § 1º A supressão total ou parcial de florestas de preservação permanente só será admitida com prévia autorização do Poder Executivo Federal, quando for necessária à execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social.

⁶⁹ BRASIL, Medida Provisória nº 1.956-50 de 26 de maio de 2000.

⁷⁰ Neste contexto foi publicada a Resolução CONAMA nº 369/2006, a qual “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”.

- 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;**

X - interesse social: (Vide ADIN Nº 4.903)

- 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;** (grifo nosso).

No contexto urbano, merece destaque a previsão de que são consideradas de utilidade pública as obras destinadas à implantação de sistemas viários, em que a lei inclui as intervenções necessárias ao parcelamento do solo. Tal inovação permitiu, por exemplo, que áreas a serem destinadas a loteamentos e parcialmente inseridas em APP possam utilizar destes espaços para as suas respectivas vias de circulação⁷¹. Tal previsão também assume um papel relevante para a possibilidade de regularização daqueles parcelamentos de solo parcialmente implantados⁷², conforme será debatido de maneira mais aprofundada no capítulo final do presente trabalho.

Outro ponto a se destacar remete à hipótese prevista de atividades e obras de defesa civil. É indiscutível que intervenções que tenham como objetivo a mitigação dos riscos de desastres não devem esbarrar nesta sorte de restrição inerente às APP. Corroborando com esta lógica, o CF/12 vai além e dispensa, inclusive, a necessidade de autorização do órgão ambiental competente para intervenções destinadas à “prevenção e mitigação de acidentes em áreas

⁷¹ AZEVEDO, Ruy Emmanuel Silva de; OLIVEIRA, Vlândia Pinto Vidal de. Reflexos do novo Código Florestal nas Áreas de Preservação Permanente – APPs – Urbanas. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 29, p. 71-91, abr. 2014. DOI: <<http://dx.doi.org/10.5380/dma.v29i0.32381>>. Acesso em: 27 nov. 2023. p. 80.

⁷² Ibid., p. 80.

urbanas”⁷³, as quais, dentre diversos outros fatores, tem o seu risco agravado em razão dos processos de antropização e densidade populacional elevada.

Por fim, ainda em relação à utilidade pública, cabe apontar que, nos termos do CF/12, esta seria a única hipótese que admite supressão de vegetação em nascentes⁷⁴. De fato, não se enxerga que uma intervenção desta ordem, por exemplo, fosse enquadrada como de baixo impacto ambiental.

Já em relação às atividades compreendidas como de interesse social, merecem destaque para o contexto urbano a previsão de regularização fundiária em área urbana consolidada⁷⁵ e a implantação de estruturas necessárias à captação e condução de água e efluentes tratados⁷⁶. Esta última representa maior maturidade da legislação, ao reconhecer, mesmo que de maneira indireta, a importância das soluções de saneamento, permitindo que ocorram determinadas intervenções mesmo em APP, sendo tal intervenção também podendo ser enquadrada como de baixo impacto ambiental quando comprovada a outorga do direito de uso da água.

De maneira semelhante às disposições acerca do interesse social e da utilidade pública, o CF/12, ao listar as intervenções consideradas como eventuais ou de baixo impacto ambiental⁷⁷, não o faz buscando apresentando um rol necessariamente taxativo, permitindo que

⁷³ Art. 8º, § 3º É dispensada a autorização do órgão ambiental competente para a execução, em caráter de urgência, de atividades de segurança nacional e obras de interesse da defesa civil destinadas à prevenção e mitigação de acidentes em áreas urbanas.

⁷⁴ Art. 8º, § 1º A supressão de vegetação nativa protetora de nascentes, dunas e restingas somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública.

⁷⁵ Art. 3º, IX, 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;

⁷⁶ Art. 3º, IX, 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;

⁷⁷ 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; j-A) atividades com o objetivo de recompor a vegetação nativa no entorno de nascentes ou outras áreas degradadas, conforme norma expedida pelo órgão competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama); (Incluído pela Lei nº 14.653, de 2023); k) outras ações ou atividades similares, reconhecidas

ato do CONAMA ou dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente possa reconhecer outras atividades nesta categoria, refletindo a abrangência do conceito e a impossibilidade de Lei Federal esgotar as hipóteses de enquadramento.

Apesar de o CF/12 autorizar, dentro das hipóteses elencadas, a eventual intervenção em APP, cumpre destacar, em primeiro plano, que mesmo a intervenção estando enquadrada dentro das possibilidades legais, tal fato não desobriga a respectiva obtenção de autorização, através do licenciamento ambiental⁷⁸, restando reforçado que as possibilidades de intervenção trazidas pelo texto legal não desconfigurariam o seu caráter de excepcionalidade.

Neste sentido, no acórdão resultante do julgamento conjunto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.901, 4.902, 4.903 e 4.937, bem como da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 42, o STF afirmou o caráter de excepcionalidade conferido às hipóteses de utilidade pública e interesse social, oportunidade em que o Tribunal conferiu interpretação conforme a constituição aos incisos VIII e IX do art. 4º do CF/12 estabelecendo que, além de excepcional, as intervenções em APP, mesmo que legalmente permitidas, devem apenas ser autorizadas diante da ausência de alternativa técnica e/ou locacional.

Deve-se, ainda, mencionar a possibilidade trazida pelos arts. 64 e 65 do CF/12, anteriormente previsto, com redação atual dada pela Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017⁷⁹, nos quais é admitida a regularização fundiária de núcleos urbanos informais (REURB-S e REURB-E) inseridos em APP, desde que atendidos os requisitos apresentados no bojo de um projeto de regularização fundiária.

2.3 APLICABILIDADE DO NCF ÀS ZONAS URBANAS

Além das características já mencionadas do regime inaugurado pelo CF/65, diversas outras discussões emergiram a partir da sua publicação e das suas alterações, dentre as quais uma das principais questões versava justamente sobre a aplicabilidade do regime de proteção às APP situadas em áreas urbanas⁸⁰, principalmente levando-se em conta as diferenças entre as funções ambientais exercidas por APP em ambientes urbanos, as quais se diferenciariam em

como eventuais e de baixo impacto ambiental em ato do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA ou dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente;

⁷⁸ RODRIGUES, op. cit., 2021. p. 345-347.

⁷⁹ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. **Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana** [...]. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 8 set. 2017. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm>. Acesso em: 09 nov. 2023.

⁸⁰ Ver também: ANTUNES, op. cit., 2015; ARAÚJO, Suely Mara Vaz de. **As Áreas de Preservação Permanente e a Questão Urbana**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002. Disponível em: <<https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/1083>>. Acesso em: 14 set. 2023.

relação àquelas inerentes às áreas rurais, o que, conforme defendido por Paulo de Bessa Antunes⁸¹, justificaria que o respectivo regime de proteção definido no Código Florestal apenas seria aplicável às áreas rurais.

Em uma linha de raciocínio semelhante, Azevedo e Oliveira⁸² defendem que o uso e a ocupação do solo urbano devem ser matéria de legislação urbanística, conquanto o Código Florestal regularia apenas áreas rurais e, por isso, o regime jurídico das APP não seria aplicável às áreas urbanas. Este questionamento ganha maior destaque a partir da edição da já mencionada Lei nº 7.803/1989, a qual incluiu um parágrafo único ao art. 2º do CF/65, tratando especificamente do regime de proteção das APP em áreas urbanas⁸³:

Art. 2º [...] 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.

Neste caso, a controvérsia repousava no uso do vocábulo “limites”, para o qual havia o posicionamento de que as metragens definidas na lei federal não poderiam ser reduzidas, ou seja, se os limites para os quais o CF/65 se referia seriam limites máximos, podendo a lei municipal apenas reduzi-los⁸⁴. Neste sentido merece destaque a posição adotada por Flávia Trentini⁸⁵, a qual, reconhecendo as diferenças entre as funções ambientais desempenhadas pelas APP rurais e urbanas, especialmente quanto à drenagem de águas pluviais, afirmam que as faixas marginais estabelecidas na legislação federal vigente à época da publicação do seu estudo seriam limites mínimos a serem observados, o que se justificaria do ponto de vista que a metragem prevista teria sido uma definição de caráter técnico.

Outro ponto controverso emergiu com a edição da Medida Provisória nº 1956-50/2000, a redação do § 2º do art. 4º do CF/65 passou a dispor a expressão “área de preservação permanente situada em área urbana”⁸⁶, o que levaria à conclusão de que o respectivo regime protetivo seria sim aplicável tanto às áreas rurais quanto urbanas.

⁸¹ ANTUNES, op. cit., 2015, p. 89

⁸² AZEVEDO; OLIVEIRA, op. cit., 2014, p. 74.

⁸³ BRASIL, Lei nº 7.803, de 18 de julho de 1989.

⁸⁴ ARAÚJO; GANEM, op. cit., 2016, p. 109

⁸⁵ TRENTINI, Flávia; BURITI, Victor Novais. Competência dos Municípios para Legislar Sobre as Áreas De Preservação Permanente Hídricas Urbanas. *Revista de Direito da Cidade*, v. 13, n. 4, p. 1980-1997, out./dez. 2021. DOI: <<https://doi.org/10.12957/rdc.2021.51975>>. p. 1992-1993.

⁸⁶ Art. 4º [...] § 2º A supressão de vegetação em área de preservação permanente situada em área urbana, dependerá de autorização do órgão ambiental competente, desde que o município possua conselho de meio ambiente com caráter deliberativo e plano diretor, mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual competente fundamentada em parecer técnico.

A partir da publicação do CF/12, a controvérsia acerca da incidência das APP nas áreas urbanas estaria, em tese, superada, uma vez que o novo diploma passou a dispor de forma literal que o conceito de APP seria aplicável tanto às áreas rurais quanto urbanas, prescrevendo, no *caput* do seu art. 4º, que: “Considera-se Área de Preservação Permanente, **em zonas rurais ou urbanas**, para os efeitos desta Lei[...]”⁸⁷ (grifo nosso).

Esta clareza transmitida pelo dispositivo quanto à incidência das APP nas áreas urbanas, no entanto, não cessou de maneira definitiva as controvérsias acerca desta matéria. O texto original do CF/12 foi sancionado com doze vetos, que abarcaram dois parágrafos do mencionado art. 4º e que tratavam do contexto urbano, especificamente sobre a definição de faixas marginais dos cursos d’água, que contavam com as seguintes redações:

§ 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.”

Da leitura dos dispositivos, observa-se que a intenção não concretizada no texto encaminhado pelo Congresso, através dos dispositivos outrora vetados, seria de entregar a atribuição de definição da largura das faixas marginais dos cursos d’água aos municípios, o que se justificaria, dentre diversos motivos, por uma necessidade de observância das particularidades inerentes a cada espaço urbano inserido em um país com dimensões territoriais tão vastas como é o caso do Brasil.

Esta lógica, diga-se, mostra-se interessante ao admitir ser inadequada a previsão abstrata de largura das faixas marginais sem levar em consideração as diferenças entre as áreas rurais e urbanas, e, inclusive, entre as diferentes dinâmicas de urbanização distribuídas ao longo do território do país.

Nas razões do veto, de forma oposta, pontuou-se que a sanção destes dispositivos configuraria “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 infraestutura.”⁸⁸.

Após os vetos ao texto originalmente encaminhado pelo Congresso, e diante da necessidade de se preencher as lacunas criadas pela retirada de uma série de disposições da

⁸⁸ BRASIL. **Mensagem nº 212, de 25 de maio de 2012**. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 28 maio 2012. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/Msg/VEP-212.htm>. Acesso em: 07 out. 2023.

proposição original, foi editada a Medida Provisória nº 571 de 25 de maio de 2012, que incluía os §§ 9º⁸⁹ e 10º⁹⁰ ao art. 4º do CF/12, cujo texto passou a estabelecer que a definição de faixas marginais pelos Municípios deveria limites estabelecidos pela respectiva lei federal, sob a seguinte justificativa⁹¹:

É proposta, ainda, no art. 4º, a inclusão dos parágrafos 9º e 10, com a finalidade de garantir que os Planos Diretores e Leis de Uso do Solo em áreas urbanas respeitem os limites de proteção às margens dos cursos d'água, reduzindo o potencial de conflito entre a legislação municipal e a federal. Tais dispositivos visam a suprir vetos aos §§ 7º e 8º do texto aprovado pelo Congresso, cujo conteúdo se mostrava excessivamente permissivo e capaz de gerar grave retrocesso à luz da legislação em vigor, ao dispensar, em regra, a necessidade da observância dos critérios mínimos de proteção, que são, ademais, essenciais para a prevenção de desastres naturais e proteção da infraestrutura. 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 e ampliação de áreas de risco.

Salientando que os aspectos que circundam a discussão acerca da possibilidade de os municípios definirem faixas marginais distintas serão aprofundados no Capítulo 4 do presente trabalho, cumpre desde logo afirmar que a faculdade instituída pelos dispositivos vetados não pressupunham uma liberalidade para que sejam definidas faixas marginais de forma discricionária, uma vez que o próprio conteúdo do texto vetado indicava a necessidade de que fossem ouvidos os conselhos estaduais e municipais de meio ambiente, bem como vinculava tais medidas aos respectivos Planos Diretores dos Municípios, que tem como um dos principais pilares a participação popular, conforme estabelecido pelo Estatuto da Cidade⁹².

O conteúdo da sobredita MP a respeito das APP de cursos hídricos em áreas urbanas, todavia, não permaneceu vigente no ordenamento jurídico. Uma vez remetida ao Senado Federal, foi devolvido à Presidência da República o Projeto de Lei de Conversão nº 21/2012, o qual suprimiu o conteúdo referente às APP⁹³, instaurando uma lacuna na legislação que apenas

⁸⁹ § 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. (Incluído pela Medida Provisória nº 571, de 2012).

⁹⁰ § 10. 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. (Incluído pela Medida Provisória nº 571, de 2012).

⁹¹ BRASIL. **Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 571 de 25 de maio de 2012**. Ofício EMI nº 0018/2012 MMA/MDA/MAPA/MP/MCTI/MCIDADES/AGU. Brasília, 25 maio 2012. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/Exm/EM-18-MP-571.doc>. Acesso em: 15 out. 2023.

⁹² BRASIL, Lei nº 7.803, de 18 de julho de 1989.

⁹³ FARIA, Carmen Rachel Scavazzini Marcondes; TAGLIALEGNA, Gustavo Henrique Fideles. **Boletim Do Legislativo Nº 10: Efeitos dos Vetos à Medida Provisória Nº 571, de 2012, que altera o Código Florestal.**

veio a ser corrigida no ano de 2021, nove anos após a publicação do CF/12 e suas alterações, o que também estendeu as discussões acerca do tema até os dias atuais e que serão oportunamente debatidas ao longo do estudo.

Desta feita, permaneceu vigendo, como regra estabelecida pelo CF/12, a necessidade de observância dos limites estabelecidos na norma, tanto para áreas rurais quanto áreas urbanas, de forma indistinta. Com a publicação da Lei nº 14.285 de 29 de dezembro de 2021⁹⁴, foi facultado aos municípios o estabelecimento de faixas marginais distintas das previstas no CF/12, inaugurando novos debates acerca do cabimento legal de tal sorte de disposição.

Além da redação pouco clara dos referidos dispositivos, outro fato contribuiu para as discussões acerca da aplicabilidade, em relação às APP, do CF/65 às áreas urbanas, especialmente aquelas referentes aos cursos d'água, por conta de um dispositivo contido na Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766/79)⁹⁵, o qual determinava, para o parcelamento do solo urbano, uma faixa não edificável de 15 metros ao longo dos cursos d'água. Esta divergência entre os comandos legais levantou a discussão sobre qual dos institutos deveria regular a matéria em relação às áreas urbanas, dada a especificidade da Lei nº 6.766/79⁹⁶.

Em que pese o legislador aparentemente ter buscado, a partir da nova redação do Código Florestal, mitigar as discussões acerca da aplicabilidade do regime dispensado pelo CF/12 às APP urbanas, fato é que os esforços se limitaram ao texto do próprio Código Florestal. Conforme trabalhado no presente tópico, o CF/12 dispensa às margens dos cursos d'água e nascentes, “em zonas rurais ou urbanas” (art. 4º, *caput*, I e IV), o regime protetivo das APP, consubstanciado na obrigação de preservação da sua vegetação (art. 7º), as quais somente serão objeto de intervenção nos casos excepcionais de interesse social, utilidade pública ou baixo impacto ambiental (art. 8º), ressalvando-se que, nos casos da vegetação protetora de nascentes, comente será autorizada a sua supressão nas hipóteses de utilidade pública.

Desta maneira, mesmo após o a edição do NCF, ainda estava em voga o conflito entre o que dispõe o NCF e o que está determinado pela Lei de Parcelamento do Solo Urbano. Dados os desdobramentos desta discussão, que chegou ao Superior Tribunal de Justiça, buscou-se tratar do tema em tópico específico a ser abordado no Capítulo 4 do presente trabalho.

Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/boletins-legislativos/boletim-no-10-de-2012-efeitos-dos-vetos-a-medida-provisoria-no-571-de-2012-que-altera-o-codigo-florestal>> . Acesso em: 12 out. 2023.

⁹⁴ BRASIL, Lei nº 14.285, de 29 de dezembro de 2021.

⁹⁵ BRASIL, Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.

⁹⁶ ARAÚJO; GANEM, op. cit., 2016, p. 109.

Estes debates, entretanto, estão permeados por uma questão em comum, referente às especificidades das áreas urbanas, nas quais as características de uso e ocupação do solo e as funções ambientais desempenhadas pelas APP justificariam normas específicas de proteção ambiental. Assim, necessário é, antes de aprofundarmos no estudo da problemática das APP nas áreas urbanas, responder: o que caracteriza uma área como urbana e as quais características do processo de urbanização que poderiam justificar a aplicação de normas ambientais diferentes daquelas dispostas de forma geral?

3 URBANIZAÇÃO E PRESERVAÇÃO AMBIENTAL: IMPACTOS E DESAFIOS LEGAIS

3.1 O PROCESSO DE ANTROPIZAÇÃO E OCUPAÇÃO DO ENTORNO DOS CURSOS D'ÁGUA E DAS NASCENTES INSERIDOS EM AMBIENTES URBANOS

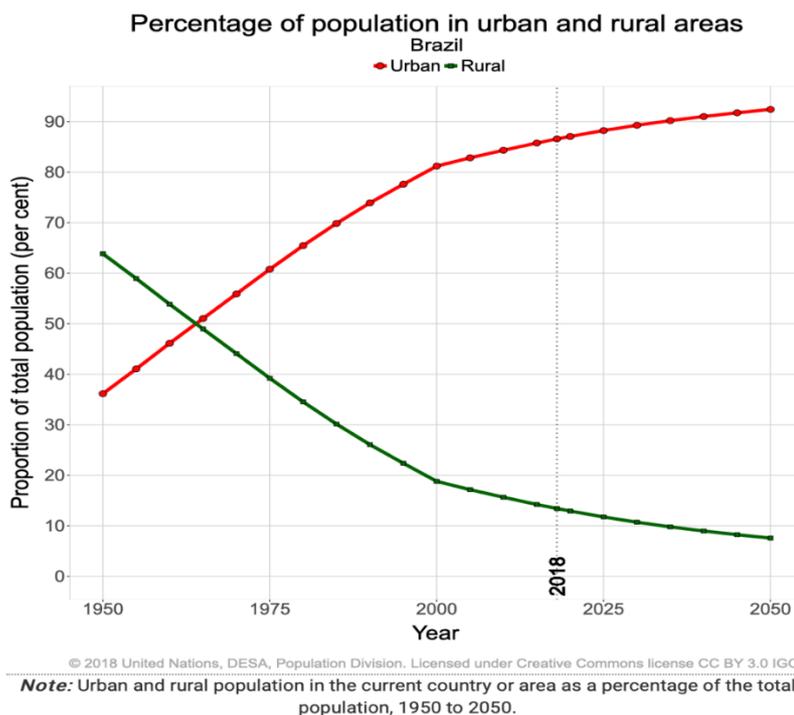
Conforme já delineado nos aspectos introdutórios do presente trabalho, o movimento de urbanização no Brasil ocorreu de forma essencialmente rápida, observando-se um crescimento contínuo do número de habitantes nas cidades. Assim, ressalva-se que o presente trabalho não busca exaurir o tema do processo de urbanização brasileiro, porém torna-se necessário apontar as suas principais características, diante da sua relevância para a compreensão das consequências ambientais da ocupação desordenada do espaço urbano e como o ordenamento jurídico busca regular este cenário, principalmente no que tange às áreas sensíveis, como Áreas de Preservação Permanente ao longo das margens dos cursos hídricos e nascentes.

O movimento de migração da população do campo para os centros urbanos, ao longo da história, ocorreu em diversos países e épocas. No Brasil, tal movimento migratório se intensificou nas últimas décadas, atingindo o marco em que a população urbana superou a população rural por volta da década de 1970⁹⁷, o que é mais bem ilustrado a partir do seguinte gráfico⁹⁸:

⁹⁷ BRASIL. Instituto Brasil de Geografia e Estatística. IBGE. **Estatísticas históricas do Brasil**: séries econômicas, demográficas e sociais de 1550 a 1985. Rio de Janeiro: IBGE, 1986. (Séries estatísticas retrospectivas, v. 3). Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv17983_v3.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2023. Tabela 1.9: "População residente, por situação de domicílio e sexo, segundo as Grandes Regiões e Unidades da Federação - 1940-1980", p. 36-38.

⁹⁸ A metodologia utilizada pela Nações Unidas para estimar e projetar as populações rurais e urbanas pode ser consultada em: NEW YORK. United Nations. Department of Economic and Social Affairs, Population

Gráfico 1: Porcentagem da população em áreas rural e urbana no Brasil



(Fonte: NEW YORK. United Nations. Department of Economic and Social Affairs, Population Division. **World Urbanization Prospects: The 2018 Revision, Methodology**. New York: United Nations. 2018. Disponível em: <<https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2018-Methodology.pdf>>. Acesso em: 19 nov. 2023.)

Observa-se que a partir do ano de 1950 o país passou por um processo de urbanização acelerada, o que Milton Santos descreve em três estágios, a urbanização aglomerada, seguida de uma urbanização concentrada e por fim atingindo um estágio de metropolização⁹⁹. Ademais, o autor justifica o crescimento dos índices de urbanização:

O forte movimento de urbanização que se verifica a partir do fim da segunda guerra mundial é contemporâneo de um forte crescimento demográfico, resultado de uma natalidade elevada e de uma mortalidade em descenso, cujas causas essenciais são os progressos sanitários, a melhoria relativa nos padrões de vida e a própria urbanização.¹⁰⁰

Ainda quanto ao processo de metropolização, cumpre destacar que o referido fenômeno, no ordenamento jurídico brasileiro é regulado pelo Estatuto da Metrôpole¹⁰¹, bem

Division. **World Urbanization Prospects: The 2018 Revision, Methodology**. New York: United Nations. 2018. Disponível em: <<https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2018-Methodology.pdf>>. Acesso em: 19 nov. 2023.

⁹⁹ SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: Editora de Humanismo, Ciência e Tecnologia, 1993. p. 31

¹⁰⁰ Ibid., p. 79.

¹⁰¹ BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. **Institui o Estatuto da Metrôpole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências**. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 13 jan. 2015. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/113089.htm>. Acesso em: 04 dez. 2023.

como, para o Distrito Federal, também deve ser considerada a Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998¹⁰², que instituiu a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno - RIDE. A caracterização de uma metrópole é trabalhada por Luis Felipe Perdigão de Castro, ao diferenciá-las da RIDE, que assim discorre:

A região metropolitana é um grande centro populacional, que consiste em uma (ou mais) grande cidade central (metrópole) e sua zona adjacente de influência. Geralmente, regiões metropolitanas formam aglomerações urbanas, ou uma região com duas ou mais áreas urbanizadas intercaladas com áreas rurais. As regiões metropolitanas não possuem personalidade jurídica própria e têm como principal objetivo a viabilização de sistemas de gestão de funções públicas de interesse comum dos municípios abrangidos¹⁰³.

Retornando ao crescimento populacional nos grandes centros, observa-se que este não veio acompanhado de medidas efetivas de planejamento urbano e controle do uso do solo¹⁰⁴, inaugurando uma série de problemas habitacionais provocados, em grande parte, pela falta de infraestrutura das cidades e um desenvolvimento econômico e industrial que não suportou absorver a quantidade de pessoas que saíram do espaço rural buscando emprego no setor produtivo e de serviços que passaram a se concentrar nas cidades e no seu entorno.

Associado à insuficiência da renda de parte da população, tendo em vista, especialmente, o desemprego e o custo de vida nas cidades, um dos principais problemas relacionados à infraestrutura urbana repousava no fato que, além de inadequada para os níveis de concentração populacional em tais espaços, suportava parte das atividades industriais, as quais, nos países desenvolvidos, geralmente localizam-se fora dos grandes centros urbanos¹⁰⁵.

Tais circunstâncias vêm implicar em uma variedade de consequências que afetam, não exclusivamente, o meio ambiente, o qual é significativamente prejudicado pela ocupação desordenada do espaço urbano. Há de se destacar que a relação da população com o local em

¹⁰² BRASIL. Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998. **Autoriza o Poder Executivo a criar a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno - RIDE e instituir o Programa Especial de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal, e dá outras providências.** Diário Oficial da União: Brasília, DF, 16 maio 2013. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp94.htm>. Acesso em: 04 dez. 2023.

¹⁰³ CASTRO, Luis Felipe Perdigão de. O entorno de Brasília na perspectiva de uma relação centro-periferia. **Humanidades e Tecnologia em Revista**, v. 15, n. 1, jan./dez. 2019. Disponível em:

<http://revistas.icesp.br/index.php/FINOM_Humanidade_Tecnologia/article/view/564/418>. Acesso em 05 dez. 2023. p. 152.

¹⁰⁴ TUCCI, Carlos E. M. **Água no Meio Urbano**. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-da-atuacao/grupos-de-trabalho/encerrados/residuos/documentos-diversos/outros_documentos_tecnicos/curso-gestao-do-terrimorio-e-manejo-integrado-das-aguas-urbanas/aguanomeio%20urbano.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2023. p. 03-04

¹⁰⁵ GEIGER, Pedro Pinchas; RUA, João; RIBEIRO, Luiz Antônio M. Concentração Urbana no Brasil, 1940-70. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 411-432, dez. 1972. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6436/1/PPE_v2_n1_Concentração.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2023. p. 421

que habitam, que, no contexto urbano, se tem como cidade, deve ser compreendido da sua forma mais ampla, em uma perspectiva de direito à cidade, o qual deve compreender a possibilidade de interferência dos seus habitantes nestes espaços¹⁰⁶. Neste sentido, um ideal de cidade que entrega qualidade de vida à sua população não pode estar dissociado da noção da relação do homem com o meio ambiente¹⁰⁷. Esta relação é apontada por Luis Felipe Perdigão de Castro, ao tratar do desenvolvimento sustentável, afirmando que: “o princípio do desenvolvimento sustentável anda proximamente ao princípio da participação popular, como algo necessário para resguardar o processo democrático de se pensar a gestão e a ética sobre recursos naturais”¹⁰⁸.

O direito à cidade sustentável, garantido pelo Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, aproxima a legislação ambiental da urbanística, em um panorama em que o planejamento urbano é valorizado, os instrumentos de participação pública valorizados, e o meio ambiente torna-se pauta prioritária para o gestor municipal, diante das crises ambientais e climáticas.

No contexto urbano, a problemática da preservação ambiental no entorno de cursos d'água e nascentes é influenciada, mesmo atualmente, pela ocupação e uso desordenados do solo, que engloba fatores como o déficit habitacional, a expansão imobiliária, a expansão da atividade econômica e, geral e a exploração de recursos naturais. Não se pode olvidar, mais recentemente, o importante papel regulador do clima desses espaços ambientais protegidos, além da sua relevância no equilíbrio climático, na função socioambiental da cidade e no bem estar de seus habitantes, inclusive ao se tratar de temas como desastres socioambientais urbanos.

Apesar de não ser um problema necessariamente recente, o déficit habitacional apresenta-se como um grande percalço ao desenvolvimento não apenas urbano, como também em outras perspectivas, como a econômica e a social. O termo déficit habitacional, cumpre desde já ressaltar, não se refere apenas à falta de moradia, contemplando também situações em

¹⁰⁶ HARVEY, David. A Liberdade da Cidade. Tradução: Anselmo Alfredo, Tatiana Schor, Cássio Arruda Boechat. **GEOUSP - Espaço e Tempo**, São Paulo, n. 26, p. 9-17, 2009. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/geousp/article/download/74124/77766>>. Acesso em: 05 dez. 2023.

¹⁰⁷ HARVEY, David. O Direito à Cidade. **Lutas Sociais**, São Paulo, n. 29, p. 73-89, jul./dez. 2012. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/ls/article/view/18497>>. Acesso em: 04 dez. 2023.

¹⁰⁸ CASTRO, Luis Felipe Perdigão de; NÓBREGA, Maria das Dôres Silva; URZÊDA, Rhêmora Ferreira da Silva. Comitês de Bacias Hidrográficas no Distrito Federal: Panorama Estrutural do CBB do Rio Paranaíba. **Revista de Direito e Sustentabilidade**. v. 8 n. 2, p. 60-84, jul./dez. 2022. Disponível em: <https://www.uniceplac.edu.br/app/uploads/2023/04/Revista_de_Direito_e_Sustentabilidade.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2023. p. 63.

que a moradia disponível a parcelas da população não possui infraestrutura básica adequada, com excesso de adensamento populacional e ocupação de áreas de risco¹⁰⁹.

Segundo dados apresentados pela Organização das Nações Unidas¹¹⁰, cerca de 87% da população brasileira vive nas cidades, onde 9% ocupam áreas consideradas de risco e cerca de 41.4% da população do país habita casas com estrutura precária e consideradas inadequadas para serem habitadas. Este cenário demonstra a magnitude do problema e a urgência na busca de soluções efetivas. Ressalte-se que a precariedade da moradia não afeta apenas os que nela residem, como será discutido, a ocupação urbana desordenada traz sérias consequências ambientais e afeta os habitantes de determinado espaço urbano como um todo.

A ONU fez constar na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, dentro do seu Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 11, uma série de metas que se relacionam diretamente com o problema de déficit habitacional, dentre as quais¹¹¹:

11.1 Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas;

11.3 Até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis, em todos os países;

11.6 Até 2030, reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, gestão de resíduos municipais e outros;

O problema do déficit habitacional fica explícito ao se observar, em muitos dos grandes centros urbanos brasileiros, a ocupação desordenada principalmente do entorno de cursos d'água e nascentes inseridos do espaço urbano. Parte das consequências deste grave problema têm repercussão direta no meio ambiente, gerando impactos como poluição dos cursos d'água decorrente do lançamento de efluentes não tratados¹¹².

Sob a perspectiva ambiental, mais especificamente em relação à degradação do entorno dos cursos d'água e das nascentes, não é apenas o déficit habitacional que se apresenta como um fator determinante. Os impactos da ocupação desordenada em geral do espaço urbano

¹⁰⁹ Neste sentido, ver também: SANTOS, Eleonora Cruz (Org.). **Ensaio e discussões sobre o déficit habitacional no Brasil**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro. Disponível em: <<https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>>. Acesso em: 20 nov. 2023.

¹¹⁰ ONU-HABITAT. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. **Déficit habitacional en América Latina y el Caribe: una herramienta para el diagnóstico y el desarrollo de políticas efectivas en vivienda y hábitat**. 2015. Disponível em: <<https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Déficit%20habitacional.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2023.

¹¹¹ BRASIL. Nações Unidas. Objetivo de Desenvolvimento Sustentável. **Cidades e comunidades sustentáveis**. (Objetivo 11). Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/11>>. Acesso em: 21 nov. 2023.

¹¹² KÄSSMAYER, op. cit., 2009, p. 52.

têm reflexos diversos, à exemplo do aumento de sedimentos e produção de resíduos sólidos que impactam diretamente na qualidade da água¹¹³.

Conforme muito bem assevera Dr. Carlos Tucci, a respeito da relação entre o desenvolvimento urbano e os conflitos relacionados aos recursos hídricos:

O desenvolvimento urbano a medida que aumenta envolve duas atividades conflitantes, aumento da demanda de água com qualidade e a degradação dos mananciais urbanos por contaminação dos resíduos urbanos e industriais.

A tendência do desenvolvimento urbano é o de escoamento superficial com despejos de esgotos cloacais e pluviais inviabilizando o manancial e exigindo novos projetos de captação de áreas mais distantes, não-contaminadas, ou o uso de tratamento de água e esgoto mais intensivo, o que envolvem custos maiores¹¹⁴.

Estas características, conjuntamente, representam um fator preponderante que contribui para a problemática do abastecimento hídrico no país¹¹⁵. Além dos riscos sanitários, que podem ser estendidos aos habitantes de uma cidade, por conta da dinâmica do abastecimento, a população que ocupa diretamente os entornos dos corpos hídricos expõe-se a uma segunda classe de riscos, aqueles relacionados à possibilidade de enchentes e deslizamentos, cada vez mais frequentes diante do acirramento dos eventos extremos, que serão objeto do Tópico 3.3, que tratará especificamente sobre o assunto.

Ainda neste cenário de urbanização acelerada acompanhada pela crescente degradação ambiental nas cidades, a Constituição Federal promulgada no ano de 1988 inovou ao dispor acerca da questão ambiental no seu art. 225¹¹⁶, assumindo a relação indissociável entre um meio ambiente equilibrado e o bem-estar dos cidadãos, o que significou uma maior abrangência desta temática, o que refletiu na possibilidade de instituição de novos mecanismos jurídicos para a proteção do meio ambiente¹¹⁷. Apesar de não ser necessariamente uma novidade, uma das principais ferramentas de tutela ambiental dispostas expressamente na CF é a possibilidade de criação, pelo Poder Público, de espaços territoriais especialmente protegidos, com regimes específicos para a sua utilização¹¹⁸, contexto no qual se inserem as APP.

¹¹³ TUCCI, op. cit., p. 03-04.

¹¹⁴ Ibid.

¹¹⁵ KÄSSMAYER, op. cit., 2009, p. 54.

¹¹⁶ 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.

¹¹⁷ SPAROVEK, Gerd; BARRETO, Alberto; KLUG, Israel; PAPP, Leonardo; LINO, Jane. A Revisão do Código Florestal Brasileiro. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 89, mar. 2011. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/nec/a/QSskmQH9b4cfSYkJrwCWKbb/>>. Acesso em: 21 nov. 2023.

¹¹⁸ § 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;

O texto constitucional também revela a preocupação em relação à política urbana e ao ordenamento da expansão das cidades, ao dispor, no seu art. 182¹¹⁹, que o desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar dos seus habitantes são norteados pela política de desenvolvimento urbano, a ser definida pelo respectivo plano diretor. Esta lógica de regulamentação da política urbana foi ratificada no ano de 2001 com a publicação da Lei nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade.

É neste panorama que exsurge, no ordenamento jurídico brasileiro, um exercício em juridicamente definir quais os critérios objetivos que permitem delimitar o ambiente urbano, que podem ser também referidos como zona urbana, vocábulos abordados durante as discussões a respeito da aplicabilidade do CF/12 às áreas urbanas, sem, no entanto, delimitar os seus conceitos. Esta importante definição de como juridicamente se apresentam as zonas urbanas se mostra relevante, levantando-se o seguinte questionamento: uma zona urbana é definida a partir de critérios objetivos, ou há elementos legais que possibilitem a um espaço ser classificado como urbano mesmo não atendendo a todos os requisitos, principalmente levando-se em consideração a situação de fato em que aquela área encontra-se inserida?

Neste ponto, importa trazer para a discussão o direito às cidades sustentáveis. A Constituição Federal de 1988, no seu art. 225, dispõe que “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”¹²⁰. Na esteira deste dispositivo constitucional, como também do já citado art. 182, o Estatuto da Cidade estabelece:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

[...]

¹¹⁹ Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (Regulamento). (Vide Lei nº 13.311, de 11 de julho de 2016). § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. [...]

¹²⁰ BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, 1988.

Ao comentar a garantia às cidades sustentáveis, Karin Kässmayer afirma que, no âmbito do Estatuto da Cidade, tal direito encontra-se interligado a requisitos cujo cumprimento atua para o desenvolvimento da função social da propriedade urbana e prossegue:

O leque de direitos definidores de cidades sustentáveis pressupõe uma interdependência entre as políticas urbana, ambiental, econômica e agrária, além de acreditar na viabilidade de seu equilíbrio. Mesmo que a ação dos municípios tenha ganhado destaque com a regulamentação dos artigos 182 e 183 da CF, este fato não impede afirmar que a conquista do desenvolvimento sustentável urbano somente será possível quando a gestão municipal - através de um bem definido planejamento municipal orientado por meio de um plano diretor que ordene o uso do solo e realize a gestão territorial dos riscos – estiver em consonância com as demais esferas administrativas federais.¹²¹

Ainda no contexto da sustentabilidade urbana, merece menção o que Henri Acselrad¹²² se refere como dualização funcional do espaço, ao comentar acerca de conflitos relacionados às áreas urbanas:

Um segundo tipo de contradição encontra-se associado à dualização funcional do espaço – o processo pelo qual institucionaliza-se o duplo padrão social e ambiental – ambiente de negócios versus ambiente degradado – com queda tendencial do nível médio de proteção social e ambiental nos espaços degradados pela imposição de riscos – os “usos do solo localmente indesejados” – aos pontos supostos de menor resistência, onde residem os pobres urbanos.

Neste sentido, há de se atentar, não apenas no aspecto da delimitação das zonas urbanas, mas em todo o espectro que envolve legislação ambiental, urbanística e ocupação do espaço urbano, se as normas que recaem sobre tais espaços estariam em consonância com aspectos como a garantia à sustentabilidade urbana ou são meramente fruto de influência de setores que detenham maior capacidade para tanto, diante da relevância econômica de determinadas áreas.

3.2 ZONAS URBANAS, ZONAS DE EXPANSÃO URBANA E ÁREAS URBANAS CONSOLIDADAS.

De acordo com o que já foi debatido ao longo do capítulo 2, a partir da publicação do CF/65 e durante a vigência do CF/12 surgiram uma série de controvérsias em relação ao regime de proteção das APP e as áreas urbanas, em razão das suas especificidades e, principalmente, da dinâmica de ocupação do solo urbano, espontânea e não correspondente ao previsto na lei. A cidade real forma-se e consolida-se de modo distante da cidade formal. Conforme afirmado

¹²¹ KÄSSMAYER, op. cit., 2009, p. 159.

¹²² ACSELRAD, Henri. Desregulamentação, Contradições Espaciais e Sustentabilidade Urbana. **Revista Paranaense De Desenvolvimento**, Curitiba, n. 107, p. 25-38, jul./dez. 2004.

por Alfonsin e Fernandes afirmam, a legislação urbanística deixa de levar em consideração critérios vinculados às reais necessidades da maioria da população¹²³. Justamente a partir destas características, inclusive, pode-se espontaneamente pressupor o que seria uma área urbana ou urbanizada. No entanto, por mais que não haja maiores dificuldades em imaginar, a partir das suas principais características, o que é o ambiente urbano, necessário é, para a aplicação das disposições constantes no CF/12, compreender quais elementos devem ser legalmente avaliados para que um espaço de uma cidade seja classificado como zona urbana, de expansão urbana, de expansão urbana¹²⁴ ou Área Urbana Consolidada.

A própria legislação refere-se ao ambiente urbano a partir do emprego de terminologias diferentes entre si. O *caput* do art. 4º do CF/12, por exemplo, utiliza da expressão zona urbana, dispondo que a estas é aplicável o referido regime protetivo. Já o §10 do mesmo dispositivo, ao tratar das faixas marginais dos cursos d'água inseridos em ambiente urbano, utiliza-se do termo área urbana consolidada. Mesmo não se relacionando especificamente às APP, há, no texto do CF/12 a menção às chamadas expansões urbanas¹²⁵. Assim, buscar-se-á delimitar conceitualmente cada um destes espaços, apontando quais as principais diferenças entre eles. Desta feita, o presente tópico cuidará de discutir, nesta ordem, as definições legais de zona urbana, zona de expansão urbana e área urbana consolidada.

Quanto às zonas urbanas, deve-se recordar que ainda na vigência do CF/65, ao tratar das áreas urbanas, o parágrafo único do art. 2º referia-se às áreas urbanas como aquelas “compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal”¹²⁶. Da mesma forma dispunham as redações instituídas pela MP 571/12 para os §§ 9º e 10 do art. 4º do CF/12 as quais, no entanto, não vieram a ser aprovadas pelo Congresso Nacional à época, conforme já exposto no Capítulo anterior.

¹²³ ALFONSIN; FERNANDES, 2006 apud KÄSSMAYER, op. cit., 2009, p. 39.

¹²⁴ Deve-se considerar que as áreas periurbanas podem apresentar complexidades relacionadas ao espaço rural, a exemplo da problemática do land grab, que se traduz na aquisição da propriedade ou de seus direitos por grupos estrangeiros, visando a exploração de tais recursos. Neste ponto, entendemos que tais problemáticas, mesmo que relacionadas ao espaço rural, devem ser enfrentadas e não podem estar dissociadas do debate urbano. Neste sentido, ver também: CASTRO, Luis Perdigão de. “Land Grab” na América Latina: expressões da nova colonialidade sobre terras, direitos e identidades sociais. **Revista brasileira de Sociologia do Direito**. v. 5, n. 2, 2018. Disponível em: <<https://revista.abrasd.com.br/index.php/rbsd/article/view/181/146>>. Acesso em: 05 dez. 2023.

¹²⁵ Art. 25. O poder público municipal contará, para o estabelecimento de áreas verdes urbanas, com os seguintes instrumentos: II - a transformação das Reservas Legais em áreas verdes nas **expansões urbanas** (grifo nosso).

¹²⁶ Art. 2º [...] Parágrafo único. No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em todo o território abrangido, observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, respeitadas os princípios e limites a que se refere este artigo. (Incluído pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989)

Aqui cabem algumas considerações a respeito da utilização, pelo legislador, do vocábulo “zonas”, uma vez que esta é a terminologia empregada pelo CF/12 para determinar a incidência das APP. Como foi observado, as redações de dispositivos anteriores remetiam o conceito de áreas urbanas àquelas assim definidas por lei municipal. A redação vigente do CF/12, ao tratar das Áreas Urbanas Consolidadas, também dispõe que a zona urbana é aquela instituída pelo plano diretor ou por lei municipal específica¹²⁷.

Neste contexto, caberia exclusivamente ao município delimitar suas respectivas zonas urbanas e de expansão urbana, o que se concretiza por meio de lei. Assim, deve-se compreender que, nos termos do art. 182 da CF, é de atribuição dos municípios estabelecer e executar a política de desenvolvimento e de expansão urbana, tendo como principal instrumento para tanto o plano diretor¹²⁸:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (Regulamento) (Vide Lei nº 13.311, de 11 de julho de 2016)

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.¹²⁹

A Constituição Federal, ao estabelecer a competência dos municípios, determina que lhes cabe “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”. Ao regulamentar o art. 182 da CF, o Estatuto da Cidade, no seu art. 40, reafirma o plano diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana¹³⁰. A partir deste cenário, dada a importância dispensada pelo ordenamento jurídico ao plano diretor, este figura como o principal instrumento por meio do qual cada município estabelece a abrangência da sua zona urbana. Ressalte-se, entretanto, que a delimitação da zona urbana de um município não é atribuída exclusivamente ao plano diretor¹³¹.

¹²⁷ Art. 2º [...], XXVI - [...] a) estar incluída no perímetro urbano ou em zona urbana pelo plano diretor ou por lei municipal específica; (Incluída pela Lei nº 14.285, de 2021)

¹²⁸ Entende-se que o plano diretor, na condição de instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, assume um papel extremamente relevante quanto à preservação ambiental, especialmente nas áreas urbanas, por meio do estabelecimento de diretrizes, macrozoneamento, parâmetros para a ocupação do solo entre outros. Uma análise mais aprofundada entre o plano diretor e a preservação ambiental será objeto do tópico 3.1.1.

¹²⁹ BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, 1988.

¹³⁰ Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

¹³¹ Quanto à possibilidade de lei diversa do plano diretor dispor a respeito da ocupação do espaço urbano, merece menção o julgamento, pelo STF, do Tema 348, com repercussão geral, o qual estabeleceu a seguinte tese: “Os municípios com mais de vinte mil habitantes e o Distrito Federal podem legislar sobre programas e

Neste sentido, o Estatuto da Cidade, alterado pela Lei nº 12.608 de 10 de abril de 2012¹³², não traz qualquer reserva de exclusividade ao plano diretor para a ampliação da sua zona, ou perímetro urbano, estabelecendo que:

Art. 42-B. Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo: (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

[...]

§ 1º O projeto específico de que trata o caput deste artigo deverá ser instituído por lei municipal e atender às diretrizes do plano diretor, quando houver. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

§ 2º Quando o plano diretor contemplar as exigências estabelecidas no caput, o Município ficará dispensado da elaboração do projeto específico de que trata o caput deste artigo. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

§ 3º A aprovação de projetos de parcelamento do solo no novo perímetro urbano ficará condicionada à existência do projeto específico e deverá obedecer às suas disposições. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012). (grifo nosso).

Observa-se que o §1º estabelece que a ampliação do perímetro urbano de um município deverá ser precedida de projeto específico o qual deverá, necessariamente, ser instituído por lei municipal, atendendo às diretrizes do respectivo plano diretor, ressalvada a possibilidade de que tal projeto seja dispensado na hipótese de o plano diretor contemplar os requisitos necessários. Ademais, registre-se que o projeto a que se refere o dispositivo deverá, dentre outras exigências a serem cumpridas¹³³, especificar quais áreas deverão ser destinadas à infraestrutura, sistema viário bem como equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais. Esta sorte de requisitos para a caracterização de áreas urbanas também é encontrada em outros diplomas legais, conforme se verá ao longo do presente Capítulo. Quanto à vedação da aprovação do parcelamento do solo ao referido “projeto específico” expressa no §3º, tal

projetos específicos de ordenamento do espaço urbano por meio de leis que sejam compatíveis com as diretrizes fixadas no plano diretor”.

¹³² BRASIL. Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012. **Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC;** [...] Diário Oficial da União: Brasília, DF, 11 abr. 2012. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112608.htm>. Acesso em: 01 nov. 2023.

¹³³ Nos termos do art. 42-B do Estatuto da Cidade, o projeto a que se refere o dispositivo deverá contemplar: Art. 42-B. [...] I - demarcação do novo perímetro urbano; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012). II - delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012). III - definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012). IV - definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012). V - a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012). VI - definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012). VII - definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público.

disposição estaria alicerçada na louvável concepção de que o planejamento urbano é condição essencial à expansão urbana¹³⁴.

Ainda no que se refere às zonas urbanas, de expansão urbana e competência municipal, deve-se mencionar o conteúdo do art. 4º, *caput*, da Lei nº 6.766/79, o qual estabelece que a criação de zonas urbanas, assim como aquelas referidas como zonas de expansão urbana, serão objeto do plano diretor ou de lei municipal específica: “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)”. Ademais, a Lei de Parcelamento do Solo indica, no seu art. 53, que, para a alteração do uso do solo rural para fins urbanos, além da aprovação da Prefeitura onde se localiza a área, dependerão de aprovação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, bem como do respectivo órgão metropolitano, se houver¹³⁵.

Apesar de ser uma disposição específica, para fins de incidência do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU)¹³⁶, o qual o presente trabalho não pretende aprofundar-se, a necessidade de que a zona urbana do município esteja prevista em lei também é mencionada no bojo do Código Tributário Nacional (CTN):

Art. 32 O impôsto, de competência dos Municípios, sôbre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.

§ 1º Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

I – meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;

II – abastecimento de água;

III – sistema de esgotos sanitários;

IV – rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;

V – escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.¹³⁷

¹³⁴ PINTO, Victor Carvalho. **Direito Urbanístico: Plano Diretor e direito de propriedade**. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 2675. [Edição do Kindle].

¹³⁵ Art. 53. Todas as alterações de uso do solo rural para fins urbanos dependerão de prévia audiência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, do Órgão Metropolitano, se houver, onde se localiza o Município, e da aprovação da Prefeitura municipal, ou do Distrito Federal quando for o caso, segundo as exigências da legislação pertinente.

¹³⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 212.

¹³⁷ BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. **Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios**. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 27 out. 1966. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm>. Acesso em: 01 nov. 2023.

Ao analisar os requisitos do CTN para a caracterização da zona urbana, observa-se que, além da previsão de que esteja instituída por lei, o diploma em comento elenca uma série de critérios que deverão ser observados para a classificação de uma área como zona urbana. Assim, nos termos da legislação tributária o enquadramento de determinado espaço não dependeria apenas de lei instituindo-o como zona urbana, mas deveria atender a um mínimo de critérios estabelecidos.

Em sequência, em relação às zonas de expansão urbana, o CTN estabelece, no seu § 2º, que “a lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior”. A respeito do dispositivo em comento, o STJ editou a Súmula nº 626¹³⁸, a qual dispensa, para fins de cobrança de IPTU, que as zonas de expansão urbana atendam aos critérios elencados no §1º.

Da análise do conteúdo dos diplomas legais mencionados, pode-se concluir que um dos principais pontos de convergência entre os textos legais é que a delimitação das zonas urbanas e de expansão urbana, de competência dos municípios, somente poderá se proceder por meio de lei, não havendo previsão para que tais delimitações sejam instituídas por meio de qualquer outro ato normativo de hierarquia inferior. No mesmo sentido, Eduardo Barcellos defende que a delimitação das áreas urbanas é de competência dos entes municipais, por meio de lei específica¹³⁹.

Assim, nos termos da legislação vigente, será considerada zona urbana aquela assim definida pelo plano diretor de determinado município ou por lei diversa desde que adequada às diretrizes nele dispostas. As zonas de expansão urbana seguem a mesma definição, devendo ambas, se instituídas após a publicação da Lei nº 12.608/2012, atender aos critérios estabelecidos no art. 42-B do Estatuto da Cidade.

A redação vigente do CF/12 não distingue a aplicação do regime de proteção das APP em relação à sua localização em zona urbana, de expansão urbana ou zona rural, no entanto, tal classificação importa para o conceito de Área Urbana Consolidada (AUC), o qual assume, de

¹³⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 626. **A existência de previsão em lei municipal de que a área é urbanizável ou de expansão urbana, nos termos do § 2º do art. 32 do CTN, afasta, para fins de incidência do IPTU, a exigência dos melhoramentos elencados no § 1º do mesmo dispositivo legal.** Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, 2018. Disponível em: <<https://www.stj.jus.br/publicacaoainstitucional/index.php/sumstj/article/download/5055/5182>>. Acesso em: 01 nov. 2023.

¹³⁹ BARCELLOS, Eduardo Echevengua. **Áreas de Preservação Permanentes em Área Urbana Consolidada: uma análise da aplicação da Lei Federal nº 12.651/2012.** Caxias do Sul, RS: Educs, 2023. p. 53.

acordo com o ordenamento jurídico vigente, protagonismo como requisito tanto para a flexibilização do regime de proteção das APP para intervenções de cunho habitacional voltadas à população de baixa renda¹⁴⁰, para regularização fundiária de assentamentos urbanos informais, prevista nos arts. 64 e 65 (REURB-S e REURB-E)¹⁴¹, quanto para a possibilidade de definição, pelo município, de faixas marginais de APP de cursos d'água distintas daquelas estabelecidas no art. 4º¹⁴².

Apesar da definição atualmente vigente, antes de adentrar na discussão a respeito dos requisitos postos pela redação atual do CF/12 em relação às áreas urbanas consolidadas, cumpre esclarecer que não se trata exatamente de um conceito inaugurado pelo Código Florestal, havendo menção a estes espaços em diversos outros diplomas legais. A discussão em torno do conceito de AUC parte da concepção de que a ocupação do solo urbano, em inúmeras oportunidades, ocorre de forma desordenada, sem atendimento às normas ambientais ou à legislação urbanística, necessitando essas áreas de tratamento excepcional, em favor da concretização de direitos estabelecidos na CF.

Neste contexto, a Resolução nº 302, de 20 de março de 2002 do CONAMA¹⁴³, que estabelece os parâmetros, limites e definições de APP em reservatórios artificiais, foi a primeira norma a dispor acerca dos critérios para que determinado espaço fosse considerado como AUC¹⁴⁴. Esta resolução assume especial relevância pois serviu como base para disposições posteriores acerca dos critérios para a definição de AUC, especialmente no que tange à interação dessas áreas com corpos hídricos, em face da realidade fática de ocupação de APP¹⁴⁵,

¹⁴⁰ Art. 8º [...] § 2º A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente de que tratam os incisos VI e VII do caput do art. 4º poderá ser autorizada, excepcionalmente, em locais onde a função ecológica do manguezal esteja comprometida, para execução de obras habitacionais e de urbanização, inseridas em projetos de regularização fundiária de interesse social, em áreas urbanas consolidadas ocupadas por população de baixa renda. (Vide ADC Nº 42) (Vide ADIN Nº 4.903)

¹⁴¹ Vide as hipóteses descritas nos arts. 64 e 65 do CF/12.

¹⁴² Art. 4º [...] § 10. Em áreas urbanas consolidadas, ouvidos os conselhos estaduais, municipais ou distrital de meio ambiente, lei municipal ou distrital poderá definir faixas marginais distintas daquelas estabelecidas no inciso I do caput deste artigo, com regras que estabeleçam: (Incluído pela Lei nº 14.285, de 2021)

¹⁴³ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Resolução CONAMA nº 302, de 13 de maio de 2002. **Dispõe sobre os parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente de reservatórios artificiais e o regime de uso do entorno.** Disponível em: <http://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=298>. Acesso em: 10 nov. 2023.

¹⁴⁴ V - Área Urbana Consolidada: aquela que atende aos seguintes critérios: a) definição legal pelo poder público; b) existência de, no mínimo, quatro dos seguintes equipamentos de infra-estrutura urbana: 1. malha viária com canalização de águas pluviais; 2. rede de abastecimento de água; 3. rede de esgoto; 4. distribuição de energia elétrica e iluminação pública; 5. recolhimento de resíduos sólidos urbanos; 6. tratamento de resíduos sólidos urbanos; e c) densidade demográfica superior a cinco mil habitantes por km².

¹⁴⁵ MELO, Maria Carolina Lindoso. A competência de estados e municípios para o estabelecimento com emancipação de distâncias protetoras de matas ciliares urbanas. In: BENJAMIN, Antonio Herman; LECEY, Eladio; CAPPELLI, Sílvia. (Orgs.). **Meio ambiente e acesso à justiça: flora, reserva legal e APP.** São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007. p. 550.

devendo-se ressaltar que, nos seus termos, o conceito posto aplica-se apenas para os fins da resolução em comento¹⁴⁶.

Os requisitos dispostos na referida resolução em muito se assemelham com aqueles presentes no art. 32 do CTN, embora as suas aplicações sejam completamente distintas. A Resolução CONAMA nº 302/02 prevê a necessidade de que sejam atendidos, de maneira alternativa, critérios como malha viária com drenagem pluvial, rede de abastecimento de água, rede de esgoto, iluminação pública e rede elétrica, além de recolhimento e tratamento de resíduos sólidos urbanos.

A Resolução nº 303, de 20 de março de 2002¹⁴⁷, por sua vez, definiu parâmetros, definições e limites das APP, contemplando situações em zonas urbanas e rurais. A norma estabeleceu critérios para a configuração de AUC idênticos àqueles dispostos na resolução nº 302/2002, devendo-se destacar, entre tais requisitos, a necessidade de definição legal pelo poder público em relação à localização em zona urbana, assim como foi estabelecido que estes espaços deveriam apresentar uma densidade demográfica superior a cinco mil habitantes por km².

Já em relação ao Código Florestal, há de se destacar que desde a edição da MP nº 571/2012 o CF/12 já fazia referência à AUC, no entanto sem defini-la expressamente, remetendo à Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009¹⁴⁸. Conhecida como Lei do Minha Casa, Minha Vida (MCMV), a Lei nº 11.977/2009, além de regulamentar o referido programa habitacional, trouxe em seu bojo importantes dispositivos relacionados à regularização fundiária. Neste contexto, ao dispor acerca dos instrumentos para a regularização de assentamentos irregulares em áreas urbanas, as AUC eram assim definidas na Lei do MCMV:

Art. 47. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se:
[...]

¹⁴⁶ Cumpre informar que, por unanimidade, no âmbito das ADPFs 747 e 749, o plenário do STF declarou a inconstitucionalidade da Resolução CONAMA nº 500/20, a qual revogava as Resoluções CONAMA nº 302/02 e 303/02. A revogação destas resoluções, no ano de 2020, vinha sendo objeto de profundos questionamentos, culminando na sua declaração de inconstitucionalidade. Ver também: MIGALHAS. **STF restaura normas do CONAMA sobre áreas de proteção e licenciamento**. 17 dez. 2021. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/quentes/356770/stf-restaura-normas-do-conama-sobre-areas-de-protecao-e-licenciamento>>. Acesso em: 03 dez. 2023.

¹⁴⁷ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Resolução CONAMA nº 303, de 20 de março de 2002. **Dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente**. Disponível em: <http://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=299>. Acesso em: 10 nov. 2023.

¹⁴⁸ BRASIL. 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; [...]**. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 8 jul. 2009. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/111977.htm>. Acesso em: 09 nov. 2023.

II – área urbana consolidada: parcela da área urbana **com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare** e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados:

- a) drenagem de águas pluviais urbanas;
- b) esgotamento sanitário;
- c) abastecimento de água potável;
- d) distribuição de energia elétrica; ou
- e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos; (grifo nosso).

Observe-se que a definição trazida pela Lei do MCMV também manteve o critério relacionado à densidade populacional, apesar de uma redução significativa em relação ao quantitativo exigido, representando uma redução de 5 (cinco) mil habitantes por quilômetro quadrado, como previsto nas Resoluções CONAMA em comento, para o quantitativo de 50 (cinquenta) habitantes a cada 10.000 (dez mil) metros quadrados na Lei do MCMV.

Ademais, a redação do *caput* do art. 47 da Lei do MCMV estabelecia que o conceito de AUC disposto na lei em comento aplicava-se exclusivamente para efeitos de regularização fundiária de assentamentos urbanos. Neste ponto, há de se abrir um parêntese e chamar atenção ao texto do art. 8º, §2º do CF/12, acerca de uma hipótese adicional em que a localização em AUC condicionava a uma flexibilização do regime de proteção das APP:

Art. 8º [...]

§ 2º A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente de que tratam os incisos VI e VII do *caput* do art. 4º poderá ser autorizada, excepcionalmente, em locais onde a função ecológica do manguezal esteja comprometida, para execução de obras habitacionais e de urbanização, inseridas em projetos de regularização fundiária de interesse social, em áreas urbanas consolidadas ocupadas por população de baixa renda. (Vide ADC Nº 42) (Vide ADIN Nº 4.903)

Em que pesem as APP decorrentes de vegetação de restinga e de manguezais não fazerem parte do escopo do presente estudo, merece ser destacado o posicionamento do STF que, ao julgar a constitucionalidade do dispositivo em referência, muito bem apontou para a necessidade de compatibilização entre a proteção ambiental e demais valores constitucionais, a exemplo do direito à moradia¹⁴⁹.

Este cenário, em que parte das ocupações de APP ocorre, sistematicamente, em razão de problemas de ordem social, especialmente o déficit habitacional, que é potencializado no contexto urbano, é tratado de maneira precisa pelo Tribunal Constitucional, razão pela qual merece transcrição o seguinte trecho do acórdão:

¹⁴⁹ A respeito da regularização fundiárias em APP, ver também: LOCATELLI, Paulo Antônio. **Elementos para a Sustentabilidade da Regularização Fundiária Urbana nas Áreas de Preservação Permanente**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2021; e AQUINO, Vinicius Salmão de; FARIAS, Talden. **Regularização Fundiária em Áreas de Preservação Permanente sob a perspectiva da sustentabilidade socioambiental**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO AMBIENTAL. ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO. DEVER DE PROTEÇÃO AMBIENTAL. NECESSIDADE DE COMPATIBILIZAÇÃO COM OUTROS VETORES CONSTITUCIONAIS DE IGUAL HIERARQUIA. ARTIGOS 1º, IV; 3º, II E III; 5º, CAPUT E XXII; 170, CAPUT E INCISOS II, V, VII E VIII, DA CRFB. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. JUSTIÇA INTERGERACIONAL. ALOCAÇÃO DE RECURSOS PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA GERAÇÃO ATUAL. ESCOLHA POLÍTICA. CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. IMPOSSIBILIDADE DE VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO. EXAME DE RACIONALIDADE ESTREITA. RESPEITO AOS CRITÉRIOS DE ANÁLISE DECISÓRIA EMPREGADOS PELO FORMADOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS. INVIABILIDADE DE ALEGAÇÃO DE VEDAÇÃO AO RETROCESSO. NOVO CÓDIGO FLORESTAL. AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE E AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE JULGADAS PARCIALMENTE PROCEDENTES

[...]

(j) Art. 8º, § 2º (Possibilidade de intervenção em restingas e manguezais para a execução de obras habitacionais e de urbanização em áreas urbanas consolidadas ocupadas por população de baixa renda): Ao possibilitar a intervenção em restingas e manguezais para a execução de obras habitacionais e de urbanização em áreas urbanas consolidadas ocupadas por população de baixa renda, o legislador promoveu louvável compatibilização entre a proteção ambiental e os vetores constitucionais de erradicação da pobreza e da marginalização, e redução das desigualdades sociais (art. 3º, IV, da CRFB); de promoção do direito à moradia (art. 6º da CRFB); de promover a construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (art. 23, IX, da CRFB); de combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos (art. 23, X, da CRFB); e de estabelecer política de desenvolvimento urbano para ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182 da CRFB). Ademais, os empreendimentos respectivos devem sempre vir acompanhados de estudos de impacto ambiental e medidas compensatórias, além das medidas de fiscalização administrativa, consoante a determinação constitucional. **Ante a previsão legal desses requisitos estritos e plenamente razoáveis, considerados os interesses em jogo, exige-se do Judiciário uma postura de autocontenção, em homenagem à função constitucionalmente garantida ao Legislativo para resolver conflitos de valores na formulação de políticas públicas.** CONCLUSÃO: Declaração de constitucionalidade do artigo 8º, § 2º, do novo Código Florestal;

[...]

(STF - ADC: 42 DF 0052507-87.2016.1.00.0000, Relator: LUIZ FUX, Data de Julgamento: 28/02/2018, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 13/08/2019)150 (grifo nosso)

Retornando ao histórico legislativo da definição de AUC, observa-se que a evolução do conceito na legislação está relacionada à fatores inerentes à política habitacional, relacionando-se com a legislação ambiental em razão da sua previsão no CF/12. Em um exercício de adequação da realidade fática, o conceito de AUC leva em consideração aspectos diretamente ligados ao planejamento urbano, o que ensejou as revisões do instituto ao longo do

¹⁵⁰ BRASIL. Superior Tribunal Federal (Tribunal Pleno). ADC: 42 DF 0052507-87.2016.1.00.0000. Relator: Ministro Luiz Fux, julgado em 28 de fevereiro de 2018, publicado em 13 de agosto 2001. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750504737>>. Acesso em: 09 nov. 2023.

tempo. Neste contexto, a Lei do MCMV foi posteriormente alterada pela Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017¹⁵¹, o que acarretou a mudança do conceito de AUC para os fins do CF/12¹⁵².

A alteração mais relevante ficou a cargo da supressão do requisito relacionado à densidade demográfica do local para que se configurasse as AUC, além de prever que a AUC deverá necessariamente estar inserida em espaço com uso predominantemente urbano, o que se caracterizaria pela “existência de edificações residenciais, comerciais, industriais, institucionais, mistas ou voltadas à prestação de serviços”.

Coube à Lei nº 14.285/2021 modificar o art. 3º, XXVI do CF/12, estabelecendo no próprio texto legal o conceito de AUC. Assim, o CF/12, após a respectiva alteração legislativa define as AUC da seguinte forma:

XXVI – área urbana consolidada: aquela que atende os seguintes critérios: (Redação dada pela Lei nº 14.285, de 2021)

- a) estar incluída no perímetro urbano ou em zona urbana pelo plano diretor ou por lei municipal específica; (Incluída pela Lei nº 14.285, de 2021)
- b) dispor de sistema viário implantado; (Incluída pela Lei nº 14.285, de 2021)
- c) estar organizada em quadras e lotes predominantemente edificados; (Incluída pela Lei nº 14.285, de 2021)
- d) apresentar uso predominantemente urbano, caracterizado pela existência de edificações residenciais, comerciais, industriais, institucionais, mistas ou direcionadas à prestação de serviços; (Incluída pela Lei nº 14.285, de 2021)
- e) dispor de, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: (Incluída pela Lei nº 14.285, de 2021)
 1. drenagem de águas pluviais; (Incluída pela Lei nº 14.285, de 2021)
 2. esgotamento sanitário; (Incluída pela Lei nº 14.285, de 2021)
 3. abastecimento de água potável; (Incluída pela Lei nº 14.285, de 2021)
 4. distribuição de energia elétrica e iluminação pública; e (Incluída pela Lei nº 14.285, de 2021)
 5. limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos; (Incluída pela Lei nº 14.285, de 2021)

Em relação aos requisitos exigidos para a configuração de uma AUC, houve pontuais alterações, uma delas quanto à previsão da alínea “c” quanto à implantação de sistema viário, o texto deixou de fazer menção expressa à pavimentação, além da redução do quantitativo exigido de equipamentos de infraestrutura urbana, passando a ser exigido o atendimento a apenas dois dos requisitos dispostos na alínea “e”.

¹⁵¹ BRASIL, Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.

¹⁵² § 2º Para os fins desta Lei, considera-se área urbana consolidada aquela: 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 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.

No entanto, uma das principais alterações legais advindas da publicação da Lei nº 14.285/2021, no que se refere às AUC¹⁵³, repousa na sua previsão como condição para a aplicabilidade do § 10º do art. 4º do CF/12, o qual permite que os municípios determinem faixas marginais de APP dos cursos hídricos distintas daquelas previstas na regra geral, dispositivo que será objeto de análise do capítulo seguinte.

Além das previsões dispostas na legislação em vigência, onde o conceito de AUC é determinante para a aplicação dos dispositivos discutidos, o Poder Judiciário também vem se utilizando do conceito, a exemplo de decisões que, considerando o imóvel localizado em AUC e em homenagem ao princípio da razoabilidade, determinaram a manutenção de edificação em APP, inclusive fazendo menção à teoria do ganho ambiental¹⁵⁴:

ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. RESIDÊNCIA CONSTRUÍDA ATRAVÉS DE FINANCIAMENTO JUNTO À CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. SFH. CONCESSÃO DE ALVARÁ DE CONSTRUÇÃO. NEGATIVA DE HABITE-SE. VIOLAÇÃO À BOA FÉ. APP. ÁREA URBANA CONSOLIDADA. DANOS MATERIAIS. DANOS MORAIS. 1. Apesar de o imóvel estar situado em área de preservação permanente, trata-se de área consolidada, inexistindo ganhos ambientais decorrentes da sua demolição. 2. Em caso de ocupação urbana consolidada, diante do princípio da razoabilidade, mostra-se absolutamente descabida a medida de demolição. Trata-se de imóvel situado em cidade amplamente urbanizada. 3. Ainda que o município tenha poder de autotela de seus atos, estes não podem provocar insegurança jurídica ou ser fator de discriminação entre os seus municípios. Ademais, ainda que não caiba ao município conceder licença ambiental, cabe a ele autorizar construções em sua área urbana e, para tanto, está sujeito à observância de todas as normas e diretrizes que incidam na espécie. 4. Apesar de o imóvel estar situado em área de preservação permanente, trata-se de área consolidada, inexistindo ganhos ambientais decorrentes da sua demolição, razão pela qual deve o município realizar nova análise das condições técnicas necessárias à emissão do alvará de conclusão de obra e habite-se, observando que no caso dos autos o fato de o imóvel estar em APP não é óbice à sua emissão. [...]. 6. Apelação a que se nega provimento.

(TRF-4 - AC: 50031328120134047014 PR 5003132-81.2013.4.04.7014, Relator: ROGERIO FAVRETO, Data de Julgamento: 15/02/2022, TERCEIRA TURMA)¹⁵⁵

Conforme exposto, é de fundamental importância para uma correta análise da incidência do regime de proteção das APP no ambiente urbano a diferenciação entre o que se apresenta como zona ou perímetro urbano do conceito de Área Urbana Consolidada. Ademais, as denominadas zonas de expansão urbana podem apresentar características próprias das zonas urbanas, mesmo que não tenham exatamente a mesma definição. Enquanto o regime protetivo

¹⁵³ BRASIL, Lei nº 14.285, de 29 de dezembro de 2021.

¹⁵⁴ Sobre a teoria do ganho ambiental, ver também: D'OLIVEIRA, Rafael de Lima Daudt. A teoria do ganho ambiental e as construções em áreas de preservação permanente - APP. *Revista de Direito da Cidade*, v. 13, n. 3, p. 1578–1595, 2021. DOI: [10.12957/rdc.2021.62317](https://doi.org/10.12957/rdc.2021.62317). Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/62317>>. Acesso em: 1 dez. 2023.

¹⁵⁵ BRASIL. Tribunal Regional Federal. (Quarta região). (Terceira Turma). AC: 50031328120134047014 PR 5003132-81.2013.4.04.7014. Relator: Rogerio Favreto, julgado em 15 de fevereiro de 2022.

é aplicável irrestritamente às zonas urbanas ou rurais, verifica-se que na hipótese de tratar-se de AUC há previsões no CF/12 que permitem alguma flexibilização na sua incidência.

Por fim, apesar do acerto da legislação em prever hipóteses de flexibilização do regime protetivo das APP quando localizadas em AUC, deve-se mencionar que as especificidades do ambiente urbano não significam que não há função ambiental desempenhada por estes espaços, no entanto, há de se estabelecer as diferenças finalísticas entre as APP propriamente urbanas e as demais, o que será exposto na sequência do presente capítulo.

3.3 HÁ FUNÇÃO AMBIENTAL NAS NASCENTES E NOS CURSOS D'ÁGUA INSERIDOS NAS ÁREAS URBANAS?

Já foi objeto de discussão no presente trabalho que o regime de proteção das APP atualmente vigente adota o critério finalístico para a sua caracterização, ou seja, para que determinado espaço seja compreendido como APP deverá, para tanto, desempenhar alguma função ambiental¹⁵⁶ que justifique tal proteção mais rígida em termos de vedação à supressão de vegetação, bem como de intervenções não legalmente previstas. A título de revisitar tal critério finalístico, as funções ambientais a que se refere o CF/12 seriam aquelas relacionadas a “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”.

Aqui, antes de prosseguir com a exposição acerca da (eventual) função ambiental desempenhada pelas APP urbanas, há de se destacar alguns importantes pontos que nortearão a presente discussão. Primeiramente, cumpre reafirmar que a redação em vigência do CF/12 considera APP determinados espaços independentemente da existência de vegetação, nativa ou não, nestes espaços, dentre os quais estão incluídas as faixas marginais dos cursos d'água e áreas no entorno de nascentes¹⁵⁷. Assim, eventual discussão acerca da função ambiental das APP urbanas não está automaticamente atrelada à existência de cobertura vegetal, também chamada de vegetação ripária ou matas ciliares. Ou seja, a inexistência de vegetação não pressupõe que determinado espaço classificado como APP não cumpra nenhuma das funções ambientais indicadas no art. 3º, II do CF/12.

¹⁵⁶ ANTUNES, op. cit., 2015. p. 88.

¹⁵⁷ Art. 3º [...] 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 nosso).

Um segundo ponto de atenção repousa no fato de que a verificação do cumprimento, ou não, das funções ambientais elencadas na lei é uma tarefa de ordem técnica¹⁵⁸. Portanto, a discussão limitar-se-á a abordar tal problemática de forma geral, uma vez que a verificação para os casos específicos pressupõe a necessidade de estudos técnicos ambientais voltados a cada local individualmente, os quais o presente trabalho não pretende aprofundar-se.

Feitas estas considerações, observa-se que todas as funções ambientais (ou ecológicas) elencadas no art. 2º, incisos I e IV do CF/12 têm grande relevância no contexto urbano, entretanto, a própria dinâmica da ocupação do espaço urbano no Brasil permite afirmar que, neste contexto, a preservação dos recursos hídricos assume certo grau de protagonismo sendo, inclusive, relacionada a maior parte dos conflitos em que o tema APP urbana se relaciona¹⁵⁹.

O abastecimento de água é um dos problemas relacionados à necessidade de preservação de determinados espaços, o que ressalva a importância da proteção tanto das águas superficiais quanto das águas subterrâneas¹⁶⁰. Neste sentido, quanto às águas subterrâneas, pode-se afirmar que o processo de recarga dos aquíferos pode ser negativamente influenciado pela ocupação desordenada do solo, sendo tal situação resultado da sua impermeabilização e da supressão da cobertura vegetal de determinadas áreas¹⁶¹.

Em relação às nascentes, mesmo aquelas inseridas no ambiente urbano são essenciais para a composição das bacias hidrográficas e contribuem para o abastecimento da população. Entretanto, a impermeabilização do solo, característica de ambientes antropizados, prejudica o processo de recarga dos mananciais subterrâneos, degradando ou mesmo extinguindo nascentes nestes locais¹⁶². Assim, a função desempenhada, pela sua própria relevância justificam a aplicação de um regime protetivo mais rígido no seu entorno.

Ainda quanto aos recursos hídricos, a função ambiental dos cursos d'água estaria, primeiramente, relacionada a finalidades como manutenção do leito, de forma a impedir o deslocamento de terras em sua direção ou o seu assoreamento, podendo-se afirmar que tal

¹⁵⁸ HUMBERT, Georges Louis Hage. APP em Área Urbana: Função Ambiental, Racional e Competência Ambiental. In: CHINI, Alexandre; et. al. (coord.). **Temas Relevantes no Direito Ambiental e Climático**. Vol 1. Rio de Janeiro: Synergia, 2023.

¹⁵⁹ TRENTINI; BURITI, op. cit., 2021. p. 1982.

¹⁶⁰ TUCCI, op. cit., 1997. p. 14

¹⁶¹ MIRANDA, Débora Thomé; DECESARO, Gabriel Dal'Maso. Os impactos e as consequências gerados pela urbanização acelerada às águas urbanas. **Revista Técnico-Científica do CREA-PR**, 13. ed., set., 2018. Disponível em: <<https://revistatecie.crea-pr.org.br/index.php/revista/article/view/404/274>>. Acesso em: 22 nov. 2023. p. 03.

¹⁶² CAVALCANTI, Helene Ferreira. Consequências da urbanização desordenada em área de nascente. **Revista Didática Sistêmica**, v.15, n. 1, 2013. Disponível em: <<https://periodicos.furg.br/redsis/article/view/3524/2244>> Acesso em: 23 nov. 2023. p. 61.

finalidade deriva da função mecânica desempenhada por estes espaços¹⁶³. Deve-se apontar que estas áreas também desempenham o que se compreende como função biológica, correspondendo “à contribuição que promove para o estoque de nutrientes, graças às folhas e raízes que chegam às águas”¹⁶⁴.

De fato, conforme bem asseveram Flávia Trentini e Victor Novais Buriti¹⁶⁵, no contexto urbano, a função tida como biológica fica em segundo plano, ganhando relevância para o estudo das funções ambientais desempenhadas pelas APP urbanas aquelas eminentemente mecânicas, algumas delas já delineadas no parágrafo anterior. Também já foi aqui afirmado que um dos principais problemas no que se refere à proteção dos cursos d’água urbanos recai justamente sobre o processo constante de impermeabilização que estes espaços sofreram, e vêm sofrendo, decorrente do processo contínuo de urbanização das cidades.

Este cenário é agravado por uma expressiva tendência à canalização dos corpos hídricos inseridos nas áreas urbanas, que, além de prejudicar todas as funções mecânicas, ou até biológicas, eventualmente desempenhadas pelas APP urbanas, resultam em um último, e não menos importante, fator com consequências negativas, qual seja, o aumento do risco de enchentes, inundações e outros desastres naturais correlatos.

Antes de prosseguir com uma análise acerca dessa possibilidade em específico e o seu tratamento jurídico, de acordo com o que já foi exposto no presente tópico, permite-se inferir que a simples condição de uma APP estar inserida em área urbana, com características antropizadas, não consiste em fundamento suficiente para que se afirme que estes espaços não desempenham qualquer função ambiental. No entanto, tal circunstância fática referente à localização destas demonstra que uma série de particularidades de cada ambiente urbano demandam que sejam levados em consideração os aspectos ambientais e urbanísticos de cada cidade, trazendo uma necessidade de que estes fatores de ordem local sejam determinantes no tratamento jurídico e técnico adequado às APP urbanas.

3.3.1. A importância das APP nos cursos hídricos para a mitigação dos riscos de desastres

A cobertura vegetal ao longo das faixas marginais dos corpos hídricos atua potencialmente na prevenção dos eventos de enchentes, especialmente em razão da

¹⁶³ BALBIM, Leonardo; CARVALHO, Nathan; LEHFELD, Lucas. **Código Florestal Comentado e Anotado**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Método, 2015. p. 103.

¹⁶⁴ Ibid.

¹⁶⁵ TRENTINI; BURITI, op. cit., 2021, p. 1893.

permeabilidade do solo nestes locais¹⁶⁶. Neste sentido, o próprio fato de não serem permitidas intervenções ou ocupações nestes espaços, ressalvadas as exceções legais, contribuem para que a eventual elevação do nível de água nos períodos de maior precipitação não sejam fatores determinantes para eventos catastróficos, permitindo, dentro da possibilidade real de cada corpo hídrico, a adequada vazão de água ao longo do seu curso.

Ocorre que o processo contínuo de impermeabilização do entorno dos cursos d'água urbanos, em razão tanto da ocupação desordenada do solo quanto de obras de infraestrutura, dentre as quais sistemas viários e canalização das margens dos rios, termina por afetar esta característica de permeabilidade. Conforme afirma Suely Araújo, esta condição de impermeabilização, encontrada principalmente nos grandes centros urbanos, potencialmente significa que as APP nestes locais deveriam, inclusive, assumir um grau de importância maior do que outros espaços com a mesma classificação localizados em áreas rurais¹⁶⁷.

Em publicação datada do ano de 1997, Carlos Tucci, ao comentar a problemática da água no meio urbano, teceu críticas ao que, à época, apresentava-se como um ponto de atenção, afirmando que, no Brasil, não havia qualquer previsão de controle da ocupação das áreas de risco de inundação no Brasil¹⁶⁸.

Este panorama, no entanto, teve uma mudança significativa a partir da publicação da Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, que instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC, veio a modificar o Estatuto da Cidade, acrescentando-lhe o art. 42-A, que trata justamente sobre medidas, inclusive urbanísticas, de prevenção à desastres naturais e que merece transcrição:

Art. 42-A. Além do conteúdo previsto no art. 42, o plano diretor dos Municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos deverá conter: (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

I - parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e a contribuir para a geração de emprego e renda; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

II - mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

III - planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

IV - medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres; e (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

V - diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, se houver, observadas a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, e demais normas federais e estaduais pertinentes, e previsão de áreas para habitação de interesse social por meio

¹⁶⁶ Ibid. p. 1983.

¹⁶⁷ ARAÚJO; GANEM, op. cit., 2016, p. 10.

¹⁶⁸ TUCCI, op. cit., 1997. p. 13.

da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, onde o uso habitacional for permitido. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

**VI - identificação e diretrizes para a preservação e ocupação das áreas verdes municipais, quando for o caso, com vistas à redução da impermeabilização das cidades. (Incluído pela Lei nº 12.983, de 2014)
(grifo nosso)**

Muito embora o conteúdo descrito na redação do art. 42-A não faça referência expressa às APP, da análise dos seus dispositivos depreende-se que há uma relação direta com o instituto, uma vez que há referência a áreas suscetíveis a inundações, como também há um comando no sentido de atribuir ao respectivo plano diretor do município a identificação e diretrizes de preservação e ocupação de áreas verdes, sob o enfoque de mitigar o processo de impermeabilização das cidades¹⁶⁹.

É interessante notar que, a partir da alteração legislativa que acrescentou o referido artigo o Estatuto da Cidade, o ordenamento jurídico entrega aos municípios, através do plano diretor, a responsabilidade para a adoção de medidas de mitigação dos riscos de desastres relacionados a inundações e controle do aumento da impermeabilização das cidades, o que, como já comentado, tem relação direta com as APP de cursos hídricos, sendo considerado, por parte da doutrina, como uma das mais importantes funções ambientais desempenhadas por estas áreas. Não se deve, entretanto, desconsiderar a relevância de outras funções ambientais desempenhadas por estes espaços, a exemplo da manutenção do microclima e formação de corredores de biodiversidade.

Tal dispositivo pode ser interpretado como um importante indicador da importância dos entes municipais na gestão da ocupação destes espaços, o que veio a ser ratificado pela publicação da Lei nº 14.285/2021, entregando aos municípios a competência de definir as faixas marginais de APP, sendo um dos conflitos legislativos a ser analisados ao longo do capítulo seguinte.

¹⁶⁹ O inciso VI do art. 42-A do Estatuto da Cidade foi acrescentado posteriormente, a partir da publicação da Lei nº 12.983 de 02 de junho de 2014.

4 CONFLITOS LEGISLATIVOS DAS APP NO CONTEXTO URBANO

4.1 APP URBANAS: APLICAÇÃO DO REGIME JURÍDICO DA LEI DE PARCELAMENTO DO SOLO OU DO CÓDIGO FLORESTAL?

A previsão, na legislação ambiental, das Áreas de Preservação Permanente e o seu respectivo regime jurídico são, por si, um tema bastante complexo sob diversos aspectos, dentre os quais a interferência no direito de propriedade e a imposição, aos seus proprietários ou possuidores, de obrigações de preservação e recomposição da sua vegetação. Tais conflitos, os quais foram abordados ao longo do presente estudo, estão relacionados tanto às APP localizadas em áreas rurais quanto aquelas inseridas nas zonas urbanas.

No entanto, à complexidade da legislação ambiental aplicável ao instituto das APP soma-se aquela que se refere exclusivamente às áreas urbanas, seja pelas características do ambiente antropizado, pelas diferenças na função socioambiental das propriedades urbanas bem como pela incidência de leis específicas, que por vezes geram conflitos sobre qual lei é aplicável, como é o caso da Lei de Parcelamento do Solo Urbano¹⁷⁰. Da sua própria denominação infere-se que esta é aplicável exclusivamente às áreas urbanas, assim definidas de acordo com os critérios e especificidades discutidas no Capítulo 3.

A Lei de Parcelamento do Solo Urbano, desde a sua origem, denota alguma preocupação do legislador com os aspectos ambientais da ocupação do solo urbano. Esta repercussão ambiental do diploma urbanístico pôde ser notada além do art. 4º, III, da publicação original¹⁷¹, que determina a reserva de faixa não edificável ao longo das margens dos cursos d'água urbanos e será tratada no item 4.1.1, como também nos incisos do parágrafo único do art. 3º¹⁷², que impede o parcelamento do solo em determinados tipos de terreno com

¹⁷⁰ BRASIL, Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.

¹⁷¹ 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 non aedificandi de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica; [...](Publicação Original)

¹⁷² 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: I - em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas; II - em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados; III - em terrenos com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes; IV - em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação; V - em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção.

características específicas, áreas essas de risco¹⁷³, a exemplo de “terrenos onde as condições geologias não aconselham a edificação” e “áreas de preservação ecológica”.

De acordo com Victor Carvalho Pinto, é possível estabelecer, em relação a estas áreas de risco, um forte grau de correlação com aquelas definidas como APP pelo CF/12, em razão de algumas das suas finalidades em comum, como impedir inundações ou processos geológicos que resultem em desmoronamentos.¹⁷⁴ De fato, observa-se que há alguma interseção entre os espaços relacionados no art 3º da Lei 6.766/79 com as APP, entretanto, tratam-se de diplomas legais distintos. Desta feita, não se pode afirmar que todos os espaços indicados no parágrafo único do art. 3º da Lei de Parcelamento do Solo seriam APP, da mesma maneira que não é possível assumir que qualquer APP esteja inserida no respectivo rol que proíbe o parcelamento do solo em determinadas áreas.

O fato de a Lei nº 6.766/79 ser uma lei cuja aplicação é exclusivamente destinada às áreas urbanas denota um caráter de especificidade que, conforme será debatido ao longo do presente tópico, poderia servir de justificativa para a sua aplicação, ao se tratar das faixas marginais dos cursos d’água, em detrimento de leis que dispunham de forma geral sobre o território, como os Códigos Florestais de 1965 e 2012¹⁷⁵ dispunham acerca das APP.

Em relação às nascentes, entende-se que não há propriamente conflito entre a Lei de Parcelamento do Solo e o CF/12. Enquanto o CF/12 as classifica como APP, não sendo admitidas intervenções além das hipóteses de utilidade pública, a Lei de Parcelamento do Solo não dispõe especificamente acerca de parâmetros para estas áreas que, eventualmente, sejam mais permissivos que o CF/12. Ainda que os espaços previstos no art. 3º, I, da Lei de Parcelamento do Solo possam, pelas características apontadas, compreender áreas de nascentes, conclusão que dependeria de situações concretas e estudos técnicos, o próprio dispositivo admite o parcelamento do solo, desde que tomadas as devidas providências para o escoamento das águas.

Mesmo não havendo um conflito direto entre as normas, há de se destacar que, no âmbito do parcelamento do solo urbano, as nascentes urbanas encontram-se vulneráveis diante da ocupação do solo pela antropização. Além disso, a legislação ambiental autoriza a intervenção nesses espaços protegidos a empreendimentos classificados como de utilidade pública, para os quais é permitida a supressão de vegetação.

¹⁷³ PINTO, op. cit., 2019, p. 2704.

¹⁷⁴ Ibid. p. 2170.

¹⁷⁵ Neste sentido, ver também: NIEBUHR, op. cit., 2022; e LOCATELLI, Paulo Antônio. **Elementos para a Sustentabilidade da Regularização Fundiária Urbana nas Áreas de Preservação Permanente**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2021.

Nos termos do art. 3º, VIII, alínea “c” do CF/12, são classificados como de utilidade pública “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 [...]**” (grifo nosso). Assim, o Código Florestal vigente autoriza intervenções em área de nascente para o parcelamento do solo urbano, desde que tal intervenção seja em decorrência da implantação de sistema viário. Vale ressaltar que, conforme julgado pelo STF conjuntamente nas ADC 42 e nas ADI nº 4.901, 4.902, 4.903 e 4.937, as intervenções em APP para os casos de utilidade pública somente deverão ser autorizadas na hipótese de inexistência de alternativa técnica e/ou locacional para a atividade proposta¹⁷⁶.

Em termos de conflitos na legislação, o cenário se mostrou diferente em relação aos cursos d’água. A discussão emergiu especialmente por conta do dispositivo contido na Lei nº 6.766/79 o qual versava sobre a definição, para o parcelamento do solo urbano, de faixa não edificável ao longo dos cursos d’água, regulando assim, o mesmo espaço geográfico o qual a legislação ambiental determinava que era classificada como APP. De pronto, há de se esclarecer que a Lei de Parcelamento do Solo tem natureza de legislação urbanística, enquanto o CF/12 é lei ambiental, possuindo, dessa forma, regimes jurídicos distintos¹⁷⁷. A lei ambiental dispõe acerca de espaços territoriais a serem protegidos para preservação dos recursos naturais, visando o atingimento de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, enquanto a lei urbanística cuida de aspectos mais relacionados à engenharia civil e urbanismo para a ocupação do solo¹⁷⁸.

4.1.1. O estabelecimento de faixa não-edificante ao longo dos cursos d’água no parcelamento do solo urbano

Antes de adentrar na discussão a respeito dos desdobramentos de tal conflito, ou potencial conflito, há de se observar que tanto a legislação ambiental quanto o a Lei de Parcelamento do Solo Urbano foram objeto de diversas alterações ao longo do tempo. À época da publicação da Lei nº 6.766, em 1979, estava em vigor o CF/65, o qual sofreu diversas

¹⁷⁶ BRASIL, Supremo Tribunal Federal, Ação Direta De Inconstitucionalidade 4.901 Distrito Federal.

¹⁷⁷ MIRANDA, Anaiza Helena Malhardes. APP em área urbana consolidada. **Boletim Eletrônico IRIB**, n. 3230. 23 jan. 2008. Disponível em: <<https://www.irib.org.br/boletins/detalhes/584>> Acesso em: 06 dez. 2023.

¹⁷⁸ MIRANDA, Anaiza Helena Malhardes. APP em área urbana consolidada. In: **Boletim Eletrônico IRIB**. Nº 3230. Ano VIII. São Paulo, jan. 2008. Disponível em: <<https://www.irib.org.br/boletins/detalhes/584>> Acesso em 06/12/2023

alterações e foi posteriormente revogado pelo CF/12 e cujas disposições a respeito das APP urbanas também foram alteradas sucessivamente.

O respectivo projeto de lei que deu origem à Lei de Parcelamento do Solo Urbano¹⁷⁹ derivou de uma proposição similar do Senado Federal¹⁸⁰, o qual, de acordo com a sua justificativa, traduzia uma urgência na atualização do regramento vigente à época¹⁸¹, especialmente em relação às situações de parcelamentos do solo irregulares bem como diante de um contexto de urbanização acelerada, que foi uma característica do processo de urbanização no país, sobretudo na década de 70, momento em que o Brasil passava por forte aceleração industrial, êxodo rural consolidado e ocupação desordenadas nas áreas periurbanas, com a favelização das grandes cidades, cenários dos conflitos socioambientais urbanos. As normas que antecederam a Lei de Parcelamento do Solo Urbano, quais sejam, o Decreto nº 58/37 e Decreto nº 271/1967, não dispunham acerca do estabelecimento de faixas não edificantes e buscavam, na sua essência, estabelecer regras voltadas às condições de negociação dos imóveis objeto de loteamento.

Já a Lei de Parcelamento do Solo Urbano, desde a sua publicação original, dispunha acerca da reserva de faixa não edificável nos loteamentos no art. 4º, III, entretanto, o seu texto veio a ser posteriormente alterado em três oportunidades, merecendo comentários acerca da evolução destes dispositivos. Para uma melhor visualização destas alterações, foi elaborada a tabela a seguir:

¹⁷⁹ BRASIL. Câmara Dos Deputados. Projeto de Lei nº 1.687, de 28 de agosto de 1979. **Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, e dá outras providências**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1979. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=195041>>. Acesso em: 06 dez. 2023.

¹⁸⁰ BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 18, de 07 de novembro de 1977. **Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, e dá outras providências**. Brasília: Senado Federal, 1977. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/24460>>. Acesso em: 06 dez. 2023.

¹⁸¹ Decreto nº 58/37 e Decreto nº 271/1967.

Tabela 2 – Alterações no art. 4º da Lei nº 6.766/79.

Publicação original Lei nº 6.766/79	Redação dada pela Lei nº 10.932, de 2004 ¹⁸²	Redação dada pela Lei nº 13.913, de 2019 ¹⁸³	Incluído pela Lei nº 14.285, de 2021
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 <i>non aedificandi</i> de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica;	III – ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não-edificável de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica;	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;	III-B – ao longo das águas correntes e dormentes, as áreas de faixas não edificáveis deverão respeitar a lei municipal ou distrital que aprovar o instrumento de planejamento territorial e que definir e regulamentar a largura das faixas marginais de cursos d’água naturais em área urbana consolidada, nos termos da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, com obrigatoriedade de reserva de uma faixa não edificável para cada trecho de margem, indicada em diagnóstico socioambiental elaborado pelo Município;

(Fonte: Elaboração do próprio autor, 2023)

Conforme se observa, desde a publicação original, o loteamento, categoria inserida nas modalidades de parcelamento do solo urbano¹⁸⁴, deveria atender a uma série de requisitos dispostos no referido diploma, dentre os quais a obrigatoriedade de reserva de faixa não edificável de 15 (quinze) metros, dentre outras hipóteses, ao longo dos cursos d’água, a que a lei se referia como “águas correntes e dormentes”. A alteração ocorrida no ano de 2004 não impactou diretamente tal previsão aos cursos d’água, limitando-se a retirar a sua incidência aos

¹⁸² BRASIL. 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"**. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 4 ago. 2004. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.932.htm>. Acesso em: 06 dez. 2023.

¹⁸³ BRASIL. Lei nº 13.913, de 25 de novembro de 2019. **Altera a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979 [...]**. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 26 nov. 2019. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113913.htm>. Acesso em: 06 dez. 2023.

¹⁸⁴ Art. 2o. O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes. § 1o Considera-se loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes. [...]

“dutos” e substituindo a palavra “*non aedificandi*” por “não-edificável”, adequando a redação à língua nacional. Quanto a alteração ocorrida no ano de 2019, apesar de não ter sido modificada a metragem da referida faixa não-edificável, deve-se registrar que a sua redação suprimiu o termo “salvo maiores exigências da legislação específica”. Neste sentido, Suely Guimarães e Roseli Sena¹⁸⁵, assim como Anaiza Miranda¹⁸⁶ compartilham do mesmo entendimento, que para a hipótese da Lei de Parcelamento do Solo o Código Florestal se afiguraria como lei mais específica.

Em paralelo, desde a publicação da Lei de Parcelamento do Solo, na redação o CF/65 vigente à época, a metragem das faixas marginais de APP nos cursos d’água eram substancialmente menores e, especificamente nos cursos d’água com largura menor que 10 (dez) metros a respectiva faixa marginal era estabelecida em 5 (cinco) metros, portanto, menores do que as faixas *non aedificandi* previstas na Lei de Parcelamento do Solo, de 15 (quinze) metros. A partir da publicação da Lei nº 7.511 de 7 de julho de 1986, as faixas marginais de APP passaram a ser de, no mínimo, 30 (trinta) metros, portanto, mais abrangentes que a faixa não-edificável da legislação urbanística e essa metragem mínima manteve-se no CF/12. Já em alteração mais recente, no ano de 2021, a disposição da Lei de Parcelamento do Solo Urbano acerca da reserva de faixa não edificante veio a ser substancialmente alterada, tendo sido retirada a previsão de metragem mínima, determinando que tais faixas deveriam respeitar “lei municipal ou distrital que aprovar o instrumento de planejamento territorial e que definir e regulamentar a largura das faixas marginais de cursos d’água naturais em área urbana consolidada” sendo obrigatória a reserva de uma faixa não-edificável para cada trecho de margem, a qual deverá ser indicada em diagnóstico socioambiental do município.

Desde logo, há de se ressaltar que a alteração ocorrida no ano de 2021 ocorreu em um contexto de acirramento do debate acerca de eventual conflito entre o CF/12 e a Lei de Parcelamento do Solo Urbano em relação à observância do limite de 30 metros de largura de faixa marginal classificada como APP, a ser observada ao longo dos cursos d’água, conforme definido na legislação ambiental, que, no âmbito do Poder Judiciário, foi objeto de julgamento pelo STJ, o que será discutido em sequência.

Esta e alteração ocorrida em 2021 na lei em comento foi, inclusive, fruto da Lei nº 14.285/2021, a mesma que alterou o CF/12 atribuindo aos municípios a competência no estabelecimento de faixa marginal classificada como APP ao longo dos cursos d’água. Destaca-

¹⁸⁵ ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. GANEM, Roseli Senna. **Op Cit** p. 109

¹⁸⁶ MIRANDA, Anaiza Helena Malhardes. **Op. Cit.**

se que, nesta nova redação, a Lei de Parcelamento do Solo Urbano passou a diferenciar expressamente as faixas não edificantes previstas no art. 4º das faixas marginais classificadas como APP pelo CF/12.

Aqui, cumpre esclarecer do que se trata o termo *non aedificandi*, o qual, na legislação atual, é referido por não-edificável, ambos com o mesmo significado. Assim, antes de prosseguir com os desdobramentos do debate sobre qual a legislação aplicável aos cursos d'água urbanos, é necessário destacar que a Lei de Parcelamento do Solo Urbano não dispõe expressamente acerca do conceito de não-edificável.

Em relação a este conceito, Jamilson Lisboa Sabino afirma que a área não edificável não se refere necessariamente a uma área específica, mas trata-se do que chama de qualificação urbanística, que restringe de forma absoluta o direito de construir¹⁸⁷. O autor prossegue afirmando que o art. 1.299 do Código Civil¹⁸⁸ condiciona o direito de construir a “regulamentos administrativos”¹⁸⁹, nos quais estariam incluídas as restrições estabelecidas pela Lei de Parcelamento do Solo Urbano. Assim, a faixa não-edificável ao longo dos cursos d'água representam, na sua visão, “uma limitação urbanístico-administrativa ao direito de construir que não gera indenização”¹⁹⁰, o que há de se concordar, uma vez que as características do instituto, no que se refere a interferência no direito de propriedade, se amoldam com aquelas que determinam as limitações administrativas, características essas que foram discorridas ao longo do tópico 2.1.1, ao tratar das APP.

Ainda quanto ao entendimento doutrinário acerca do tema, conforme leciona Paulo Affonso Leme Machado¹⁹¹, o fato de determinado espaço ser legalmente classificado como não-edificável representaria uma proibição por completo de se construir nestes locais, abrangendo tanto empreendimentos privados quanto públicos, incluindo rodovias, as quais não poderiam ser implantadas ao longo desta faixa.

A respeito de tal posicionamento, registre-se que, apesar de a Lei de Parcelamento do Solo Urbano não dispor acerca de exceções que permitam intervenções nas faixas não-edificantes, sua aplicação irrestrita estabeleceria eventual conflito em relação às APP de cursos d'água, nas quais, conforme apontado anteriormente, permite-se a implantação de sistemas

¹⁸⁷ SABINO, Jamilson Lisboa. **Lei de Parcelamento do Solo Comentada**. 2. ed. São Paulo: Editora Dialética, 2023. p. 78.

¹⁸⁸ BRASIL, Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.

¹⁸⁹ Art. 1.299. O proprietário pode levantar em seu terreno as construções que lhe aprovar, salvo o direito dos vizinhos **e os regulamentos administrativos**. (grifo nosso)

¹⁹⁰ SABINO, op. cit., 2023. p. 83

¹⁹¹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 479.

viários necessários ao parcelamento do solo urbano, o que o CF/12 classifica como de utilidade pública.

A redação atual do inciso III-B do art. 4º atribui aos municípios o estabelecimento destas faixas não-edificantes, que deverão estar previstas na mesma lei que definir a largura das faixas marginais em APP dos corpos hídricos, o que conforma ambas as normas como forma de mitigar esta sorte de conflito. Entretanto, observa-se que as redações anteriores do respectivo dispositivo da Lei de Parcelamento do Solo apresentavam um descompasso com o Código Florestal, se considerado que as faixas não-edificantes impedem que nelas haja quaisquer tipos de intervenção.

A solução para tal descompasso perpassaria por estabelecer qual a legislação aplicável nestas hipóteses, se apenas uma ou ambas simultaneamente, além de determinar se a referida área não-edificável importa em restrição absoluta, como também defende Jamilson Lisboa Sabino¹⁹², ou comportaria exceções, como, por exemplo, situações semelhantes àquelas que o CF/12 classifica como de utilidade pública. A respeito deste último ponto, entende-se que a legislação ambiental, por essência, é a que ordinariamente assume caráter mais restritivo, incluindo no entorno dos cursos d'água, em relação à mitigação de impactos ambientais e eventuais desastres naturais advindos da ocupação antrópica. Neste sentido, se a própria legislação ambiental admite, excepcionalmente, intervenções nas margens dos cursos hídricos, não faria sentido lei diversa dispor acerca de condições mais restritivas para a mesma finalidade.

A discussão a respeito de qual dispositivo legal a ser aplicado no contexto urbano foi objeto de decisões nos tribunais pátrios e chegou até o STJ, que veio a julgar a controvérsia no âmbito do tema repetitivo nº 1010, em 28 de abril de 2021, o qual será melhor analisado a seguir, bem como as decisões antecedentes

4.1.2. O julgamento do Tema 1010 pelo Superior Tribunal de Justiça

A controvérsia quanto ao afastamento a ser aplicável nos cursos d'água inseridos em áreas urbanas, se faixas marginais definidas como APP no CF/12 ou a faixa não-edificável prevista na Lei de Parcelamento do Solo Urbano, foi, ao menos no âmbito do Judiciário, permeada por decisões dissonantes acerca da matéria. No âmbito do Superior Tribunal de Justiça, o entedimento era pacífico quanto à aplicabilidade do Código Florestal às áreas

¹⁹² SABINO, op. cit., 2023. p. 84.

urbanas¹⁹³. Quanto à controvérsia entre a Lei de Parcelamento do Solo e as APP de cursos d'água, em julgamento de casos individualmente, o Tribunal já havia manifestado entendimento no sentido de que as faixas marginais definidas como APP pelo CF/12 deveriam ser aplicáveis nas áreas urbanas:

AMBIENTAL. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NO 535 DO CPC/1973. Não OCORRÊNCIA. ANTINOMIA DE NORMAS. APARENTE. ESPECIFICIDADE. INCIDÊNCIA DO CÓDIGO FLORESTAL. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. MAIOR PROTEÇÃO AMBIENTAL. PARCIAL PROVIMENTO. RESPEITO AO LIMITE IMPOSTO PELO CÓDIGO FLORESTAL VIGENTE À ÉPOCA DOS FATOS. [...] 3. Na espécie, a antinomia entre a Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei n. 6.766/1979) e o Código Florestal (Lei n. 4.771/1965) é apenas aparente, pois a primeira impinge um reforço normativo à segunda, intensificando o mínimo protetivo às margens dos cursos de água. 5. A Lei n. 4.771/1965, ao excepcionar os casos de construções em área urbana (art. 2º, parágrafo único), condiciona a hipótese de exceção a esmorecida observância dos princípios e limites insculpidos no Código. 6. A proteção marginal dos cursos de água, em toda sua extensão, possui importante papel de proteção contra o assoreamento. O Código Florestal (Lei n. 4.771/1965) tutela em maior extensão e profundidade o bem jurídico do meio ambiente, logo, é a norma específica a ser observada na espécie. 7. Recurso especial parcialmente provido.

(STJ - REsp: 1518490 SC 2015/0047822-0, Relator: Ministro OG FERNANDES, Data de Julgamento: 09/10/2018, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 15/10/2018)¹⁹⁴

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE-APP. SUPOSTA ANTINOMIA DO CÓDIGO FLORESTAL COM A LEI DE PARCELAMENTO DO SOLO URBANO NO QUE TANGE À DEFINIÇÃO DA ÁREA NÃO-EDIFICÁVEL ÀS MARGENS DE RIO. MAIOR PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. INCIDÊNCIA DO LIMITE PREVISTO NO CÓDIGO AMBIENTAL VIGENTE À ÉPOCA DOS FATOS. RECURSO ESPECIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA PROVIDO, PARA RECONHECER A IMPOSSIBILIDADE DE CONTINUIDADE OU PERMANÊNCIA DE QUALQUER EDIFICAÇÃO NA ÁREA DE PRESERVAÇÃO DAS MARGENS DO RIO TUBARÃO. [...]. 2. A aparente antinomia das normas foi enfrentada pela Corte de origem com enfoque na suposta especialidade da Lei 6.766/1979, compreendendo que a Lei 4.771/1965 cederia espaço à aplicação da Lei de Parcelamento do Solo no âmbito urbano. 3. O âmbito de proteção jurídica das normas em confronto seria, na realidade, distinto. Enquanto o art. 2o. do Código Florestal visa à proteção da biodiversidade, a Lei de Parcelamento do Solo tem por finalidade precípua a ordenação do espaço urbano destinado à habitação, de modo que a proteção pretendida estaria mais relacionada à segurança da população, prevenindo edificações em terrenos alagadiços ou sujeitos a inundações.

¹⁹³ Cf. REsp nº 218.781/PR, Rel. Min. Herman Benjamin, Primeira Seção, DJe de 23/2/2012; AgRg no REsp n. 664.886/SC, Rel. Min. Humberto Martins, Rel. p/ acórdão Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe de 9/3/2012; e AgInt no AgInt no AgInt no AREsp 747.515/SC, Rel. Min. Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe 15/10/2018

¹⁹⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (Segunda Turma). REsp: 1518490 SC 2015/0047822-0. **AMBIENTAL. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NO 535 DO CPC/1973. Não OCORRÊNCIA. ANTINOMIA DE NORMAS. APARENTE. ESPECIFICIDADE. INCIDÊNCIA DO CÓDIGO FLORESTAL. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. MAIOR PROTEÇÃO AMBIENTAL. PARCIAL PROVIMENTO. RESPEITO AO LIMITE IMPOSTO PELO CÓDIGO FLORESTAL VIGENTE À ÉPOCA DOS FATOS. [...]** Relator: Ministro Og Fernandes, julgado em 09 de outubro de 2018, publicado no DJe em 15 de outubro 2021

4. Por ser o que oferece a maior proteção ambiental, o limite que prevalece é o do art. 2o. da Lei 4.771/1965, com a redação vigente à época dos fatos, que, na espécie, remontam ao ano de 2011. Incide, portanto, o teor dado ao dispositivo pela Lei 7.511/1986, que previu a distância mínima de 100 metros, em detrimento do limite de 15 metros estabelecido pela Lei de Parcelamento do Solo Urbano. [...].

(STJ - REsp: 1505083 SC 2014/0338358-7, Relator: Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Data de Julgamento: 27/11/2018, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 10/12/2018)¹⁹⁵

Conforme se observa dos acórdãos emanados pela primeira e segunda turmas do respectivo Tribunal, entendia-se que o conflito entre as normas seria aparente. Assim, a aplicabilidade do Código Florestal em detrimento da Lei de Parcelamento do Solo estaria fundamentada na relevância do bem jurídico a que se busca resguardar por meio da legislação ambiental e da especificidade da lei florestal ao tutelar os bens ambientais. Nos Estados, entretanto, havia decisões de parte dos respectivos Tribunais de Justiça que entendiam, nestas hipóteses, pela aplicação da Lei nº 6.766/1979, o que se observa da leitura de um dos diversos acórdãos do Tribunal de Justiça de Santa Catarina acerca da matéria, um dos Tribunais em que a jurisprudência era pacífica no sentido de afastar a aplicabilidade do Código Florestal às margens dos cursos d'água urbanos, e que foram objeto de Recurso Especial ao STJ:

APELAÇÃO CÍVEL E REEXAME NECESSÁRIO. EDIFICAÇÃO DE IMÓVEL. EXISTÊNCIA DE CURSO D'ÁGUA. ÁREA URBANA CONSOLIDADA. APLICABILIDADE DA LEI DE PARCELAMENTO DO SOLO URBANO (N. 6.766/79) E NÃO DO CÓDIGO FLORESTAL. OBSERVÂNCIA DA DISTÂNCIA MÍNIMA DE QUINZE METROS. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO E REMESSA DESPROVIDOS. "A aplicabilidade do Código Florestal em áreas urbanas consolidadas é matéria reiteradamente discutida pelas Câmaras de Direito Público desta Corte, que têm decidido no sentido de afastar a incidência daquele Código naqueles casos. Deste modo é o caso de aplicar-se o art. 4º da Lei de Parcelamento de Solo Urbano (Lei n. 6.766/79)"¹⁹⁶.

(TJ-SC - REEX: 03109693920168240020 Criciúma 0310969-39.2016.8.24.0020, Relator: João Henrique Blasi, Data de Julgamento: 10/10/2017, Segunda Câmara de Direito Público)

¹⁹⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (Primeira Turma). REsp: 1505083 SC 2014/0338358-7. **RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE-APP. SUPOSTA ANTINOMIA DO CÓDIGO FLORESTAL COM A LEI DE PARCELAMENTO DO SOLO URBANO NO QUE TANGE À DEFINIÇÃO DA ÁREA NÃO-EDIFICÁVEL ÀS MARGENS DE RIO. MAIOR PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. INCIDÊNCIA DO LIMITE PREVISTO NO CÓDIGO AMBIENTAL VIGENTE À ÉPOCA DOS FATOS. RECURSO ESPECIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA PROVIDO, PARA RECONHECER A IMPOSSIBILIDADE DE CONTINUIDADE OU PERMANÊNCIA DE QUALQUER EDIFICAÇÃO NA ÁREA DE PRESERVAÇÃO DAS MARGENS DO RIO TUBARÃO.** [...] Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, julgado em 27 de novembro de 2018, publicado em 10 de dezembro de 2018.

¹⁹⁶ BRASIL. Tribunal de Justiça de SC. REEX: 03109693920168240020 Criciúma 0310969-39.2016.8.24.0020. Relator: João Henrique Blasi, julgado em 10 de outubro de 2017.

Em um cenário de entendimentos diversificados acerca da matéria, o STJ decidiu por afetar os recursos que tramitava no Tribunal acerca da questão¹⁹⁷ para julgamento na condição de recursos especiais repetitivos¹⁹⁸, em que se discutia a referida matéria. Merece transcrição o seguinte trecho do despacho de lavra do Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, à época Presidente da Comissão Gestora de Precedentes do STJ que dá conta da relevância (temática e em termos de volume) da matéria:

Com relação à questão de direito veiculada no recurso, registro que a matéria em debate, ainda não decidida pelo Superior Tribunal de Justiça sob o rito dos recursos repetitivos, apresenta expressivo potencial de multiplicidade e grande repercussão jurídica, uma vez que se busca definir a legislação aplicável à extensão da faixa não edificável a partir das margens de cursos d'água naturais em trechos caracterizados como área urbana consolidada. A decisão de admissibilidade ressalta a divergência entre o posicionamento adotado pelo acórdão recorrido e julgados do Superior Tribunal de Justiça¹⁹⁹.

Nestes termos, instaurou-se o Tema Repetitivo 1010 a partir de três Recursos Especiais²⁰⁰ que tramitavam perante o STJ, todos com origem do Estado de Santa Catarina, que julgaram pela aplicação da faixa não-edificante de 15 (quinze) metros prevista na Lei de Parcelamento do Solo Urbano. Assim, o Tema 1010 apresentava como questão submetida a julgamento:

Extensão da faixa não edificável a partir das margens de cursos d'água naturais em trechos caracterizados como área urbana consolidada: se corresponde à área de preservação permanente prevista no art. 4º, I, da Lei n. 12.651/2012 (equivalente ao art. 2º, alínea 'a', da revogada Lei n. 4.771/1965), cuja largura varia de 30 (trinta) a 500 (quinhentos) metros, ou ao recuo de 15 (quinze) metros determinado no art. 4º, caput, III, da Lei n. 6.766/1979.²⁰¹

Antes de prosseguir com as discussões acerca do julgamento da matéria, e da tese firmada, interessa afirmar que, conforme observado, a controvérsia enfrentada pelo Superior Tribunal de Justiça não envolve qualquer questão referente às nascentes urbanas, que também são objeto do presente trabalho. Aqui, como se observa a partir da leitura da questão submetida a julgamento pelo rito dos recursos repetitivos, a controvérsia repousava exclusivamente na aplicabilidade do CF/12, que previa, para as APP o afastamento de, no mínimo 30 metros ao

¹⁹⁷ REsp 1770760/SC; REsp 1770808/SC; REsp 1770967/SC.

¹⁹⁸ No âmbito da referida controvérsia houve determinação do Tribunal para que se suspendesse a “tramitação de todos os processos pendentes, individuais ou coletivos, que versem sobre a questão delimitada e tramitem no território nacional” (acórdão publicado no DJe de 7/5/2019).

¹⁹⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (Primeira Seção). Tema Repetitivo 1.010. Relator: Ministro Benedito Gonçalves, julgado em 28 de abril de 2021, publicado em 10 de maio de 2021. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=89434561&tipo_documento=documento&num_registro=201802637305&data=20181113&formato=PDF>. Acesso em 08 dez. 2023.

²⁰⁰ REsp 1770760/SC; REsp 1770808/SC; REsp 1770967/SC

²⁰¹ BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, Tema Repetitivo 1.010.

longo dos cursos hídricos, ou da Lei de Parcelamento do Solo Urbano, às áreas urbanas consolidadas.

Nestes termos, em sessão datada de 28 de abril de 2021, o respectivo Teme Repetitivo veio a ser julgado, oportunidade em que o STJ firmou a seguinte tese:

Na vigência do novo Código Florestal (Lei n. 12.651/2012), a extensão não edificável nas Áreas de Preservação Permanente de qualquer curso d'água, perene ou intermitente, em trechos caracterizados como área urbana consolidada, deve respeitar o que disciplinado pelo seu art. 4º, caput, inciso I, alíneas a, b, c, d e e, a fim de assegurar a mais ampla garantia ambiental a esses espaços territoriais especialmente protegidos e, por conseguinte, à coletividade.

A ementa do julgado que firmou a referida tese estabeleceu que:

A definição da norma a incidir sobre o caso deve garantir a melhor e mais eficaz proteção ao meio ambiente natural e ao meio ambiente artificial, em cumprimento ao disposto no art. 225 da CF/1988, sempre com os olhos também voltados ao princípio do desenvolvimento sustentável (art. 170, VI,) e às funções social e ecológica da propriedade.

Em seu voto, o Ministro Relator dos três casos paradigmas, justificou a aplicação da legislação ambiental em detrimento da Lei de Parcelamento do Solo em razão de uma necessidade de salvaguardar as APP de curso d'água, ressaltando a função ecossistêmica desempenhada por estes espaços, especialmente quanto à questões referentes a permeabilidade e recarga de aquíferos, no contexto de uma “visão macrossocial, sem distinção entre urbano e rural”.

O Ministro prossegue o seu voto assentando a ideia de que, mesmo diante de APP inseridas no contexto urbano, para a resolução da referida controvérsia, não se deve enxergar cada espaço urbano de forma individual, isolada, ao passo que, conforme as suas palavras: “as repercussões das intervenções antrópicas sobre essas áreas desbordam, quase sempre, do eixo local”²⁰².

Observa-se que tanto na delimitação da controvérsia quanto na tese fixada, foi dada ênfase na perspectiva de área urbana consolidada, deixando de abranger no dispositivo da decisão, por exemplo, os “núcleos urbanos informais”²⁰³. Como já foi discutido no capítulo anterior, tal classificação remete ao cumprimento de determinados requisitos que refletem em um grau maior de antropização da localidade. Não houve, tanto na ementa dos julgados quanto

²⁰² BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, Tema Repetitivo 1.010.

²⁰³ BARRETO, Osmar Fernando Gonçalves; OLIVEIRA, Eduardo Poletto de. A (im)possibilidade de flexibilização das construções erigidas em núcleos urbanos consolidados inseridos em Áreas de Preservação Permanente após o advento do Código Florestal. **Anais do Congresso Brasileiro de Processo Coletivo e Cidadania**, n. 9, p. 578-592, out. 2021. Disponível em: <<https://revistas.unaerp.br/cbpcc/article/view/2500/1796>>. Acesso em 08 dez. 2023.

no voto apresentado pelo relator dos casos, maior aprofundamento acerca das especificidades, especialmente do ponto de vista legal, das áreas urbanas consolidadas, limitando-se o relator, no julgamento do REsp nº 1.770.760-SC, a fazer referência a um dos argumentos sustentados pelo outrora recorrente, a qual pugnava que “aplicam-se os limites previstos no novo Código Florestal, independentemente da área urbana estar consolidada ou não”²⁰⁴.

Para os autores Paulo Locatelli e Jessica Angioletti²⁰⁵, o conceito de área urbana consolidada vigente à época se aproximava operacionalmente do conceito de “núcleo urbano informal consolidado”, previsto na Lei nº 13.465/2017, este último referenciado para as hipóteses de regularização fundiária em APP, definidos nos art. 64 e 65 do CF/12. Essa hipótese ficou à margem do julgamento em análise, segundo o Relator, em razão de que “a hipótese dos autos e a delimitação do Tema 1010/STJ não contempla o exame da sua aplicação para fins de objetivação da tese, pois desborda da controvérsia inicialmente fixada para julgamento, que não trata de regularização fundiária de núcleos urbanos informais”.

Com efeito, ressalvados os casos de regularização fundiária, expressamente mencionados no voto do Relator como hipótese não abrangida pela tese fixada, o fato de o julgamento da tese ter se debruçado especificamente sobre áreas urbanas consolidadas não parece fazer emergir maiores questionamentos quanto sua aplicabilidade às áreas urbanas de forma geral. Em verdade, pelas próprias características das áreas urbanas consolidadas, entende-se que, se a estas se aplica o regime mais restritivo, às demais não haveria razão para que se pleiteie entendimento diverso daquele firmado no âmbito do Tema 1010, conforme, inclusive, já era o entendimento sedimentado pelo STJ quanto a aplicabilidade do CF/12 às zonas urbanas.

Assim, prosseguindo, passa-se à análise de outros aspectos tidos como relevantes no julgamento da controvérsia. Para tanto, tal análise será dividida em dois cenários principais, para a melhor compreensão dos efeitos do julgado. O primeiro cenário versa sobre a legislação a ser aplicável a partir da data do julgamento para novas intervenções em espaços que não tenham sido anteriormente ocupados, mesmo que de forma irregular. Neste cenário, no período compreendido a partir da publicação do julgado, entende-se que, conforme a tese firmada no

²⁰⁴ REsp nº 1.770.760-SC

²⁰⁵ LOCATELLI, Paulo Antônio; ANGIOLETTI, Jessica Kindlein. O Tema 1010 do Superior Tribunal De Justiça e o debate normativo acerca das Áreas De Preservação Permanente das margens de curso d'água em meio urbano. **Atuação, Revista Jurídica do Ministério Público Catarinense**, Florianópolis, v. 17, n. 36. P. 224-245, nov. 2022. Disponível em: <<https://seer.mpsc.mp.br/index.php/atuacao/article/view/188/108>>. Acesso em: 08 dez. 2023. p. 230.

âmbito do Tema 1010 do STJ, deverá ser observada a faixa marginal prevista no art. 4º, I do CF/12.

Um segundo cenário, este muito mais profundo e complexo, se refere às edificações que, anteriormente à publicação da tese fixada, ocuparam, inclusive respaldadas pelo respectivo licenciamento do município, o espaço compreendido além dos 15 (quinze metros) definidos pela Lei de Parcelamento do Solo, porém ainda inseridas nas faixas marginais definidas como APP pelo CF/12. Esta foi uma hipótese em que a tese fixada pelo STJ não tratou, dispondo acerca da aplicabilidade do CF/12 sobre a Lei de Parcelamento do solo de forma temporalmente irrestrita, o que deixou uma lacuna em relação ao tratamento a ser dispensado nestas situações especificamente.

Tal questão poderia ter sido parcialmente enfrentada no âmbito do julgamento do Tema 1010 a partir da modulação dos efeitos da decisão tomada pelo Tribunal²⁰⁶, qual seja, de que às faixas marginais dos cursos d'água inseridos em áreas urbanas consolidadas aplicam-se as restrições relativas ao regime de proteção das APP. A modulação dos efeitos do julgamento, apesar de uma expectativa para mitigar a insegurança jurídica advinda da aplicação da tese firmada à situações antecedentes²⁰⁷, foi rechaçado pelo STJ, sob o argumento de que o entendimento do Tribunal quanto à aplicabilidade do Código Florestal já estava sedimentado na sua jurisprudência, não ficando configurada, pela tese fixada, “surpresa ou guinada jurisprudencial a justificar a atribuição de eficácia prospectiva ao julgamento”.

A ausência de modulação dos efeitos da decisão lançou um cenário de incerteza acerca do tratamento jurídico a ser dispensado às edificações que, anteriormente ao referido julgamento, tenham se estabelecido em conformidade com a Lei de Parcelamento do Solo, porém sem a devida observância do distanciamento marginal exigido pelo Código Florestal, tendo em vista que, na interpretação do julgado, estariam irregulares e sujeitas à demolição²⁰⁸. Tal discussão adentra, inclusive, na existência de direito adquirido²⁰⁹ por parte daqueles que licenciaram seus empreendimentos conforme a legislação e, após o julgamento do Tema 1010 pelo STJ, ficaram à margem da lei. Desta forma, há de se discutir a possibilidade de

²⁰⁶ Neste sentido, ver também: LOCATELLI; ANGIOLETTI, op. cit., 2022; BARCELLOS, op. cit., 2023, p. 74-75; BARRETO; OLIVEIRA, op. cit., 2021.

²⁰⁷ LIMA, Leandro Henrique Mosello. **STJ – Tema 1010**: A ausência de modulação dos efeitos ante a prevalência das disposições do Código Florestal em áreas urbanas e a aplicação compulsória do princípio do melhor interesse do meio ambiente como balizador fundamental dos efeitos práticos do julgado. 2021. Disponível em: <<https://direitoambiental.com/stj-tema-1010-a-ausencia-de-modulacao-dos-efeitos-ante-a-prevalencia-das-disposicoes-do-codigo-florestal-em-areas-urbanas-e-a-aplicacao-compulsoria-do-principio-do-melhor-interesse-do-meio-ambiente/>>. Acesso em: 08 dez. 2023. (Artigo de opinião).

²⁰⁸ BARRETO; OLIVEIRA, op. cit., 2022.

²⁰⁹ LOCATELLI, ANGIOLETTI, op. cit., 2022.

regularização das intervenções inseridas neste contexto, o que será aprofundado no tópico subsequente.

4.2 PARCELAMENTOS LICENCIADOS EM DESCONFORMIDADE COM A LEGISLAÇÃO FEDERAL: HÁ DIREITO ADQUIRIDO DOS PROPRIETÁRIOS DE EDIFICAÇÕES E LOTES NÃO EDIFICADOS?

O fato de o STJ não ter modulado os efeitos do julgamento do Tema 1010, discutido no tópico anterior, instaurou um ambiente de incerteza jurídica especificamente relacionado àqueles parcelamentos do solo urbano que foram licenciados de acordo com o entendimento que a legislação aplicável a definir o afastamento das margens dos cursos d'água urbanos seria a Lei 6.766/79²¹⁰.

Neste aspecto, cumpre delinear que o presente tópico irá se debruçar especificamente sobre as possibilidades relacionadas à situação hipotética acima descrita, onde, no parcelamento do solo que tenha sido licenciado pelo respectivo ente municipal, existam edificações ou lotes não edificados que, após o julgamento do Tema 1010, estejam inseridos na faixa compreendida entre os 15 (metros) previstos pela Lei de Parcelamento do Solo Urbano e o limite das faixas marginais de cursos d'água classificadas como APP pelo CF/12, variando entre 30 (trinta) e 500 (quinhentos) metros. Diante deste cenário, a estas áreas, uma vez caracterizadas como APP, restaria a obrigação de manutenção da cobertura vegetal e, nos casos de supressão irregular, aplica-se ao seu proprietário ou possuidor a obrigação de promover a sua recomposição, o que impede que se estabeleçam edificações no lote, ressalvadas as exceções legais.

Ademais, optou-se por discutir mais especificamente sobre os lotes ou edificações, e não sobre todas as áreas que compõem o loteamento, em razão de que algumas intervenções típicas do loteamento, a exemplo da implantação de sistema viário e implantação de infraestrutura pública destinada a atividades como esportes, lazer e cultura, em área urbana consolidada, consideradas, respectivamente, como utilidade pública e interesse social, encontram-se abrangidas por autorização expressa do CF/12, em caráter excepcional, desde que não exista alternativa técnica e/ou locacional²¹¹, o que está vinculado à análise técnica de cada caso concreto. Ressalte-se, também, que as discussões acerca das consequências jurídicas da redução de faixas marginais em decorrência da aplicação do art. 4º, § 10º do CF/12 estão reservadas para o tópico seguinte.

²¹⁰ BARRETO; OLIVEIRA, op.cit., 2021, p. 587.

²¹¹ Ver ADC 42 STF.

De particular complexidade, esta é uma discussão que perpassa por uma série de temas, envolvendo questões atinentes ao direito adquirido no âmbito do direito urbanístico com repercussões ambientais, função socioambiental da propriedade, função ambiental das APP e direito à cidade sustentável. Poder-se-ia atribuir a solução exclusivamente à questão do direito adquirido para os lotes ou edificações licenciados considerando exclusivamente a Lei de Parcelamento do Solo Urbano. Deve-se entretanto, ser observado que a contrérsia discutida envolve situações de fato distintas que poderá ter tratamentos jurídicos diversos, sejam elas: o lote não edificado inserido entre o limite da faixa não edificante (15) m e a faixa de APP de cursos hídricos (30 a 500 m), a edificação inserida no espaço descrito anteriormente, assim como as edificações que respeitaram a faixa de APP à época do seu licenciamento, vindo a ser inseridas em APP por alteração legislativa superveniente.

A Constituição Federal garante o que se chama direito adquirido, dispondo, no seu art. 5º, XXXVI, que “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”. Já a Lei de Introdução das Normas do Direito Brasileiro – LINDB, dispõe, acerca do direito adquirido, o seguinte:

Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada. (Redação dada pela Lei nº 3.238, de 1957)

[...]

§ 2º Consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por êle, possa exercer, como aquêles cujo comêço do exercício tenha têrmo pré-fixo, ou condição pré-estabelecida inalterável, a arbítrio de outrem. (Incluído pela Lei nº 3.238, de 1957)

§ 3º Chama-se coisa julgada ou caso julgado a decisão judicial de que já não caiba recurso. (Incluído pela Lei nº 3.238, de 1957)²¹²

Aqui cabem algumas considerações a respeito do direito adquirido, sobretudo em razão da hipótese trabalhada envolver questões de Direito Ambiental. Carmén Lúcia Antunes Rocha afirma²¹³, que o princípio do direito adquirido tem como principal base a irretroatividade das leis para atingir situações completadas pretéritas, buscando homenagear a segurança jurídica²¹⁴.

Assim, as edificações que, devidamente licenciadas e, à época, respeitaram a legislação vigente referente às APP, vindo a ser inseridos por alteração legislativa

²¹² BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro**. Diário Oficial da União: Rio de Janeiro, RJ, 11 nov. 1942. Brasília: DF. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm>. Acesso em: 09 dez. 2023.

²¹³ ROCHA, Carmén Lucia Antunes. O princípio do direito adquirido no direito constitucional. **Revista de Informação Legislativa**, v. 26, n. 103, 1989. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181951/000447413.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 09 dez. 2023.

²¹⁴ Ibid.

superveniente, estariam abarcados por tal garantia. Posicionamento neste sentido, conforme apontado por Paulo Locatelli e Jéssica Angioletti²¹⁵, foi manifestado na Nota Técnica n.1/2022/CME²¹⁶, emitida pelo Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente do Ministério Público de Santa Catarina:

[...]

2.4 As edificações concluídas devem observar, em regra, as áreas de preservação permanente (APPs) previstas no art. 4o, I, da Lei n. 12.651/2012 (Código Florestal), analisado cada caso concreto, ressalvadas as seguintes hipóteses exemplificativas:

a) **Direito adquirido, como os casos de construções regularmente edificadas de acordo com a legislação vigente mais protetiva ao meio ambiente ao tempo dos fatos (tempus regit actum)**

[...]

Enquanto para a situação acima descrita parece cristalina a incidência do direito adquirido, esta solução não se demonstra factível nos casos em que as edificações ou lotes não edificados obtiveram a respectiva licença urbanística sem a observância do CF/12, baseando-se apenas no afastamento determinado pela Lei de Parcelamento do Solo, menos restritiva.

Em relação especificamente aos lotes regularmente licenciados e não edificados atingidos pelo conteúdo do julgamento do Tema 1010 do STJ, cabem aqui algumas considerações. Inicialmente, cumpre destacar que a garantia ao direito adquirido não deve ser confundida com o que se entende por “expectativa de direito”, conforme afirma Osvaldo Coelho:

Assim, na expectativa de direito o titular não preenche todos os requisitos previstos em lei para poder exercer o direito. Há uma justa expectativa de que um dia venha a preencher todos os requisitos exigidos para a aquisição definitiva do direito. Dessa maneira, o direito ainda não integrou seu patrimônio, podendo ele ser surpreendido por um fato novo, qual seja, a vigência de uma nova lei.²¹⁷

Conforme afirmado no tópico 4.1, o Código Civil, no seu art. 1.299²¹⁸, o direito de construir não se revela absoluto, estando condicionado, nos termos da lei em comento, ao que se refere como “regulamentos administrativos”. Estas limitações ao direito de construir têm como condão conformar a propriedade ao cumprimento da sua função social, o que também foi abordado ao longo do Capítulo II do presente trabalho.

²¹⁵ LOCATELLI; ANGIOLETTI, op. cit., 2022, p. 232.

²¹⁶ BRASIL. Ministério Público de Santa Catarina. Centro De Apoio Operacional Do Meio Ambiente. **Nota Técnica nº 1/2022/CME**. 2023. Disponível em: <<https://abrampa.org.br/document/nota-tecnica-n-1-2022-cme1/>>. Acesso em: 8 dez. 2023.

²¹⁷ COELHO, Osvaldo de Oliveira. DIREITO DE CONSTRUIR, DIREITO ADQUIRIDO E DIREITO AMBIENTAL. **Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo**, v. 2, 2012. Disponível em: <https://es.mpsp.mp.br/revista_esmp/index.php/RJESMPSP/article/view/41>. Acesso em: 08 dez. 2023. p. 66.

²¹⁸ Art. 1.299. O proprietário pode levantar em seu terreno as construções que lhe aprouver, salvo o direito dos vizinhos e os regulamentos administrativos.

Decerto que, se o empreendimento encontra-se devidamente licenciado, presume-se que atendia a legislação e respectivas limitações vigentes à época. No entanto, em relação à controvérsia instaurada pela não modulação do Tema 1010/STJ, o Código Florestal encontrava-se em plena vigência, mesmo que não houvesse necessariamente um entendimento pacificado acerca da sua aplicabilidade às áreas urbanas.

Esta situação pode levar à interpretação que, se o licenciamento urbanístico se deu sem a observância da legislação ambiental vigente à época quanto às APP, porém sob o entendimento que àqueles casos aplicava-se exclusivamente a Lei de Parcelamento do Solo para determinar o afastamento da margem dos cursos d'água, caberia ao município, a partir da publicação do acórdão que julgou o Tema 1010/STJ, no exercício do seu poder de autotutela administrativa²¹⁹, revogar ou anular²²⁰ as licenças concedidas em desacordo com o Código Florestal, não havendo o que se alegar quanto a direito adquirido.

Nesta linha de raciocínio, Osvaldo Coelho esclarece que:

Tanto não há direito adquirido que o proprietário não pode se opor à decisão administrativa de revogação, salvo quanto à legalidade do ato. Sendo a revogação um ato legal, leia-se não arbitrário, ao particular prejudicado caberá apenas exigir uma indenização, se houver prejuízo.

Portanto, não está preenchido um dos requisitos para se admitir o direito adquirido, eis que a licença pode ser alterada ao arbítrio de outrem. Se a revogação é cabível, por uma questão lógica, igualmente a licença concedida não fica imune às eventuais alterações legislativas posteriores em prol do interesse público²²¹.

Cabe mencionar, ainda, o posicionamento de Victor Carvalho Pinto²²², o qual, do ponto de vista urbanístico, defende que há direito adquirido do direito de construir, ao tempo em que cita julgado do STF para garantir o direito adquirido à conclusão de obra iniciada²²³.

Aqui há de se pontuar que, especificamente em relação à controvérsia, os aspectos ambientais que incidem na discussão, especialmente no que se refere a um tema sensível como as APP, devem ser levadas em consideração na análise da incidência deste direito. Assim, cumpre lembrar que a Constituição Federal, no seu art. 225, dispõe que “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia

²¹⁹ Ver também: CRETELLA JR., José. Da autotutela administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, v. 108. Rio de Janeiro, 1977. p. 55; e MEDAUAR, op. cit., 2018, p. 131.

²²⁰ Súmula no 473 do STF: “A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”.

²²¹ COELHO, op. cit., 2012.

²²² PINTO, op. cit., 2019, p. 7944.

²²³ BRASIL. Supremo Tribunal de Federal. (Segunda Turma). Recurso Extraordinário nº 85.002 SP. Erro material ao acórdão. [...]. Relator: Ministro Moreira Alves, julgado em 3 de dezembro de 1976. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=262751>>. Acesso em: 10 dez. 2023.

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”²²⁴, ao passo que, para tanto, no inciso III do mesmo dispositivo, autoriza o Poder Público a “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”. Tais aspectos constitucionais merecem ser levados em consideração na avaliação entre eventual direito adquirido a construir versus o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, buscando-se equacionar os aspectos da propriedade a um ideal de cidade sustentável.

A ausência de modulação dos efeitos do Tema 1010, entretanto, não implica em uma concepção absoluta de que todos os empreendimentos licenciados que não observaram a incidência da metragem das faixas marginais de cursos d’água urbanos estejam, necessariamente, irregulares²²⁵, conforme é apontado por Pedro Niebuhr. Dentre os argumentos destacados pelo autor para sustentar tal afirmação, o mesmo destaca a possibilidade de que, ao tempo em que passou a vigorar a norma mais restritiva, determinados espaços, mesmo que espacialmente abrangidos pelo critério espacial das APP de cursos hídricos, não desempenhassem as respectivas funções ambientais²²⁶.

Em decisão do STJ, de 28/06/2023 que julgou os embargos de declaração opostos no âmbito do Resp. 1.770.760/SC, que é um dos casos que compuseram o julgamento do Tema 1010, o Tribunal, ao julgar uma das alegações apresentadas em sede de embargos, afirmou que:

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA. INCIDÊNCIA DO ART. 4º, I, DA LEI N. 12.651/2012 (NOVO CÓDIGO FLORESTAL) OU DO ART. 4º, CAPUT, III, DA LEI N. 6.766/1979 (LEI DE PARCELAMENTO DO SOLO URBANO). DELIMITAÇÃO DA EXTENSÃO DA FAIXA NÃO EDIFICÁVEL A PARTIR DAS MARGENS DE CURSOS D’ÁGUA NATURAIS EM TRECHOS CARACTERIZADOS COMO ÁREA URBANA CONSOLIDADA. OMISSÃO. NÃO OCORRÊNCIA. ANTROPIZAÇÃO (ÁREA CONSOLIDADA) EM APPS. [...] 6. A antropização pode, às vezes, acarretar a perda da função ambiental em Áreas de Preservação Permanente, a partir das margens de cursos d’água naturais, em trechos caracterizados como área urbana consolidada, o que ensejou a alegação de proprietários ou empreendedores de não mais ser viável a sua recomposição/restauração. Contudo, a disciplina da função ambiental prevista no inciso II do artigo 3º da Lei n. 12.651/2012 informa que remanesce função ambiental na Área de Preservação Permanente e o dever de recuperação in natura quando esta possa, alternativamente e em tese: (a) preservar os recursos hídricos, (b) a paisagem, (c) a estabilidade geológica e a biodiversidade, (d) facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, (e) proteger o solo e (f) assegurar o bem-estar das populações humanas. Assim, havendo ao menos um dos elementos a caracterizar a proteção ao meio ambiente na Área de Preservação Permanente ou, ainda que não seja observado qualquer deles,

²²⁴ BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, 1988.

²²⁵ NIEBUHR, op. cit., 2022, p. 97.

²²⁶ Ibid.

mas seja tecnicamente possível a recuperação in natura da área para que ela possa readquiri-los para fins de restabelecimento da função ambiental no local, não se pode dizer que ocorreu o seu aniquilamento como efeito da antropização. Em síntese, se há um dos elementos ou sendo possível restabelecê-lo, tem-se que o fio condutor da proteção ambiental não se rompeu. Os esclarecimentos agora feitos não alteram a tese fixada no Tema 1010/STJ. **O exame de eventual perda absoluta e tecnicamente irreversível in natura da função ecológica decorrente de suposta antropização em Área de Preservação Permanente de qualquer curso d'água, perene ou intermitente, em trechos caracterizados como área urbana consolidada, está contido no campo das situações pontuais.** São hipóteses que devem ser tratadas, caso a caso, pelas instâncias ordinárias, à luz da Súmula 613/STJ (vedação do fato consumado) e nos estritos limites e disciplina do Código Florestal, da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/1981) e dos princípios reitores do Direito Ambiental.[...]

(STJ - EDcl no REsp: 1770760 SC 2018/0263124-2, Relator: Ministro BENEDITO GONÇALVES, Data de Julgamento: 23/11/2022, S1 - PRIMEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 28/06/2023)²²⁷

Do conteúdo do julgado, denota-se que o posicionamento do relator quanto à função ambiental foi revestido de grande cautela no intuito de afirmar que a constatação da perda das funções ambientais não poderá ser reduzida a uma tarefa simplória. De ordem técnica, tal constatação deverá observar a perda da totalidade das funções ambientais eventualmente exercidas por aquele espaço.

Observa-se, ainda em relação à perda de função ambiental, que o acórdão do STJ em comento, apesar da embargante afirmar a inviabilidade da recomposição da APP, o Tribunal não afastou o dever de recuperação destas áreas, quando houver a possibilidade de que estas desempenham, ou possam voltar a desempenhar a partir da recomposição ao menos uma das funções ambientais descritas no art. 3º, II do CF/12. Destaque-se também o posicionamento do respectivo Tribunal ao afirmar que a perda das funções ambientais das APP urbanas de corpos hídricos deverá ser analisada caso a caso.

Outro ponto abordado por Niebuhr refere-se à eventual aplicação dos dispositivos da LINDB, mais especificamente os arts. 23 e 24, os quais seguem transcritos:

Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais. (Regulamento)

²²⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (Primeira Seção). EDcl no REsp: 1770760 SC 2018/0263124-2. **RECURSO ESPECIAL REPETITIVO. AMBIENTAL. CONTROVÉRSIA A ESPEITO DA INCIDÊNCIA DO ART. 4º, I, DA LEI N. 12.651/2012 (NOVO CÓDIGO FLORESTAL) OU DO ART. 4º, CAPUT, III, DA LEI N. 6.766/1979 (LEI DE PARCELAMENTO DO SOLO URBANO). DELIMITAÇÃO DA EXTENSÃO DA FAIXA NÃO EDIFICÁVEL A PARTIR DAS MARGENS DE CURSOS D'ÁGUA NATURAIS EM TRECHOS CARACTERIZADOS COMO ÁREA URBANA CONSOLIDADA.[...]** Relator: Ministro Benedito Gonçalves, julgado em 23 de novembro de 2022, publicado em 28 de junho de 2023

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) (Regulamento)

Neste aspecto, entende-se que, em observância aos arts. 23 e 24 do referido diploma, deveria o STJ, mesmo que não modulando os efeitos da sua decisão, estabelecer qual o tratamento a ser dispensado aos casos em que houve o licenciamento com base exclusivamente no afastamento determinado à época pela Lei de Parcelamento do Solo Urbano.

Ademais, quanto às edificações já estabelecidas sem a observância das restrições elencadas no CF/12 em relação às APP de cursos hídricos, uma vez que também estão sujeitas ao seu regime protetivo, tal condição enseja a necessidade de sua remoção para que se proceda a devida recomposição da vegetação. Este entendimento, inclusive, seria reforçado pela Súmula nº 613 do STJ, a qual dispõe que “não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de Direito Ambiental”²²⁸.

A discussão a respeito da remoção de edificações em APP urbanas, entretanto, mesmo diante do entendimento sumulado do STJ e de todo o exposto neste tópico, mesmo que não descaracterizada a sua função ambiental ou descartada a possibilidade de recomposição, não deve ser enfrentada como de simples resolução. Isso por diversos fatores que poderão repercutir acerca da necessidade de demolição de edificações em APP, inclusive sob o prisma da preservação ambiental. Especificamente em relação às edificações já consolidadas, na lição de Rafael Lima D’áudt Oliveira²²⁹, a avaliação da sua pertinência deverá levar em consideração os princípios da razoabilidade e proporcionalidade como forma de auferir se há efetivo ganho ambiental a partir da remoção da edificação, ou se, de forma contrária, tal medida traria consequências ambientais mais graves que a sua manutenção²³⁰.

²²⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (Primeira Seção). Súmula nº 613. **Não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de Direito Ambiental**. Julgado em 9 de maio de 2018, publicado em 14 de maio de 2018. Disponível em: <<https://scon.stj.jus.br/SCON/sumstj/doc.jsp?livre=%22613%22.num.&b=SUMU&p=false&l=10&i=1&operador=E&ordenacao=-@NUM>>. Acesso em: 09 dez. 2023.

²²⁹ D’OLIVEIRA, Rafael de Lima Daudt. A teoria do ganho ambiental e as construções em áreas de preservação permanente - APP. **Revista de Direito da Cidade**, v. 13, n. 3, p. 1578–1595, 2021. DOI: [10.12957/rdc.2021.62317](https://doi.org/10.12957/rdc.2021.62317). Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/62317>>. Acesso em: 1 dez. 2023.

²³⁰ Ainda a respeito da aplicação dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade no tratamento dos efeitos do julgamento do Tema 1.010, ver também: SOUZA, Lucas Dantas Evangelista de; DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Breve análise do julgamento do Tema 1.010 pelo Superior Tribunal de Justiça**. 2021. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-mai-03/opiniao-breve-analise-julgamento-tema-1010-stj/>>. Acesso em: 08 dez. 2023. (Artigo de opinião).

Registre-se que tramitou no âmbito do Senado Federal o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 529 de 2018²³¹, de autoria do Senador Dalirio Beber, o qual pretendia alterar as Leis nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 (Política Nacional do Meio Ambiente), nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), nº 12.651, de 25 de maio de 2012 (Código Florestal) e nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (Lei de Parcelamento do Solo Urbano), visando “fortalecer a autonomia local e a segurança jurídica em matéria ambiental e urbanística”.

Dentre as diversas alterações que o respectivo PLS propunha, destaca-se a proposição de dar nova redação ao inciso XX do art. 2º do Estatuto da Cidade, nos seguintes termos: “XX – respeito ao direito adquirido de proprietários de lotes e edificações em face de alterações na legislação ambiental e urbanística, nos termos do inciso XXXVI do art. 5º da Constituição Federal”. (NR)”. Entre as razões apresentadas para justificar o projeto, o Senador afirma:

Lamentavelmente, entretanto, multiplicam-se os casos de desrespeito ao direito adquirido, a pretexto do cumprimento das mais variadas normas de uso do solo. Situações regularmente constituídas no passado são julgadas com os olhos do presente, colocando-se na ilegalidade amplos segmentos da sociedade cumpridores dos seus deveres.

O problema é particularmente agudo na aplicação das normas gerais relativas às Áreas de Preservação Permanente (APP) no meio urbano, que se aplicam à revelia do urbanismo local e incidem sobre amplas parcelas do tecido urbano regularmente edificado.

A iniciativa visava dar tratamento legal justamente às controvérsias apontadas ao longo do presente tópico, o que, do ponto de vista legal, traria maior segurança jurídica acerca das situações descritas. A proposição, entretanto, foi arquivada ao final do ano de 2022.

Assim, sem pretender dar a resolução à controvérsia apresentada no presente tópico, entende-se que o direito adquirido, por si só, não abrange todas as situações aqui descritas. Quanto às edificações implantadas na observância de faixa marginal de APP mais permissiva que a atualmente vigente, este instituto poderá ser suscitado.

Em sentido diverso, a mera existência de licenciamento, que não tenha observado a legislação ambiental no que se refere às APP não possui o condão de, automaticamente, garantir o direito de intervir naquele espaço, porquanto nos termos do julgado no âmbito do Tema 1010 do STJ, deverá ser observada a respectiva faixa marginal definida do Código Florestal. Tal entendimento, entretanto, não exclui a possibilidade, tanto para os lotes licenciados e não

²³¹ BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 529, de 22 de dezembro de 2018. **Altera as Leis nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 – Política Nacional do Meio Ambiente; nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade; nº 12.651, de 25 de maio de 2012 – Código Florestal; e nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979 – Lei de Parcelamento do Solo Urbano, para fortalecer a autonomia local e a segurança jurídica em matéria ambiental e urbanística.** Brasília: Senado Federal, 2018. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/134922>>. Acesso em: 10 dez. 2023.

edificados quanto às edificações concluídas, de que seja averiguada, caso a caso, se efetivamente tais áreas desempenham alguma das funções ambientais descritas no CF/12. A eventual função ambiental desempenhada como elemento caracterizador de uma APP, nos termos do art. 3º, II do CF/12, também aplica-se às nascentes e seu entorno. Tal critério finalístico é determinante para a caracterização de uma APP.

Por fim, em relação às edificações já consolidadas, ressalta-se que deverá compor eventual análise acerca da sua demolição ou manutenção a avaliação de efetivo ganho ambiental com a medida de remoção, sob pena de, a partir da demolição da edificação, causar danos mais significativos que a sua manutenção. Ainda no contexto de eventuais possibilidades de regularização, as intervenções em APP inseridas em núcleos urbanos informais poderão, cumpridos os requisitos estabelecidos nos arts. 64 e 65 do CF/12, ser objeto de regularização fundiária urbana, REURB-S e REURB-E respectivamente²³².

4.3 COMPETÊNCIA LEGISLATIVA E A DEMARCAÇÃO DE FAIXAS MARGINAIS

Na complexa discussão acerca das Áreas de Preservação Permanente Urbanas, dentre as suas diversas facetas, uma das maiores polêmicas versa sobre a atribuição, aos Municípios, para a demarcação de faixas marginais distintas daquelas previstas no Código Florestal. O tema foi tangenciado ao longo de todo o presente trabalho, justamente por sua repercussão na discussão em geral, não podendo dissociar o estudo das APP urbanas ao aprofundamento em tal problemática.

Esta discussão não é atual e não está adstrita ao período de vigência do CF/12. Em verdade, tal controvérsia remonta ao período em que ainda estava vigente o CF/65, o que, inclusive, foi objeto do tópico 2.3 do presente trabalho. Entretanto, cumpre recapitular brevemente alguns destes episódios da legislação ambiental, como forma de melhor contextualizar a problemática que protagoniza diversas discussões até os dias atuais.

O CF/65, apesar de na sua publicação original não dispor, ao menos especificamente, acerca das áreas urbanas, veio a ser alterado pela Lei nº 7.803/1989, a qual acrescentava o parágrafo único ao seu art. 2º²³³, que definia a incidência das APP, dispondo que às áreas

²³² LOCATELLI; ANGIOLETTI, op. cit., 2022, p. 232.

²³³ Art. 4º [...] § 2º A supressão de vegetação em área de preservação permanente situada em área urbana, dependerá de autorização do órgão ambiental competente, desde que o município possua conselho de meio ambiente com caráter deliberativo e plano diretor, mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual competente fundamentada em parecer técnico. (Incluído pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989)

urbanas deveria ser observado nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, respeitados os princípios e limites do artigo supracitado. Ainda na vigência do CF/65, a edição da Medida Provisória nº 1956-50/2000, mesmo não tratando da atribuição dos municípios para demarcação de faixas marginais de APP de cursos hídricos, também provocou debates acerca da matéria.

Estes dispositivos, especialmente o parágrafo único do art. 2º do CF/65, entretanto, não entregavam diretamente aos municípios a demarcação de faixas marginais. Pretendeu-se alteração mais contundente neste sentido no projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional que instituiu o CF/12²³⁴ o que, no entanto, foi vetado pelo Poder Executivo, sob a justificativa de que tais dispositivos incorreriam em retrocesso²³⁵. No sentido de suprir a lacuna criada pelos referidos vetos²³⁶, foi editada a MP nº 571 de 25 de maio de 2012, dando nova redação aos referidos dispositivos, vinculando a definição das faixas marginais a manifestação dos conselhos Estaduais e Municipais do meio ambiente e dispondo que tal delimitação se daria sem prejuízo dos limites definidos no Código Florestal. Estes dispositivos, no entanto, em uma provável reação do Congresso Nacional aos vetos realizados, não vieram a ser ratificados e não integraram a redação do respectivo projeto de lei de conversão.

No vácuo da ausência de dispositivos específicos que definissem as faixas marginais de APP nas áreas urbanas, alguns municípios passaram a aplicar a faixa não-edificante prevista na Lei de Parcelamento do Solo Urbano como o afastamento das margens dos cursos d'água a ser observado, o que ensejou a análise da matéria pelo Poder Judiciário, no âmbito do STJ, no rito dos recursos repetitivos, que se deu pelo julgamento do Tema 1010, trabalhado nos tópicos anteriores do presente capítulo.

Foi neste contexto que, no que Locatelli e Angioletti se referem como “movimentação ilustrativa típica do efeito *backlash* legislativo”²³⁷, em reação à decisão do STJ no Tema 1010, foi aprovado o Projeto de Lei nº 2.510 de 24 de abril de 2019, o qual culminou na publicação da Lei nº 14.285/2021, após sanção presidencial, com vetos cujo conteúdo e razões serão discutidos ao longo do tópico 4.3.2. Antes, entretanto, de adentrar à discussão acerca da Lei nº 14.285/2021, suas consequências e os questionamentos acerca da sua constitucionalidade,

²³⁴ § 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. (VETADO) § 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.” (VETADO)

²³⁵ Ver tópico 2.3.

²³⁶ ANTUNES, op. cit., 2015, p. 86.

²³⁷ LOCATELLI; ANGIOLETTI, op. cit., 2022, p. 234.

cumprir breves considerações a respeito da competência dos Municípios para legislar em matéria ambiental.

4.3.1. Competência dos Estados e Municípios para demarcação de faixas de APP

No plano da Constituição Federal, a competência dos Municípios encontra-se disposta nos seus arts. 23, de maneira comum, e 30, que dispõe acerca das suas competências específicas:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (Vide ADPF 672)

[...]

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

A partir da análise do conteúdo estrito da Constituição, nota-se que, dentre as competências privativas, não há uma expressa em relação à competência municipal em matéria ambiental. De uma análise lógica, tal matéria não se encontra no rol das competências privativas justamente por se tratar de uma competência comum com a União e os Estados, do que se depreende que os entes federados deverão atuar de forma conjunta:

A competência “comum” estabelece uma comunhão na gestão das matérias apresentadas no art. 23. A Constituição não quer que o meio ambiente seja administrado de forma separada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. É razoável entender-se que, na competência comum, os entes federados devam agir conjuntamente.²³⁸

O STF já decidiu no sentido de reconhecer a competência ambiental dos Municípios. No julgamento do Tema de Repercussão Geral nº 145²³⁹, o Tribunal estabeleceu entendimento no sentido de que o município é competente para legislar em matéria ambiental²⁴⁰ “no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja e harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI c/c 30, I e II da CRFB)”.

²³⁸ MACHADO, op. cit., 2013, p. 182-183.

²³⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Página de pesquisa**. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/servicos/dje/listarDiarioJustica.asp?tipoPesquisaDJ=AP&numero=586224&classe=RE#>>. Acesso em: 9 dez. 2023.

²⁴⁰ Neste sentido, ver também: HUMBERT, op. cit., 2023.

Em relação ao contexto urbano, observe-se, na legislação vigente, que importantes disposições atribuem ao Município dispor acerca de matéria com repercussão ambiental. Observe-se, por exemplo, que o Estatuto da Cidade dispõe, no seu art. 2º:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

g) a poluição e a degradação ambiental;

h) a exposição da população a riscos de desastres. (Incluído dada pela Lei nº 12.608, de 2012)

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência; (grifo nosso)

Conforme disposto no Estatuto da Cidade, dentre as diretrizes gerais da política urbana estão uma série de disposições que possuem repercussão ambiental²⁴¹, o que entende-se como natural em uma perspectiva de que a Constituição Federal impõe ao Poder Público o dever de dender e preservar o meio ambiente²⁴². Ainda quanto ao Estatuto da Cidade, cumpre destacar que, nos seus termos:

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

De mais a mais, a Lei Complementar nº 140²⁴³, ao tratar da cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação ao art. 23 da CF estabelece, dentre as ações administrativas dos municípios, formular a respectiva política municipal do meio

²⁴¹ TRENTINI; BURITI, op. cit., 2021, p. 1989.

²⁴² 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.

²⁴³ BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. **Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Diário Oficial da União: Brasília, DF, 9 dez. 2011. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm>. Acesso em: 10 dez. 2023.

ambiente e elaborar o Plano Diretor, observando os zoneamentos ambientais e definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos²⁴⁴. Assim, resta clara a competência municipal para legislar em matéria ambiental, especialmente quanto às questões de ocupação do espaço urbano as quais, por natureza, possuem graus variados de repercussão ambiental, sem que, no entanto, possam contrariar expressamente leis ambientais dos demais entes federativos.

Outro prisma da discussão, entretanto, versa a respeito da possibilidade do município, no exercício de tal competência, definir faixas marginais de APP de cursos hídricos menos restritivas que as previstas no regramento geral, qual seja, o CF/12. Esta discussão será aprofundada no tópico a seguir, tendo em vista a judicialização da Lei Federal nº 14.285/2021, na qual se discute justamente tal matéria.

4.3.2. A Lei Federal nº 14.285/2021

No contexto já explicitado no tópico anterior, em uma clara reação ao posicionamento assumido pelo STJ no âmbito do julgamento do Tema 1010, foi publicada a Lei Federal nº 14.285, de 29 de dezembro de 2021, a qual promoveu profundas alterações no CF/12 e na Lei de Parcelamento do Solo Urbano²⁴⁵, especialmente no que se refere à atribuição, aos Municípios, para legislar no sentido de estabelecer faixas marginais de APP de cursos hídricos distintas daquelas previstas de forma geral, as quais podem variar entre 30 (trinta) e 500 (quinhentos) metros. Esta previsão, no entanto, não exime os Municípios do atendimento de determinados requisitos para que, uma vez atendidos, possam estabelecer, por meio de lei, a referida alteração nas metragens das suas faixas marginais. Não se trata, todavia, de um dispositivo cuja aplicação seja imediata²⁴⁶, dependendo da edição de lei municipal de acordo com os demais requisitos, conforme se observa:

²⁴⁴ Art. 9º São ações administrativas dos Municípios: [...] III - formular, executar e fazer cumprir a Política Municipal de Meio Ambiente; [...] IX - elaborar o Plano Diretor, observando os zoneamentos ambientais; X - definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos; [...]

²⁴⁵ A respectiva Lei também promoveu alterações na Lei nº 11.952/2009, a qual dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal. Nesta senda, foi acrescido o § 5º ao art. 22 do referido diploma, dispondo: § 5º Os limites das áreas de preservação permanente marginais de qualquer curso d'água natural em área urbana serão determinados nos planos diretores e nas leis municipais de uso do solo, ouvidos os conselhos estaduais e municipais de meio ambiente." (NR). Em razão da especificidade da lei em comento, não serão aprofundados seus aspectos. Entretanto, a título de registro, observe-se que na redação do dispositivo a determinação das faixas marginais deverá ser prevista no Plano Diretor ou na respectiva Lei Municipal de Uso do Solo, o que se diferencia da redação atribuída ao art. 4º, § 10º do CF/12, que não faz tal ressalva quanto à natureza da legislação a determinar as faixas marginais.

²⁴⁶ LOCATELLI; ANGIOLETTI, op. cit., 2022, p. 235.

Art. 4º[...]

§ 10. Em áreas urbanas consolidadas, ouvidos os conselhos estaduais, municipais ou distrital de meio ambiente, lei municipal ou distrital poderá definir faixas marginais distintas daquelas estabelecidas no inciso I do caput deste artigo, com regras que estabeleçam:

I – a não ocupação de áreas com risco de desastres;

II – a observância das diretrizes do plano de recursos hídricos, do plano de bacia, do plano de drenagem ou do plano de saneamento básico, se houver; e

III – a previsão de que as atividades ou os empreendimentos a serem instalados nas áreas de preservação permanente urbanas devem observar os casos de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental fixados nesta Lei.” (NR)

Conforme se depreende da leitura do dispositivo, a demarcação de faixas marginais distintas daquelas previstas no CF/12 estará condicionada a requisitos formais, dentre os quais, o curso hídrico deverá estar inserido em área urbana consolidada²⁴⁷, a qual a referida lei cuidou de inserir a definição no bojo do CF/12 e deverá haver manifestação anterior dos conselhos municipais e estaduais de meio ambiente. Quanto à necessidade de manifestação dos conselhos de meio ambiente, importa apontar que a lei, ao menos em uma interpretação literal, não necessariamente vincula a demarcação à anuência de tais órgãos colegiados.

De outro giro, a lei municipal que definir faixas marginais distintas deverá prever a não ocupação de áreas com risco de desastres. A atenção dispensada pelo legislador em relação às áreas de risco fica evidente, assim como é observado na redação do art. 42-B do Estatuto da Cidade e no próprio CF/12 ao tratar da regularização fundiária urbana nos arts. 64 e 65.

Ademais, há a necessidade de “observância das diretrizes do plano de recursos hídricos, do plano de bacia, do plano de drenagem ou do plano de saneamento básico, se houver[...]”. Com efeito, os cursos d’água compõem bacias hidrográficas e, em grande parte dos casos, passam por outros municípios. Desta forma, eventuais modificações podem impactar no território de cidades vizinhas, razão pela qual mostra-se louvável a necessidade de observância do respectivo plano de bacia.

Quanto à previsão de que atividades ou empreendimentos implantados em APP devem observar os casos de utilidade pública, interesse social e baixo impacto ambiental, entende-se que tal dispositivo apenas reafirma o comando já contido no art. 8º do CF/12. Tal comando não estaria vinculando o uso das áreas que eventualmente deixem de ser classificadas como APP

²⁴⁷ XXVI – área urbana consolidada: aquela que atende os seguintes critérios: a) estar incluída no perímetro urbano ou em zona urbana pelo plano diretor ou por lei municipal específica; b) dispor de sistema viário implantado; c) estar organizada em quadras e lotes predominantemente edificados; d) apresentar uso predominantemente urbano, caracterizado pela existência de edificações residenciais, comerciais, industriais, institucionais, mistas ou direcionadas à prestação de serviços; e) dispor de, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: 1. drenagem de águas pluviais; 2. esgotamento sanitário; 3. abastecimento de água potável; 4. distribuição de energia elétrica e iluminação pública; e 5. limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos;

em virtude da redução de faixa marginal, uma vez que, por consectário lógico, uma vez reduzida a faixa marginal, as áreas abrangidas por tal alteração deixam de ser APP, não subsistindo razão legal para a aplicação de regime protetivo mais restritivo.

Feitas tais considerações a respeito das modificações ocorridas no CF/12 após a publicação da referida Lei, cumpre apontar que a Lei de Parcelamento do Solo também veio a ser modificada pelo mesmo diploma. Assim, o art. 4º da Lei nº 6.766/79 passou a dispor de nova redação nos seus incisos III-A e III-B:

III-A - ao longo da faixa de domínio das ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não edificável de, no mínimo, 15 (quinze) metros de cada lado; (Redação dada Lei nº 14.285, de 2021)

III-B - ao longo das águas correntes e dormentes, as áreas de faixas não edificáveis deverão respeitar a lei municipal ou distrital que aprovar o instrumento de planejamento territorial e que definir e regulamentar a largura das faixas marginais de cursos d'água naturais em área urbana consolidada, nos termos da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, com obrigatoriedade de reserva de uma faixa não edificável para cada trecho de margem, indicada em diagnóstico socioambiental elaborado pelo Município; (Incluído pela Lei nº 14.285, de 2021)

Com a nova redação, a Lei de Parcelamento do Solo Urbano deixou de dispor expressamente acerca da faixa não-edificável de 15 (quinze) metros a ser observada ao longo das águas correntes e dormentes. Assim, mesmo subsistindo a obrigatoriedade de reserva de faixa não edificável ao longo dos cursos d'água, esta deixou de ter sua largura pré-determinada em lei, devendo, entretanto, respeitar as faixas marginais estabelecidas em decorrência de lei municipal que disponha acerca de faixas marginais distintas do CF/12, ao passo que também dispõe que a respectiva faixa não-edificável será indicada por meio de diagnóstico socioambiental a ser elaborado pelo Município.

De mais a mais, a redação do inciso III-B leva ao entendimento que a lei que definir faixas marginais de APP de cursos hídricos distintas das estabelecidas no CF/12 deverá ser a mesma que aprovar o planejamento territorial do Município. Assim, tal disposição deveria necessariamente constar no respectivo Plano Diretor ou na Lei Municipal de Uso e Ocupação do Solo. Com efeito, em que pese a redação do art 4º, § 10º do CF/12 não fazer tal ressalva, apenas atribuindo tal competência à “lei municipal”, entende-se que alterações desta magnitude devem constar do Plano Diretor, o qual possui rito específico definido no Estatuto da Cidade e que entrega grande relevância à participação popular²⁴⁸.

²⁴⁸ Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. § 4o No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão: I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; II –

A modificação de faixas marginais de APP pelo Município também pode ser entendida como uma hipótese de regularização de edificações erguidas em inobservâncias às faixas marginais definidas pelo CF/12 sendo, com o potencial, em razão do seu conteúdo, de prover maior flexibilidade para a manutenção de edificações do que a REURB²⁴⁹ (arts. 64 e 65 do CF/12).

Este potencial de flexibilização, entretanto, ensejou que o referido dispositivo viesse a ser objeto de questionamento, no âmbito do STF, acerca da sua constitucionalidade. Nestes termos, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.146 de 2022, sob a relatoria do Ministro André Mendonça, encontra-se pendente de julgamento. Em decisão que abordou o pedido de medida cautelar para a suspensão dos efeitos da Lei nº 14.285/2021, o relator adotou o rito do art. 12 da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, que dispõe:

Art. 12. Havendo pedido de medida cautelar, o relator, em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, poderá, após a prestação das informações, no prazo de dez dias, e a manifestação do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de cinco dias, submeter o processo diretamente ao Tribunal, que terá a faculdade de julgar definitivamente a ação. (Vide ADO Nº 26)²⁵⁰

Assim, a questão poderá ser julgada definitivamente pelo STF. Se, após o julgamento do Tema 1010, a edição da Lei nº 14.295/2021 visava promover uma maior segurança jurídica para os casos em que a ocupação de faixas marginais classificadas como APP foram ocupadas irregularmente, este não é o cenário que se desenha no momento. De fato, quaisquer alterações de largura de faixa marginal promovidas com base no novo diploma estão sujeitas à eventual declaração de inconstitucionalidade do dispositivo pelo STF.

A título de exemplo, o Município de Joinville editou Lei Complementar Municipal em que dispõe acerca de faixas marginais distintas das previstas no CF/12. Nos termos da referida norma municipal, a redução das faixas marginais fica condicionada à constatação da perda das funções ecológicas, de acordo com o respectivo diagnóstico socioambiental por microbacia hidrográfica:

Art. 7º Nas margens dos corpos d'água em que ficar constatada a perda das funções ecológicas, na forma do disposto no art. 6º da presente Lei Complementar, de acordo com o Diagnóstico Socioambiental por Microbacia Hidrográfica após apresentação ao COMDEMA e aprovado por Decreto, será aplicado o distanciamento previsto na Faixa Não Edificável (FNE) e será reconhecida a sua integração ao sistema de

a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

²⁴⁹ LOCATELLI; ANGIOLETTI, op. cit., 2022, p. 238.

²⁵⁰ BRASIL. Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999. **Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal.** Diário Oficial da União: Brasília, DF, 11 nov. 1999. Brasília: DF. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19868.htm>. Acesso em: 09 dez. 2023.

drenagem urbana e inserido no Sistema de Geoprocessamento do Município (SIMGeo).

§ 1º As edificações comprovadamente realizadas anteriormente à data da publicação desta lei, localizadas sobre faixas marginais de corpos hídricos caracterizadas como Faixa Não Edificável (FNE), poderão ser regularizadas mediante pagamento de medidas compensatórias a serem regulamentadas pelo Poder Executivo Municipal.

§ 2º Ficarão dispensadas das medidas compensatórias as edificações executadas pelo Poder Público.

§ 3º Consideram-se irregulares, não passíveis de regularização, as edificações localizadas sobre faixas marginais de corpos hídricos caracterizadas como Faixa Não Edificável (FNE), realizadas posteriormente à data da publicação desta lei, sem autorização do Município.

Art. 8º Para aplicação do disposto no art. 7º da presente Lei Complementar, fica estabelecida uma Faixa Não Edificável (FNE) de:

I - 15,00 (quinze) metros, a partir da borda da calha do leito regular, para cada lado dos corpos d'água integrados à Macrodrenagem já existente;

II - 5,00 (cinco) metros, a partir da borda da calha do leito regular, para cada lado dos corpos d'água integrados à Microdrenagem já existente.²⁵¹

Se, por uma via, a manutenção, pelo STF, da validade da lei questionada será alvo de profundas críticas em razão das eventuais consequências de sua potencial aplicação de forma irrestrita pelos Municípios, por outra via, possibilidade de declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 14.285/2021 também alarma, diante da situação repentina de irregularidade que os empreendimentos edificados sob a égide de tal dispositivo se encontrariam inseridos a partir do julgamento neste sentido, de forma semelhante ao que ocorreu no julgamento do Tema 1010.

Para Paulo de Bessa Antunes, ao comentar a ADI 7146, a questão somente poderá ter dois deslindes, a declaração de sua inconstitucionalidade ou interpretação, pelo Tribunal, das competências Municipais para que estes possam legislar no sentido de apenas ampliar as faixas marginais de cursos d'água²⁵². Não há de se afastar, porém, a possibilidade de que o STF entenda que a norma é constitucional inclusive no sentido de que Lei Municipal promova a redução das faixas marginais.

A hipótese de declaração da sua inconstitucionalidade, conforme já apontado, ensejaria um ambiente de insegurança jurídica àquelas áreas já licenciadas em faixas marginais menos restritivas. A solução para tanto, ao que parece, recairia justamente na possibilidade de modulação dos efeitos da eventual declaração de inconstitucionalidade, com fulcro no art. 27²⁵³

²⁵¹ BRASIL. JOINVILLE. Lei Complementar nº 601, de 12 de abril de 2022. **Estabelece as diretrizes quanto à delimitação das faixas marginais de cursos d'água em Área Urbana Consolidada, nos termos dos art. 4º, I e § 10 da Lei Federal nº 12.651, de 12 de maio de 2012 e, art. 4º, III - B da Lei Federal 6.766 de 19 de dezembro de 1979, com redação dada pela Lei Federal nº 14.285, de 29 de dezembro de 2021.** Joinville: Santa Catarina, 2022. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/vzswm>>. Acesso em: 10 dez. 2023.

²⁵² ANTUNES, Paulo de Bessa. **Limites interpretativos da Lei nº 14.285.** 2022. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-ago-01/paulo-bessa-limites-interpretativos-lei-14285/>>. Acesso em: 10 dez. 2023. (Artigo de Opinião).

²⁵³ Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de

da Lei nº 9.868/99, que dispõe acerca do processo e julgamento das ADI e ADC perante o STF. Enquanto não houver o seu julgamento definitivo, há de se aguardar o deslinde desta controvérsia, sem, no entanto, idealizar que esta será a última questão polêmica acerca das APP urbanas. Outras virão.

Ainda no que se refere à possibilidade dos municípios legislarem à respeito das APP, Flávia Trentini e Victor Buriti, ao defender que tal competência seria limitada à ampliar a proteção conferida na lei geral, destacam que os Municípios assumem protagonismo quanto à proteção destas áreas²⁵⁴. Apesar de, até o presente ponto, não se vislumbrar que os entes Municipais não possam legislar para reduzir faixas marginais, há de se destacar tal afirmação, no sentido de que os Municípios são, dentre os entes federados, aqueles, por óbvio, com maior abrangência numérica e territórios mais limitados, o que leva a compreensão de que estes entes têm maior domínio sobre as particularidades de cada área, inclusive as APP, inseridas no seu território.

Neste ponto, o que está em voga é a capacidade técnica dos órgãos municipais, que poderão contar com cooperação dos órgãos de outros entes federados, orçamentária, no sentido de, não havendo equipe técnica, ser possível contratar novos servidores ou consultorias para a elaboração de diagnósticos socioambientais, e mecanismos de controle efetivos.

5 CONCLUSÃO

Por meio do presente estudo, buscou-se debater as complexidades relacionadas às Áreas de Preservação Permanente no contexto urbano. Para tanto, foi apresentado um problema de pesquisa que se debruça nas especificidades do ambiente urbano que no Brasil apresenta singularidades relacionadas ao fenômeno da ocupação desordenada no espaço urbano, falta de planejamento ambiental e um cenário de conflitos socioambientais - sobretudo no que se refere às características assumidas pelas APP nele inseridas, para compreender se justificariam a aplicação de um regime protetivo distinto daquele previsto de forma geral no Código Florestal, em um contexto de mudanças legislativas e decisões de tribunais superiores.

A temática, abrangente por natureza, ensejou uma necessária delimitação acerca das áreas, e o seu regime jurídico, a serem estudadas. Desta feita, em relação às APP, a análise se restringiu àquelas referentes às margens dos cursos hídricos e ao entorno de nascentes, assim

seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.

²⁵⁴ TRENTINI; BURITI, op. cit., 2021, p. 1993.

definidas pelo art. 4º, I e IV do CF/12, o que se justifica frente ao volume e à amplitude dos debates que recaem sobre tais espaços, em grande medida por conta da dinâmica de ocupação dos territórios das cidades, mas também por seu protagonismo nas sucessivas alterações legislativas e nas decisões emanadas pelo Poder Judiciário. Ressalte-se, as discussões na seara das APP urbanas não estão, de forma geral, restritas a estas hipóteses, entretanto, considerou-se que, tendo em vista a sua relevância no debate geral, a elas a pesquisa deveria estar voltada.

Para que fosse respondida a pergunta que guiou o trabalho, bem como atingir os objetivos gerais e específicos estabelecidos, os capítulos se propuseram esclarecer se as especificidades das áreas urbanas justificam a instituição, pelos Municípios, de regimes protetivos menos rígidos, ou com maior incidência de excepcionalidades, que a legislação federal que trata da matéria.

Para tanto, o estudo demonstrou o histórico da da legislação que antecedeu o regime de proteção da APP, a fim de compreender os institutos que as antecederam. A análise das finalidades atribuídas às florestas protetoras, instituto criado pelo Decreto no 4.421/1921 e mantido pelo Código Florestal de 1934, permitiu a compreensão acerca da relevância de tal regime protetivo que, à época se mostrava de vanguarda. Entretanto, em que pese a sua importância, da análise das respectivas normas, bem como dos decretos que instituíram Florestas Protetoras na vigência deste regime, observou-se que o seu direcionamento era, efetivamente, voltado a áreas diversas das urbanas, ou urbanizadas.

Em relação a tal fato, não se pode ignorar que tanto o Decreto no 4.421/1921 quanto o Código Florestal de 1934 foram editados em um período em que a ocupação do espaço urbano ainda era incipiente, tendo o fenômeno da urbanização brasileira ocorrido em um momento posterior, com a industrialização tardia, conforme estudado por Milton Santos.

Assim, ainda quanto à análise da legislação procedida no primeiro capítulo, buscou-se compreender de que maneira se deu a sua evolução. Apesar de o conceito Área de Preservação Permanente não ter sido disposto na publicação original do CF/65, o texto, como um todo, estabeleceu as bases do seu regime jurídico, especialmente por conta do critério espacial adotado para a identificação dos espaços a que se dispensava regime jurídico mais protetivo. Neste ponto, não merece homenagem a supressão, na publicação original, do critério finalístico que outrora embasava o eventual enquadramento das Florestas Protetoras.

O CF/65 sofreu sucessivas alterações. Do ponto de vista do critério geográfico estabelecido na redação original, a alteração encampada pela Lei nº 7.511/1986 às larguras das faixas marginais dos cursos d'água aproximou ainda mais o referido estabelecido pelo CF/65 ao Regime de Proteção das APP disposto na legislação vigente, qual seja, o CF/12. Outra

alteração relevante se deu através da publicação da Lei nº 7.803/1989, que garantiu maior proteção às áreas de nascentes, a partir da previsão de proteção do seu entorno em um raio de 50 (cinquenta) metros, como também determinou que as faixas marginais teriam início a partir do seu nível mais alto, o que também se entende como alteração que garantiu maior proteção a estas áreas.

Neste aspecto, da análise das alterações procedidas no CF/65 até então, pelos diplomas supracitados, denota-se que, em que pesem as diversas pressões a que estão sujeitos os legisladores, os dispositivos protetivos estabelecidos no CF/65 nem sempre indicaram declínio na proteção ambiental dispensada pela norma. Com a publicação da MP nº 1956/2000, o critério finalístico, acertadamente, retornou ao texto legal, ao tempo em que também passou a adotar a terminologia Área de Preservação Permanente – APP. Registre-se que, nas redações anteriores, a lei trazia o conceito de preservação permanente, indicando os espaços onde incidia o respectivo regime protetivo.

O CF/12 foi editado sob a égide da Constituição Federal de 1988. Sua interpretação estará, necessariamente, vinculada aos comandos constitucionais, dentre os quais a garantia encartada de que todos têm direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. O Regime de Proteção das APP, disposto no CF/12, proíbe a supressão de vegetação nestes espaços, ressalvadas as possibilidades excepcionais legalmente previstas, conforme já previa o regime jurídico anterior. Ademais, àquele possuidor ou proprietário que promover a remoção irregular de vegetação nestas áreas fica obrigado a promover sua recomposição.

Um dos grandes questionamentos dirigido à nova redação versou acerca da alteração do marco inicial para a medição das faixas marginais, de nível mais alto para leito regular. A doutrina especializada posicionou-se no sentido que a opção do legislador foi estabelecer um critério único para a sua medição sem que fosse necessário considerar suas especificidades, lógica que faria emergirem críticas qualquer que fosse o critério apresentado. Outro aspecto é que o regime protetivo do CF/12, após a edição da Lei nº 12.727/12, aplica-se a qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros. Ainda há de mencionar que o CF/12 manteve o dispositivo do CF/65 que considera como APP mesmo aqueles espaços não cobertos por vegetação, desde que desempenhe alguma das funções ambientais que ensejam o cabimento de regime mais protetivo.

Ainda sobre o CF/12, buscou-se compreender a natureza jurídica das APP e sua eventual indenizabilidade, concluindo-se que, por se tratarem de limitações administrativas, que conformam o direito de propriedade à sua função social, aquelas APP estabelecidas na lei

de forma geral, *ope legis*, não seriam indenizáveis. Ademais, foram detalhadas as hipóteses trazidas pelo CF/12 como situações excepcionais a justificar intervenções em APP, quais sejam, interesse social, utilidade pública e baixo impacto ambiental. Em relação ao entorno das nascentes, entretanto, verificou-se que serão admitidas apenas intervenções classificadas como de utilidade pública, muito embora a amplitude do rol de tais atividades esteja sujeita a questionamentos, principalmente em relação a intervenções em áreas tão sensíveis ambientalmente como as nascentes e o seu entorno, em especial no contexto urbano, em áreas periféricas e de expansão urbana e diante da crise hídrica que assola as cidades

Neste sentido, cumpre afirmar que dentre as importantíssimas funções ambientais exercidas pelas nascentes está o fornecimento de água advinda dos lençóis freáticos, que abastecem os cursos d'água. Estes locais, onde há afloramento do lençol freático, são ambientalmente sensíveis, uma vez que a poluição pode atingir as águas subterrâneas. Ademais, as áreas que sofrem fortes processos de ocupação urbana desordenada também têm graves problemas relacionados ao saneamento, incluindo acesso a recursos hídricos de qualidade, que, em regra, atinge as populações mais vulneráveis. Neste sentido, as nascentes exercem um papel fundamental também para o abastecimento de água potável.

O tópico final do primeiro Capítulo buscou compreender a aplicabilidade do CF/12 às áreas urbanas, o que decorre de comando expresso do seu art. 4º, no entanto, tal aspecto foi afastado pelo entendimento de diversos Municípios os quais exigiam apenas o afastamento dos cursos d'água disposto na Lei de Parcelamento do Solo Urbano. As alterações propostas para dispositivos que versavam sobre a demarcação de faixas marginais de cursos d'água, se deveriam ou não respeitar os limites impostos pelo CF/12 também foram veículo de exposição das tensões entre os Poderes Legislativo e Executivo federais, culminando em um vácuo legislativo decorrente do veto da proposição original e do fato do Congresso não ter incluído, no texto final do projeto de conversão, o dispositivo alternativo que constou na MP 571/12 que teve como finalidade justamente suprir estes vazios legislativos causados pela quantidade de vetos à proposição aprovada.

A partir do entendimento dos principais cenários atinentes ao regime jurídico das APP, os aspectos de urbanização, enquadramento legal das áreas urbanas e as funções ambientais desempenhadas pelas APP inseridas no ambiente urbano, foram levados em consideração para o estudo A influência do contexto em que se deu a urbanização do Brasil necessariamente deve é o cenário real de aplicação da legislação vigente, uma vez que os seus principais aspectos e conflitos delineam as especificidades do ambiente urbano até os dias atuais. Este cenário de urbanização acelerada, que se potencializou a partir da década de 1970, demonstra-se palco

para o surgimento de uma série de conflitos socioambientais que permeiam a temática pesquisada e de fenômenos que compõem o estudo, como a metropolização. Certamente a cidade real não é o espelho da cidade formal, do previsto na legislação ambiental. Busca-se, assim, o enfrentamento a esses conflitos, sua solução e, sobretudo, o alcance à cidade sustentável.

O direito à cidade, conceito que se demonstrou de extrema relevância para a análise, incorpora o ideal de acesso pleno, por todos os seus habitantes, às externalidades positivas da vida urbana. De maneira mais específica, o direito à cidade sustentável, estabelecido no Estatuto da Cidade, aproxima o planejamento urbano ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Assim, se tem como uma das conclusões que o direito à cidade sustentável ampara a ideia de equilíbrio entre o desenvolvimento urbano e a preservação ambiental a partir de uma valorização do planejamento e do acesso, pela população, a serviços essenciais, o que é um desafio significativo em áreas urbanas.

Dentre os conflitos socioambientais que emergem a partir, principalmente, de uma ocupação urbana desordenada, buscou-se dar enfoque na questão do déficit habitacional, em razão da sua relação direta, tanto com a degradação ambiental, como com as consequências negativas advindas da negação da cidade como espaço multifacetado. Apesar de diversos destes problemas não estarem adstritos às áreas propriamente urbanas, fato é que a legislação em diversas oportunidades se vale de uma delimitação, por diversas oportunidades artificial, diga-se, entre o urbano e o rural, assim como estabelece regramentos distintos, em regra flexibilizações do regime protetivo, ao que classifica como, por exemplo Áreas Urbanas Consolidadas e Núcleos Urbanos Informais.

A flexibilização do regime de proteção das APP urbanas não necessariamente deve ser sempre enxergada pelo prisma negativo, podendo estar adequado às finalidades de uma política urbana. O melhor exemplo para ilustrar tal constatação é a possibilidade de regularização fundiária urbana nestes espaços, desde que cumpridos os seus requisitos, conforme disposto pelas arts. 64 e 65 do CF/12.

Desta feita, vislumbrou-se como necessário estabelecer as diferenciações entre as diversas classificações que recaem sobre o espaço urbano, ao passo em que deve-se sempre atentar que o perímetro urbano é definido por lei municipal, em regra o Plano Diretor, sem que estas leis locais, necessariamente, acompanhem o ritmo do crescimento urbano.

Assim, a melhor concepção como área urbana para as finalidades da presente pesquisa não é aquela que a lei municipal eventualmente define como perímetro urbano, ou como Área Urbana Consolidada, mas sim a identificação se determinado espaço encontra-se urbanizado.

Entretanto, a legislação em vigência sempre remete a alguma destas classificações, tornando-se necessário conhecer os seus pontos comuns, assim como os critérios que as diferenciam.

Justifica-se a importância da análise do ambiente encontrar-se urbanizado pelo fato de a legislação florestal estabelecer que a APP exerce função ambiental. Para tanto, buscou-se responder a uma das mais relevantes perguntas para a resolução do problema de pesquisa: há função ambiental nas nascentes e cursos d'água inseridos nas áreas urbanas para que essas áreas sejam caracterizadas como APP? A análise dos diplomas legais que incidem na matéria, assim como o posicionamento doutrinário legal, a bibliografia técnica e a jurisprudência aplicável ao caso, permitiram a conclusão de que sim, a APP urbana potencialmente desempenha funções ambientais, inclusive aquelas no entorno de nascentes e cursos d'água com forte grau de antropização, sendo essa uma condição essencial para a sua caracterização. A constatação da perda das funções ambientais de um APP urbana, nestes termos, não decorre automaticamente de eventual urbanização do seu entorno, devendo ser objeto de análise técnica particularizada, não cabendo ao direito antever tal condição.

Neste sentido também merece atenção destacada a função desempenhada pelos leitos de cursos d'água como veículo de escoamento de águas pluviais, atuando na prevenção de enchentes e outras catástrofes correlatas. Neste sentido, o Estatuto da Cidade também impõe a observância de determinados critérios aos Municípios que tenham inseridos, no seu território, áreas sujeitas a processos desta espécie.

Esse cenário levou à análise de alguns dos conflitos legislativos que envolvem as APP no contexto urbano. O primeiro deles, e talvez o com maior repercussão, até o momento, registre-se, recai sobre a aplicabilidade do CF/12 às áreas urbanas, porquanto a Lei de Parcelamento do Solo determinava faixa não-edificante menos restritiva que a do Código Florestal a partir de 1986. A Lei de Parcelamento do Solo dispõe acerca de determinados tipos de terreno em que se proíbe o parcelamento. Apesar da literatura especializada apontar forte grau de correlação entre alguns destes espaços e as APP do CF/12, para uma afirmação conclusiva necessária seria uma análise do caso concreto.

Outrossim, verificou-se que em relação às nascentes urbanas, não há propriamente um conflito entre as normas neste sentido, entretanto, no âmbito do parcelamento do solo urbano as nascentes encontram-se vulneráveis, uma vez que o CF/12 classifica a implantação de sistema viário necessário ao parcelamento do solo como de utilidade pública, o que flexibiliza o regime protetivo dispensado à estas áreas. Cumpre aqui destacar que, conforme decidido pelo STF em análise acerca da constitucionalidade de dispositivos do CF/12, tais intervenções

somente poderão ocorrer na hipótese de inexistir alternativa técnica e/ou locacional à intervenção proposta.

Quanto à legislação aplicável para determinar o afastamento a ser respeitado nos cursos d'água urbanos, a controvérsia chegou ao STJ que, em julgamento no rito dos recursos repetitivos, Tema 1010, decidiu que às APP urbanas de cursos hídricos aplica-se o CF/12, o qual, na redação atual, determina faixas de APP entre 30 (trinta) e 500 (quinhentos) metros. O Tribunal, no entanto, deixou de modular os efeitos da sua decisão, renovando os debates, agora em relação às intervenções devidamente licenciadas, porém sem a observância das faixas marginais dispostas no CF/12, respeitando apenas a faixa não-edificável de 15 (quinze) metros disposta na Lei de Parcelamento do Solo Urbano, situação que enseja insegurança jurídica, atualidade do tema e necessário aprofundamento pela doutrina especializada.

A construção de uma resposta para essa nova controvérsia perpassa por conceitos como direito adquirido, expectativa de direito, ganho ambiental, proteção ao meio ambiente e direito à cidade sustentável. A análise de tais aspectos levou a conclusão que o direito adquirido não poderá ser oponível em tais casos, entretanto, não se deverá trabalhar com a presunção de que todas as ocupações nestas faixas de APP estão irregulares, porque apenas estaria irregular ser constatado o desempenho de alguma das suas funções ambientais. O STJ manifestou entendimento no mesmo sentido em sede de julgamento dos embargos de declaração do Tema 1010, atentando que a possibilidade de restauração de alguma das funções ambientais descritas no art. 3º, II do CF/12 ensejar a aplicabilidade do respectivo regime de proteção das APP.

Na esteira das discussões dos efeitos do quanto decidido pelo STJ no âmbito do Tema 1010, ressalta-se que eventual medida de remoção de edificação em APP deverá ser precedida de análise que identifique efetivo ganho ambiental a partir de tal medida, uma vez que a demolição da edificação poderá trazer prejuízos mais severos ao meio ambiente do que a sua manutenção, que seria justificável a partir da aplicação dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade.

Por fim, em reação do Poder Legislativo à decisão do STJ no âmbito do Tema 1010, após sancionada, foi publicada a Lei nº 14.285/2021, a qual modificou o CF/12 atribuindo competência aos Municípios para determinação de faixa marginal, assim como promoveu alterações na Lei de Parcelamento do Solo em relação ao dispositivo que anteriormente determinava faixa não-edificante de 15 (quinze) metros às margens dos cursos d'água urbanos, a qual passa a ser condicionada à Lei Municipal que determinar a largura das APP de cursos hídricos urbanas.

Os Municípios, conforme previsto na Constituição Federal, possuem competência comum com a União e os Estados para legislar em matéria ambiental. Entretanto, atualmente a referida lei encontra-se judicializada, objeto de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade questionando tal matéria e que, até a finalização do presente trabalho não havia sido julgada.

Desta forma conclui-se que as especificidades das áreas urbanas em grande medida se devem à sua dinâmica de urbanização, que favoreceu a antropização do entorno dos cursos d'água e nascentes urbanas. Assim, talvez a resposta se desdobre em uma nova pergunta: em que medida as particularidades do ambiente urbanizado afetam as funções ambientais eventualmente desempenhadas por estes espaços?

Em relação às APP, entende-se que um dos critérios mais relevantes a ser considerado é o desempenho de alguma das suas funções ambientais. Desta forma, entende-se que eventual redução das faixas marginais de cursos d'água, deverá ser precedida de uma análise, por meio de estudos técnicos, detalhada acerca das funções ambientais eventualmente desempenhadas por aqueles espaços, por meio de diagnóstico socioambiental, não podendo a legislação prever tal condição de fato sem o respectivo estudo específico do qual advenha tal constatação, levando em consideração apenas aspectos geográficos.

Em que pese o fato de que as particularidades do processo de urbanização, por si só, não serem determinantes para a perda das funções ambientais de uma APP, em um cotejo com todo o exposto ao longo da pesquisa entende-se que a lei geral não regula de maneira eficiente a ocupação das APP urbanas de cursos hídricos em um país de dimensões tão extensas como o Brasil. Em relação às nascentes, entretanto, o risco decorre da própria lei geral, além do fato de a menor incidência de conflitos legislativos neste sentido não justificar alteração da competência para definição da abrangência espacial do seu regime protetivo.

Desta maneira, sem a pretensão de esgotar o tema, entende-se que os Municípios melhor desempenhariam o papel de identificar as necessidades ambientais de cada faixa marginal inserida no seu território e definir o respectivo regime protetivo. O desafio, entretanto, é criar e identificar mecanismos legais para assegurar que tais processos de definição de faixas marginais dos cursos hídricos urbanos ocorram em estrita observância ao direito à cidade sustentável, como forma de garantir um meio ambiente equilibrado para as presentes e futuras gerações, concretizando o quando encartado na Constituição Federal. Os conflitos não se encerraram com a mudança legislativa e os julgados analisados, e há um vasto campo para a análise jurídica, os debates sobre o efetivo planejamento urbano-ambiental ainda em aberto.

REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, Henri. Desregulamentação, Contradições Espaciais e Sustentabilidade Urbana. **Revista Paranaense De Desenvolvimento**, Curitiba, n. 107, p. 25-38, jul./dez. 2004.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. 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: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/512451>>
- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Limites interpretativos da Lei nº 14.285**. 2022. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-ago-01/paulo-bessa-limites-interpretativos-lei-14285/>>. Acesso em: 10 dez. 2023. (Artigo de Opinião).
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. Limitações Administrativas e a sua Excepcional Indenizabilidade. In: MEDAUR, Odete. SCHIRATO, Vitor Rhein. (Coord.). **Poder de polícia na atualidade**: anuário do Centro de Estudos de Direito Administrativo, Ambiental e Urbanístico. Belo Horizonte: Fórum, 2014. Disponível em: <<https://repositorio.usp.br/item/002520043>>. Acesso em: 27 out. 2023.
- ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de; GANEM, Roseli Senna. A Nova Lei Florestal e a Questão Urbana. In: SILVA, Ana Paula Moreira da; MARQUES, Henrique Rodrigues; SAMBUICHI, Regina Helena Rosa. (Org.). **Mudanças no Código Florestal brasileiro**: desafios para a implementação da nova lei. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.
- AZEVEDO, Ruy Emmanuel Silva de; OLIVEIRA, Vlândia Pinto Vidal de. Reflexos do novo Código Florestal nas Áreas de Preservação Permanente – APPs – Urbanas. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 29, p. 71-91, abr. 2014. DOI: <<http://dx.doi.org/10.5380/dma.v29i0.32381>>. Acesso em: 27 nov. 2023.
- BALBIM, Leonardo; CARVALHO, Nathan; LEHFELD, Lucas. **Código Florestal Comentado e Anotado**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Método, 2015.
- BARBOSA, Flávia Bailoni Marcílio. Direito ambiental e direito à propriedade: Diálogo entre as obrigações ambientais e o direito à propriedade privada. In: SAES, Marcos André Bruxel; COSTA, Mateus Stallivieri da. (coord.). **Questões Atuais de Direito Ambiental: Uma visão prática**. **Revista IBRADIM de Direito Imobiliário**, São Paulo, p. 193-208, 2022.
- BARCELLOS, Eduardo Echevengúá. **Áreas de Preservação Permanentes em Área Urbana Consolidada**: uma análise da aplicação da Lei Federal nº 12.651/2012. Caxias do Sul, RS: Educs, 2023.
- BARRETO, Osmar Fernando Gonçalves; OLIVEIRA, Eduardo Poletto de. A (im)possibilidade de flexibilização das construções erigidas em núcleos urbanos consolidados inseridos em Áreas de Preservação Permanente após o advento do Código Florestal. **Anais do Congresso Brasileiro de Processo Coletivo e Cidadania**, n. 9, p. 578-592, out. 2021. Disponível em: <<https://revistas.unaerp.br/cbpcc/article/view/2500/1796>>. Acesso em 08 dez. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 28 out. 2023.

BRASIL. Câmara Dos Deputados. Projeto de Lei nº 1.687, de 28 de agosto de 1979. **Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, e dá outras providências**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1979. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=195041>>. Acesso em: 06 dez. 2023.

BRASIL. Decreto nº 17.042, de 16 de setembro de 1925. **Dá regulamento ao Serviço Florestal do Brasil**. Diário Oficial da União: Rio de Janeiro, RJ, 16 set. 1925. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/432298/publicacao/15799384>>. Acesso em: 08 jun. 2023.

BRASIL. Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934. **Approva o código florestal que com este baixa**. Diário Oficial da União: Rio de Janeiro, RJ, 9 fev. 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D23793impressao.htm>. Acesso em: 08 jun. 2023.

BRASIL. Decreto nº 4.421, de 28 de dezembro de 1921. **Crêa o Serviço Florestal do Brasil**. Diário Oficial da União: Rio de Janeiro, RJ, 12 jan. 1922. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4421-28-dezembro-1921-567912-publicacaooriginal-91264-pl.html>>. Acesso em: 07 jun. 2023.

BRASIL. Decreto nº 44.890, de 27 de novembro de 1958. **Declara protetoras de acordo com o art. 11, parágrafo único, do Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934, as florestas nativas existentes no Município de Ilhabela, no Estado de São Paulo (Ilha de São Sebastião)**. Diário Oficial da União: Rio de Janeiro, RJ, 2 dez. 1958. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D44890impressao.htm>. Acesso em: 14 set. 2023.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro**. Diário Oficial da União: Rio de Janeiro, RJ, 11 nov. 1942. Brasília: DF. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm>. Acesso em: 09 dez. 2023.

BRASIL. **Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 571 de 25 de maio de 2012**. Ofício EMI nº 0018/2012 MMA/MDA/MAPA/MP/MCTI/MCIDADES/AGU. Brasília, 25 maio 2012. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Exm/EM-18-MP-571.doc>. Acesso em: 15 out. 2023.

BRASIL. Instituto Brasil de Geografia e Estatística. IBGE. **Estatísticas históricas do Brasil: séries econômicas, demográficas e sociais de 1550 a 1985**. Rio de Janeiro: IBGE, 1986. (Séries estatísticas retrospectivas, v. 3). Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv17983_v3.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2023.

BRASIL. JOINVILLE. Lei Complementar nº 601, de 12 de abril de 2022. **Estabelece as diretrizes quanto à delimitação das faixas marginais de cursos d' água em Área Urbana Consolidada, nos termos dos art. 4º, I e § 10 da Lei Federal nº 12.651, de 12 de maio de 2012 e, art. 4º, III - B da Lei Federal 6.766 de 19 de dezembro de 1979, com redação dada pela Lei Federal nº 14.285, de 29 de dezembro de 2021.** Joinville: Santa Catarina, 2022. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/vzswm>>. Acesso em: 10 dez. 2023.

BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. **Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Diário Oficial da União: Brasília, DF, 9 dez. 2011. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm>. Acesso em: 10 dez. 2023.

BRASIL. Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998. **Autoriza o Poder Executivo a criar a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno - RIDE e instituir o Programa Especial de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal, e dá outras providências.** Diário Oficial da União: Brasília, DF, 16 maio 2013. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp94.htm>. Acesso em: 04 dez. 2023.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Institui o Código Civil.** Diário Oficial da União: Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm>. Acesso em: 29 out. 2023.

BRASIL. 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".** Diário Oficial da União: Brasília, DF, 4 ago. 2004. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.932.htm>. Acesso em: 06 dez. 2023.

BRASIL. 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; [...].** Diário Oficial da União: Brasília, DF, 8 jul. 2009. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm>. Acesso em: 09 nov. 2023.

BRASIL. Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012. **Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; [...].** Diário Oficial da União: Brasília, DF, 11 abr. 2012. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112608.htm>. Acesso em: 01 nov. 2023.

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. **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. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 25 maio 2012. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm>. Acesso em: 07 jun. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. **Institui o Estatuto da Metr pole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências.** Diário Oficial da União: Brasília, DF, 13 jan. 2015. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm>. Acesso em: 04 dez. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. **Dispõe sobre a regulariza o fundiária rural e urbana [...].** Diário Oficial da União: Brasília, DF, 8 set. 2017. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm>. Acesso em: 09 nov. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.913, de 25 de novembro de 2019. **Altera a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979 [...].** Diário Oficial da União: Brasília, DF, 26 nov. 2019. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113913.htm>. Acesso em: 06 dez. 2023.

BRASIL. Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2019. **Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais.** Diário Oficial da União: Brasília, DF, 11 jan. 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14119.htm>. Acesso em: 29 out. 2023.

BRASIL. Lei nº 14.285, de 29 de dezembro de 2021. **Altera as Leis nos 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a prote o da vegeta o nativa, 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre regulariza o fundiária em terras da União, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, para dispor sobre as áreas de preserva o permanente no entorno de cursos d'água em áreas urbanas consolidadas.** Diário Oficial da União: Brasília, DF, 30 dez. 2021. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14285.htm#art2>. Acesso em: 07 jun. 2023.

BRASIL. Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. **Institui o Código Florestal.** Diário Oficial da União: Brasília, DF, 15 set. 1965. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4771impressao.htm#art50>. Acesso em: 07 jun. 2023.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. **Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.** Diário Oficial da União: Brasília, DF, 27 out. 1966. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm>. Acesso em: 01 nov. 2023.

BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. **Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências.** Diário Oficial da União: Brasília, DF, 20 dez. 1979. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm>. Acesso em: 12 set. 2023.

BRASIL. Lei nº 7.511, de 7 de julho de 1986. **Altera dispositivos da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que institui o novo Código Florestal.** Diário Oficial da União: Brasília, DF, 8 jul. 1986. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7511.htm#art1>. Acesso em: 11 set. 2023.

BRASIL. 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.** Diário Oficial da União: Brasília, DF, 20 jul. 1989. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7803.htm#art1>. Acesso em: 11 set. 2023.

BRASIL. Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999. **Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal.** Diário Oficial da União: Brasília, DF, 11 nov. 1999. Brasília: DF. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19868.htm>. Acesso em: 09 dez. 2023.

BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. **Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.** Diário Oficial da União: Brasília, DF, 19 jul. 2000. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm>. Acesso em: 15 out. 2023.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.956-50, de 26 de maio de 2000. **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 Territorial Rural, e dá outras providências.** Diário Oficial da União: Brasília, DF, 26 maio 2000. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2000/medidaprovisoria-1956-50-26-maio-2000-377331-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 12 set. 2023.

BRASIL. **Mensagem nº 212, de 25 de maio de 2012.** Diário Oficial da União: Brasília, DF, 28 maio 2012. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Msg/VEP-212.htm>. Acesso em: 07 out. 2023.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Resolução CONAMA nº 302, de 13 de maio de 2002. **Dispõe sobre os parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente de reservatórios artificiais e o regime de uso do entorno.** Disponível em: <http://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=298>. Acesso em: 10 nov. 2023.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Resolução CONAMA nº 303, de 20 de março de 2002. **Dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente.** Disponível em: <http://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=299>. Acesso em: 10 nov. 2023.

BRASIL. Ministério Público de Santa Catarina. Centro De Apoio Operacional Do Meio Ambiente. **Nota Técnica nº 1/2022/CME.** 2023. Disponível em: <<https://abrampa.org.br/document/nota-tecnica-n-1-2022-cme1/>>. Acesso em: 8 dez. 2023.

BRASIL. Nações Unidas. Objetivo de Desenvolvimento Sustentável. **Cidades e comunidades sustentáveis.** (Objetivo 11). Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/11>>. Acesso em: 21 nov. 2023.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 18, de 07 de novembro de 1977. **Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, e dá outras providências.** Brasília: Senado Federal, 1977. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/24460>>. Acesso em: 06 dez. 2023.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 529, de 22 de dezembro de 2018. **Altera as Leis nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 – Política Nacional do Meio Ambiente; nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade; nº 12.651, de 25 de maio de 2012 – Código Florestal; e nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979 – Lei de Parcelamento do Solo Urbano, para fortalecer a autonomia local e a segurança jurídica em matéria ambiental e urbanística.** Brasília: Senado Federal, 2018. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/134922>>. Acesso em: 10 dez. 2023.

BRASIL. Serviço Florestal Brasileiro. Sistema Nacional de Informações Florestais. **Definição de Floresta.** 23 set. 2019. Disponível em: <<https://snif.florestal.gov.br/pt-br/florestas-e-recursos-florestais/167-definicao-de-floresta#:~:text=Central%20de%20conte%C3%BAdos&text=Cotidianamente%2C%20denomina%2Dse%20%22floresta,se%20tocam%20formando%20um%20dossel>>. Acesso em: 12 set. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (Primeira Seção). EDcl no REsp: 1770760 SC 2018/0263124-2. **RECURSO ESPECIAL REPETITIVO. AMBIENTAL. CONTROVÉRSIA A ESPEITO DA INCIDÊNCIA DO ART. 4º, I, DA LEI N. 12.651/2012 (NOVO CÓDIGO FLORESTAL) OU DO ART. 4º, CAPUT, III, DA LEI N. 6.766/1979 (LEI DE PARCELAMENTO DO SOLO URBANO). DELIMITAÇÃO DA EXTENSÃO DA FAIXA NÃO EDIFICÁVEL A PARTIR DAS MARGENS DE CURSOS D'ÁGUA NATURAIS EM TRECHOS CARACTERIZADOS COMO ÁREA URBANA CONSOLIDADA.[...]** Relator: Ministro Benedito Gonçalves, julgado em 23 de novembro de 2022, publicado em 28 de junho de 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (Primeira Seção). Súmula nº 613. **Não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de Direito Ambiental.** Julgado em 9 de maio de 2018, publicado em 14 de maio de 2018. Disponível em: <<https://scon.stj.jus.br/SCON/sumstj/doc.jsp?livre=%22613%22.num.&b=SUMU&p=false&l=10&i=1&operador=E&ordenacao=-@NUM>>. Acesso em: 09 dez. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (Primeira Seção). Tema Repetitivo 1.010. Relator: Ministro Benedito Gonçalves, julgado em 28 de abril de 2021, publicado em 10 de maio de 2021. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=89434561&tipo_documento=documento&num_registro=201802637305&data=20181113&formato=PDF>. Acesso em 08 dez. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (Primeira Turma). REsp: 1505083 SC 2014/0338358-7. **RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ADMINISTRATIVO E**

AMBIENTAL. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE-APP. SUPOSTA ANTINOMIA DO CÓDIGO FLORESTAL COM A LEI DE PARCELAMENTO DO SOLO URBANO NO QUE TANGE À DEFINIÇÃO DA ÁREA NÃO-EDIFICÁVEL ÀS MARGENS DE RIO. MAIOR PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. INCIDÊNCIA DO LIMITE PREVISTO NO CÓDIGO AMBIENTAL VIGENTE À ÉPOCA DOS FATOS. RECURSO ESPECIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA PROVIDO, PARA RECONHECER A IMPOSSIBILIDADE DE CONTINUIDADE OU PERMANÊNCIA DE QUALQUER EDIFICAÇÃO NA ÁREA DE PRESERVAÇÃO DAS MARGENS DO RIO TUBARÃO. [...] Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, julgado em 27 de novembro de 2018, publicado em 10 de dezembro de 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (Segunda Turma). REsp nº 1.241.630-PR (2011/0046147-2). **ADMINISTRATIVO. DIREITO AMBIENTAL. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE - APP. RIO SANTO ANTÔNIO. LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA. INEXISTÊNCIA DE DIREITO À INDENIZAÇÃO. DANOS AMBIENTAIS. OBRIGAÇÃO PROPTER REM. PRAZO PRESCRICIONAL. VACATIO LEGIS NÃO SE PRESUME.** Relator: Ministro Herman Benjamin, julgado em 23 de junho de 2015, publicado em 19 de abril de 2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (Segunda Turma). REsp: 1518490 SC 2015/0047822-0. **AMBIENTAL. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NO 535 DO CPC/1973. Não OCORRÊNCIA. ANTINOMIA DE NORMAS. APARENTE. ESPECIFICIDADE. INCIDÊNCIA DO CÓDIGO FLORESTAL. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. MAIOR PROTEÇÃO AMBIENTAL. PARCIAL PROVIMENTO. RESPEITO AO LIMITE IMPOSTO PELO CÓDIGO FLORESTAL VIGENTE À ÉPOCA DOS FATOS. [...] Relator: Ministro Og Fernandes, julgado em 09 de outubro de 2018, publicado em 15 de outubro 2018.**

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Página de pesquisa.** Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/servicos/dje/listarDiarioJustica.asp?tipoPesquisaDJ=AP&numero=586224&classe=RE#>>. Acesso em: 9 dez. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 623. **As obrigações ambientais possuem natureza *propter rem*, sendo admissível cobrá-las do proprietário ou possuidor atual e/ou dos anteriores, à escolha do credor.** Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, 2018. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitutional/index.php/sumstj/article/viewFile/5052/5179>>. Acesso em: 29 out. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 626. **A existência de previsão em lei municipal de que a área é urbanizável ou de expansão urbana, nos termos do § 2º do art. 32 do CTN, afasta, para fins de incidência do IPTU, a exigência dos melhoramentos elencados no § 1º do mesmo dispositivo legal.** Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, 2018. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitutional/index.php/sumstj/article/download/5055/5182>>. Acesso em: 01 nov. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Tema repetitivo nº 1.204. **As obrigações ambientais possuem natureza *propter rem*, sendo possível exigi-las, à escolha do credor, do**

proprietário ou possuidor atual, de qualquer dos anteriores, ou de ambos[...]. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, 2023. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tip_o_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1204&cod_tema_final=1204>. Acesso em: 29 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **ADC: 42 DF 0052507-87.2016.1.00.0000.** Relator: Ministro Luiz Fux, julgado em 28 de fevereiro de 2018, publicado em 13 de agosto 2001. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750504737>>. Acesso em: 09 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal de Federal. (Primeira Turma). **AgR - Segundo Recurso Especial: 491626-MG.** Relator: Ministro Roberto Barroso, julgado em 12 de dezembro de 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal de Federal. (Segunda Turma). **Recurso Extraordinário nº 85.002 SP. Erro material ao acórdão. [...].** Relator: Ministro Moreira Alves, julgado em 3 de dezembro de 1976. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=262751>>. Acesso em: 10 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Primeira Turma). Agravo de Instrumento nº 653062 do Estado de São Paulo. **Agravo regimental no agravo de instrumento. Estação Ecológica de Jureia-Itatins. Área de cobertura vegetal. Limitação administrativa. Indenização devida. Precedentes. [...].** Relator: Ministro Dias Toffoli, julgado em 11 de novembro de 2014, publicado em 19 de dezembro de 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Primeira Turma). Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 290.950 do Estado de São Paulo. **Agravo regimental no recurso extraordinário. Administrativo. Desapropriação. Área de preservação permanente. Cobertura vegetal. Plena indenizabilidade das matas e revestimentos florestais que recobrem áreas dominiais privadas, objeto de apossamento estatal ou sujeitas às restrições administrativas ao direito de propriedade. Mantida a decisão com que se reconheceu que o acórdão atacado pelo recurso extraordinário violou precedentes da Corte. Precedentes. Agravo regimental não provido.** Relator: Ministro Dias Toffoli, julgado em 4 de novembro de 2014, publicado em 2 de fevereiro de 2015. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7629984>>. Acesso em: 27 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Segunda Turma). Recurso Extraordinário nº 140436 do Estado de São Paulo. **CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CIVIL. LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA. INDENIZAÇÃO. I - Se a restrição ao direito de construir advinda da limitação administrativa causa aniquilamento da propriedade privada, resulta, em favor do proprietário, o direito à indenização. [...].** Relator: Ministro Carlos Velloso, julgado em 25 de maio de 1999, publicado em 6 de agosto de 1999. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur110241/false>>. Acesso em: 20 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta De Inconstitucionalidade 4.901 Distrito Federal. [...] **AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE E AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE JULGADAS PARCIALMENTE**

PROCEDENTES. Relator: Min. Luiz Fux, 28 fev. 2018. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750504532>>. Acesso em: 15 out. 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal. (4 região). (Terceira Turma). **AC: 50031328120134047014 PR 5003132-81.2013.4.04.7014.** Relator: Rogerio Favreto, julgado em 15 de fevereiro de 2022.

CARADORI, Rogério. **A caracterização jurídica das florestas.** 21 abr. 2021. Disponível em: <<https://www.direitoambiente.com.br/post/a-caracteriza%C3%A7%C3%A3o-jur%C3%ADdica-das-florestas>>. Acesso em: 12 out. 2023.

CASTRO, Luis Felipe Perdigão de. O entorno de Brasília na perspectiva de uma relação centro-periferia. **Humanidades e Tecnologia em Revista**, v. 15, n. 1, jan./dez. 2019. Disponível em: <http://revistas.icesp.br/index.php/FINOM_Humanidade_Tecnologia/article/view/564/418>. Acesso em 05 dez. 2023. p. 152.

CASTRO, Luis Felipe Perdigão de; NÓBREGA, Maria das Dôres Silva; URZÊDA, Rhêmora Ferreira da Silva. Comitês de Bacias Hidrográficas no Distrito Federal: Panorama Estrutural do CBB do Rio Paranaíba. **Revista de Direito e Sustentabilidade**. v. 8 n. 2, p. 60-84, jul./dez. 2022. Disponível em: <https://www.uniceplac.edu.br/app/uploads/2023/04/Revista_de_Direito_e_Sustentabilidade.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2023. p. 63.

CAVALCANTI, Helene Ferreira. Consequências da urbanização desordenada em área de nascente. **Revista Didática Sistêmica**, v.15, n. 1, 2013. Disponível em: <<https://periodicos.furg.br/redsis/article/view/3524/2244>> Acesso em: 23 nov. 2023. p. 61.

COELHO, Osvaldo de Oliveira. DIREITO DE CONSTRUIR, DIREITO ADQUIRIDO E DIREITO AMBIENTAL. **Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo**, v. 2, 2012. Disponível em: <https://es.mpsp.mp.br/revista_esmp/index.php/RJESMPSP/article/view/41>. Acesso em: 08 dez. 2023.

D'OLIVEIRA, Rafael de Lima Daudt. A teoria do ganho ambiental e as construções em áreas de preservação permanente - APP. **Revista de Direito da Cidade**. v. 13, n. 3, p. 1578–1595, 2021. DOI: [10.12957/rdc.2021.62317](https://doi.org/10.12957/rdc.2021.62317). Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/62317>>. Acesso em: 1 dez. 2023.

FARIA, Carmen Rachel Scavazzini Marcondes; TAGLIALEGNA, Gustavo Henrique Fideles. **Boletim Do Legislativo Nº 10: Efeitos dos Vetos à Medida Provisória Nº 571, de 2012, que altera o Código Florestal.** Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/boletins-legislativos/boletim-no-10-de-2012-efeitos-dos-vetos-a-medida-provisoria-no-571-de-2012-que-altera-o-codigo-florestal>>. Acesso em: 12 out. 2023.

FRANZOLIN, Cláudio José; CASTRO, Isabella Silveira de. Obrigação propter rem e direito ambiental: análise à luz de casos decididos no Superior Tribunal de Justiça. **Revista de**

Direito Ambiental, São Paulo, n. 93, pp. 89-127, jan./mar. 2019. [Recurso Eletrônico]. Disponível em: <<https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/32900>>. Acesso em: 5 set. 2023.

GEIGER, Pedro Pinchas; RUA, João; RIBEIRO, Luiz Antônio M. Concentração Urbana no Brasil, 1940-70. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 411-432, dez. 1972. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6436/1/PPE_v2_n1_Concentração.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2023. p. 421

HARVEY, David. A Liberdade da Cidade. Tradução: Anselmo Alfredo, Tatiana Schor, Cássio Arruda Boechat. **GEOUSP - Espaço e Tempo**, São Paulo, n. 26, p. 9-17, 2009. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/geousp/article/download/74124/77766>>. Acesso em: 05 dez. 2023.

HARVEY, David. O Direito à Cidade. **Lutas Sociais**, São Paulo, n. 29, p. 73-89, jul/dez. 2012. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/ls/article/view/18497>>. Acesso em: 04 dez. 2023.

HEINEN, Juliano. Limitações administrativas e o conteúdo econômico da propriedade: uma “desapropriação à brasileira”. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 260, p. 133-181, maio/ago. 2012. DOI: [10.12660/rda.v260.2012.8833](https://doi.org/10.12660/rda.v260.2012.8833). Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/8833>>. Acesso. 18 set. 2023.

HUMBERT, Georges Louis Hage. APP em Área Urbana: Função Ambiental, Racional e Competência Ambiental. In: CHINI, Alexandre; *et. al.* (coord.). **Temas Relevantes no Direito Ambiental e Climático**. Vol 1. Rio de Janeiro: Synergia, 2023.

KÄSSMAYER, Karin. **Cidade, riscos e conflitos socioambientais urbanos: desafios à regulamentação jurídica na perspectiva da justiça socioambiental**. Orientadores: Francisco Mendonça; Otfried Höffe. 2009. 259 f. Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento) – Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2009. Disponível em: <<https://hdl.handle.net/1884/19995>>. Acesso em: 02 out. 2023.

LIMA, Leandro Henrique Mosello. STJ – Tema 1010: A ausência de modulação dos efeitos ante a prevalência das disposições do Código Florestal em áreas urbanas e a aplicação compulsória do princípio do melhor interesse do meio ambiente como balizador fundamental dos efeitos práticos do julgado. 2021. Disponível em: <<https://direitoambiental.com/stj-tema-1010-a-ausencia-de-modulacao-dos-efeitos-ante-a-prevalencia-das-disposicoes-do-codigo-florestal-em-areas-urbanas-e-a-aplicacao-compulsoria-do-principio-do-melhor-interesse-do-meio-ambiente/>>. Acesso em: 08 dez. 2023. (Artigo de opinião).

LOCATELLI, Paulo Antônio; ANGIOLETTI, Jessica Kindlein. O Tema 1010 do Superior Tribunal De Justiça e o debate normativo acerca das Áreas De Preservação Permanente das margens de curso d’água em meio urbano. **Atuação, Revista Jurídica do Ministério Público Catarinense**, Florianópolis, v. 17, n. 36. P. 224-245, nov. 2022. Disponível em: <<https://seer.mpsc.mp.br/index.php/atuacao/article/view/188/108>>. Acesso em: 08 dez. 2023.
MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro: Até a Emenda constitucional 90 de 15 set. 2015**. 42. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELO, Maria Carolina Lindoso. A competência de estados e municípios para o estabelecimento com emancipação de distâncias protetoras de matas ciliares urbanas. In: BENJAMIN, Antonio Herman; LECEY, Eladio; CAPPELLI, Sílvia. (Orgs.). **Meio ambiente e acesso à justiça: flora, reserva legal e APP**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007.

MIRANDA, Anaiza Helena Malhardes. APP em área urbana consolidada. **Boletim Eletrônico IRIB**, n. 3230. 23 jan. 2008. Disponível em:
<<https://www.irib.org.br/boletins/detalhes/584>> Acesso em: 06 dez. 2023.

MIRANDA, Débora Thomé; DECESARO, Gabriel Dal'Maso. Os impactos e as consequências gerados pela urbanização acelerada às águas urbanas. **Revista Técnico-Científica do CREA-PR**, 13. ed., set., 2018. Disponível em: <<https://revistatecie.crea-pr.org.br/index.php/revista/article/view/404/274>>. Acesso em: 22 nov. 2023.

NEW YORK. United Nations. Department of Economic and Social Affairs, Population Division. **World Urbanization Prospects: The 2018 Revision, Methodology**. New York: United Nations. 2018. Disponível em:
<<https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2018-Methodology.pdf>>. Acesso em: 19 nov. 2023.

NIEBUHR, Pedro. **Manual das Áreas de Preservação Permanente: Regime jurídico geral, modalidades e exceções**. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

ONU-HABITAT. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. **Déficit habitacional en América Latina y el Caribe: una herramienta para el diagnóstico y el desarrollo de políticas efectivas en vivienda y hábitat**. 2015. Disponível em:
<<https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Déficit%20habitacional.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2023.

PAPP, Leonardo. **Comentários ao Novo Código Florestal Brasileiro**. Campinas: Millenium Editora, 2012.

PINTO, Victor Carvalho. **Direito Urbanístico: Plano Diretor e direito de propriedade**. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 2675. [Edição do Kindle].

ROCHA, Carmén Lucia Antunes. O princípio do direito adquirido no direito constitucional. **Revista de Informação Legislativa**, v. 26, n. 103, 1989. Disponível em:
<<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181951/000447413.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 09 dez. 2023.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. Comentários ao Acórdão do Supremo Tribunal Federal que julgou as Ações Diretas de Inconstitucionalidade N^{os} 4.901, 4.902, 4.903 e 4.937 e a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC N^o 42) envolvendo o Novo Código Florestal (Lei n^o 12.651/2012) In: BENJAMIN, Antônio Herman Vasconcelos e; FREITAS, Vladimir Passos de; SOARES JÚNIOR, Jarbas. (coord.). **Comentários aos Acórdãos Ambientais: paradigmas do Supremo Tribunal Federal**. Belo Horizonte: Fórum. 2021.

SABINO, Jamilson Lisboa. **Lei de Parcelamento do Solo Comentada**. 2. ed. São Paulo: Editora Dialética, 2023.

SANTOS, Milton. A questão do meio ambiente: desafios para a construção de uma perspectiva transdisciplinar. **GeoTextos**, v. 1, n. 1, 2005, p. 139-151. Disponível em: <<https://doi.org/10.9771/1984-5537geo.v1i1.3033>>. Acesso em: 8 dez. 2023.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: Editora de Humanismo, Ciência e Tecnologia, 1993.

SOUZA, Lucas Dantas Evangelista de; DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Breve análise do julgamento do Tema 1.010 pelo Superior Tribunal de Justiça**. 2021. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-mai-03/opiniao-breve-analise-julgamento-tema-1010-stj/>>. Acesso em: 08 dez. 2023. (Artigo de opinião).

SPAROVEK, Gerd; BARRETO, Alberto; KLUG, Israel; PAPP, Leonardo; LINO, Jane. A Revisão do Código Florestal Brasileiro. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 89, mar. 2011. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/nec/a/QSskmQH9b4cfSYkJrwCwKbb/>>. Acesso em: 21 nov. 2023.

SUNDFELD, C. A. Função Social da Propriedade: The Social Role of Property. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura - RDAI**, São Paulo, v. 3, n. 10, p. 403–423, 2019. Disponível em: <<https://rdai.com.br/index.php/rdai/article/view/249>>. Acesso em: 9 nov. 2023.

TRENTINI, Flávia; BURITI, Victor Novais. Competência dos Municípios para Legislar Sobre as Áreas De Preservação Permanente Hídricas Urbanas. **Revista de Direito da Cidade**, v. 13, n. 4, p. 1980-1997, out./dez. 2021. DOI: <<https://doi.org/10.12957/rdc.2021.51975>>.

TUCCI, Carlos E. M. **Água no Meio Urbano**. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-da-atuacao/grupos-de-trabalho/encerrados/residuos/documentos-diversos/outros_documentos_tecnicos/curso-gestao-do-territorio-e-manejo-integrado-das-aguas-urbanas/aguanomeio%20urbano.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2023.

USP. Universidade de São Paulo. PODA LAB; FAU USP. **Floresta Urbana**. Página inicial. Disponível em: <<https://sites.usp.br/podalab/floresta-urbana/>>. Acesso em: 10 out. 2023.