

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**PÓS-GRADUAÇÃO *LATO SENSU* EM DIREITO AMBIENTAL NACIONAL E**  
**INTERNACIONAL**

---

**Cintia Malta Kovaski**

**AS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTES – APPS**  
**A LEGISLAÇÃO QUE DISCIPLINA O TEMA, AS QUESTÕES POLÊMICAS DE**  
**OCUPAÇÃO EM ÁREA URBANA, PRESENTES NA MAIORIA DAS CIDADES, E**  
**AS LACUNAS DEIXADAS PELO LEGISLADOR**

Porto Alegre  
2015

CINTIA MALTA KOVASKI

**AS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTES – APPS  
A LEGISLAÇÃO QUE DISCIPLINA O TEMA, AS QUESTÕES POLÊMICAS DE  
OCUPAÇÃO EM ÁREA URBANA, PRESENTES NA MAIORIA DAS CIDADES, E  
AS LACUNAS DEIXADAS PELO LEGISLADOR**

Monografia apresentada ao Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* de Direito Ambiental Nacional e Internacional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como parte dos requisitos para a obtenção do título de Especialista em Direito Ambiental.

Orientador: Gustavo Trindade

Porto Alegre

2015

CINTIA MALTA KOVASKI

**AS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTES – APPS  
A LEGISLAÇÃO QUE DISCIPLINA O TEMA, AS QUESTÕES POLÊMICAS DE  
OCUPAÇÃO EM ÁREA URBANA, PRESENTES NA MAIORIA DAS CIDADES, E  
AS LACUNAS DEIXADAS PELO LEGISLADOR**

Monografia apresentada ao Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* de Direito Ambiental Nacional e Internacional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como parte dos requisitos para a obtenção do título de Especialista em Direito Ambiental.

Aprovada em \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

BANCA EXAMINADORA

---

Professor Gustavo Trindade

Orientador

---

Professor (a)

---

Professor (a)

Agradeço primeiramente aos meu pais, por me proporcionar uma educação de qualidade e pelos princípios que sempre nortearam a minha vida e as minhas decisões.

Agradecimento especial ao meu orientador, Gustavo Trindade, admirável e respeitável, de fundamental importância para o desenvolvimento do presente estudo, com uma gentileza e disposição inexplicável.

## RESUMO

O presente trabalho tem por finalidade analisar a normativa que protege as Áreas de Preservação Permanente, suas características, possibilidade de uso, proibições e procedimentos de regularização daquelas em que houve a intervenção ou a supressão da vegetação, em desacordo com o ordenamento jurídico vigente; analisar o tratamento jurídico dado às APPs ocupadas antes da edição do Código Florestal Federal, Lei nº 12.651/2012, bem como quais as possibilidade de uso dessas áreas protegidas e as questões que o legislador deixou de enfrentar. Verificadas estas questões, procura-se visualizar quais as questões que merecem ser regulamentadas e qual a função ambiental dessas áreas que se pretende preservar, principalmente no contexto da regularização fundiária de interesse social e específico.

**Palavras-Chave:** Área de Preservação Permanente. Área urbana consolidada. Área Rural consolidada. Código Florestal federal. Função ambiental. Regularização fundiária de interesse social e específico.

## **ABSTRACT**

This study aims to analyze the rules that protect the Permanent Preservation Areas (PPA), their characteristics, possibility of use, prohibitions and settlement procedures of those where there was intervention or removal of vegetation, in disagreement with the current legislation; to analyze the legal treatment given to APPs occupied before the issue of Federal Forest Code, Law No. 12,651 / 2012, and the possibility of using these protected areas and issues that the legislature didn't deal with. After having these issues verified, the aim is to see which issues are worth to regulate and what is the environmental function of these areas, particularly in the context of regularization of social and specific interest.

**Keywords:** Permanent Preservation Area. Consolidated urban area. Consolidated Rural area. Federal Forest Code. Environmental function. Land regularization of social and specific interest.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>2. A LEGISLAÇÃO FLORESTAL NO BRASIL .....</b>	<b>9</b>
<b>3 ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE .....</b>	<b>11</b>
3.2 DA DELIMITAÇÃO DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE .....	12
<b>3.2.1 A delimitação das APPs e a faixa não edificante da Lei de Parcelamento do Solo .....</b>	<b>21</b>
3.3 COMPETÊNCIA PARA DELIMITAR AS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE .....	22
3.4 DO REGIME DE PROTEÇÃO DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE.....	26
3.5 DAS EXCEÇÕES PARA INTERVENÇÃO E SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO EM APP .....	28
<b>4. OCUPAÇÕES EM APP ANTES DA EDIÇÃO DA LEI Nº 12.651/2012 .....</b>	<b>31</b>
4.1 REGULARIZAÇÃO DAS INTERVENÇÕES EM APP EM ÁREA URBANA .....	32
<b>4.1.1 Área Urbana Consolidada .....</b>	<b>32</b>
<b>4.1.2 Do marco temporal para a regularização das APPs em área urbana consolidada .....</b>	<b>42</b>
4.2 AS OCUPAÇÕES NAS APP EM IMÓVEIS RURAIS .....	46
<b>4.2.1 O que se entende por propriedade rural .....</b>	<b>47</b>
<b>4.2.2 Conceito de área rural consolidada .....</b>	<b>48</b>
<b>4.2.3 Requisitos e procedimento obrigatórios para a regularização da intervenção na APP nos imóveis rurais .....</b>	<b>48</b>
<b>4.2.4 Intervenções em APPs de imóvel rural após 22 de julho de 2008 .....</b>	<b>51</b>
<b>5. LOTES URBANOS COM MATRÍCULA IMOBILIÁRIA EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE .....</b>	<b>51</b>
<b>6. DECISÕES SOBRE AS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE .....</b>	<b>53</b>
<b>7. CONCLUSÃO .....</b>	<b>59</b>
<b>8. REFERÊNCIAS .....</b>	<b>60</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa busca tratar da história e da evolução das áreas que merecem especial proteção pelo Poder Público e pela coletividade. Definir pontos importantes da legislação de proteção das florestas, principalmente quanto as áreas de preservação permanente. Apresentar as delimitações e conceitos que foram dadas a estes espaços pelo Código Florestal Federal, Lei nº 12.651/2012.

Um das questões destacadas no estudo é a possibilidade ou não de aplicar a legislação hoje vigente no Brasil no que tange as Áreas de Preservação Permanente relacionadas às áreas urbanas consolidadas.

Durante o desenvolvimento do trabalho apresenta-se a legislação brasileira protetiva das florestas considerando o Decreto nº 23.793 como o primeiro código florestal; tecendo comentários sobre a Lei nº 4.771/1965 – Código Florestal revogado - e todas as modificações que lhe foram impostas; e por fim o processo elaborativo da Lei nº 12.651/2012 – Novo Código Florestal – que passou por diversas alterações, sendo as principais decorrentes da Medida Provisória nº 571 e da Lei nº 12.727/2012.

Faz-se as considerações necessárias sobre os espaços protegidos, e as leis específicas que buscam tutelar a preservação e as possibilidades de regularizar as ocupações desordenadas que se consolidaram ao longo do tempo.

Destaca-se as questões em que o legislador foi omissivo, como por exemplo, como regularizar as ocupações das áreas de preservação permanente, em área urbana consolidada, que não para fins de moradia.

Por fim, segue explicações sobre as áreas urbanas consolidadas ou não, de acordo com o Novo Código Florestal e, por conseguinte, remetendo à Lei nº 11.977/2009 – Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida – que estabelece critérios para as regularizações fundiárias de interesse social e específico como um processo de intervenção pública de suma importância na organização do espaço urbano ambientalmente protegido.

## 2 A LEGISLAÇÃO FLORESTAL NO BRASIL

A doutrina de direito ambiental considerou, para fins de cronologia da legislação protetora do Meio Ambiente, o Decreto nº 23.793, de 1934, o primeiro Código Florestal do Brasil, determinando as florestas como um bem de interesse comum a todos os habitantes, limitando o direito de propriedade da terra em nome da preservação da vegetação nela existente. Neste Código foram determinados alguns fundamentos básicos para a proteção territorial dos principais ecossistemas brasileiros, inclusive trazendo classificações de áreas que mereciam atenção especial, inclusive em razão da sua localização.

Em 15 de setembro de 1965, foi editada a Lei nº 4.771, que aprofundou as regras relativas às florestas, extinguindo algumas denominações do código anterior, definindo, especificamente as Áreas de Preservação Permanente, objeto central deste estudo.

Surge, em 31 de agosto de 1981, a Lei nº 6.938, denominada Política Nacional do Meio Ambiente, que passou a considerar o meio ambiente como um objeto autônomo de tutela jurídica, trazendo regras e instrumentos para proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas protegidas, com mecanismos de tutela civil, administrativa e penal.

A questão da gestão ambiental passou a ter uma obrigatoriedade inafastável, efetivamente, a partir da Constituição da República de 1988, que, além de estabelecer as autonomias dos entes federativos, determinou, no art. 225, que o Meio Ambiente é bem de uso comum do povo, sendo responsabilidade do poder público e da sociedade a sua proteção, preservação e manutenção. Assim dispõe o art. 225 da Constituição da República:

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

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

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

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

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;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais à crueldade.

§ 2º - Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

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

§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§ 5º São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.

O Código Florestal Federal de 1965 foi precursor da Constituição República Federativa do Brasil de 1988 quando conceituou o meio ambiente como um bem de uso comum do povo, portanto antecipou a noção do que seria o interesse difuso.<sup>1</sup>

Dentre as primeiras leis a alterar o então Código Florestal Federal de 1965 foi a Lei nº 7.511, de 7 de julho de 1986, que aumentou as faixas das áreas de preservação permanente situadas ao longo dos cursos d'água. Também editou-se a Lei nº 7.803, em 18 de julho de 1989, que institui novas tipologias para as áreas de preservação permanente.<sup>2</sup> Em 2001, foi editada a Medida Provisória nº 2.166, que

---

<sup>1</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 20 ed., rev., atual. e ampl. Malheiros Editores. p. 862.

<sup>2</sup> Ministério Público Eleitoral. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.903**. Disponível em [http://4ccr.pgr.mpf.mp.br/documentos-e-publicacoes/adi-propostas/adi\\_4903\\_peticao\\_inicial\\_-\\_parte\\_1.pdf](http://4ccr.pgr.mpf.mp.br/documentos-e-publicacoes/adi-propostas/adi_4903_peticao_inicial_-_parte_1.pdf) Acesso em: 17 de jun. 2014

modificou a definição das área de preservação permanente, definindo a possibilidade de intervenção e supressão de vegetação nas áreas protegidas, quando diante das hipóteses de utilidade pública e interesse social.

Foi, então, que após anos de discussão, em 25 de maio de 2012, foi editada a Lei nº 12.651, lei que trata das normas gerais sobre a proteção da vegetação, as áreas de preservação permanente, a reserva legal, a exploração florestal, o controle da origem dos produtos florestais, as medidas de recomposição das áreas especialmente protegidas degradadas, prevendo, ainda, instrumentos econômicos e financeiros para o alcance dos objetivos previstos na Lei. Esta Lei não trouxe no seu texto a denominação de Código Florestal, o que acabou sendo feito pela doutrina.

O Código Florestal de 2012 entrou em vigor no dia 28 de maio de 2012, ocasião da sua publicação no Diário Oficial da União, conforme determinou a cláusula de vigência<sup>3</sup> do art. 84 da Lei nº 12.651/2012. O texto publicado foi alterado, em 17 de outubro de 2012, pela Lei nº 12.727/2012<sup>4</sup>, quando também foi publicado o Decreto nº 7.830/2012.

### **3 AS ÁREAS ESPECIALMENTE PROTEGIDAS**

Determinar espaços especiais para a preservação dos recursos naturais é uma atividade de poder de polícia existente antes mesmo da edição da legislação ambiental atual. O objetivo da proteção tornou-se importante para a coletividade, apenas, na Revolução Industrial, já que antes era relevante somente para os proprietários das terras em que os espaços especiais se encontravam. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 inovou ao usar o termo “espaço territorial especialmente protegido” para determinar as áreas que merecem especial proteção por parte de seus donos e do Poder Público.

A Lei nº 6.938, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, teve três modificações, desde sua edição, em 31 de agosto de 1981, no que diz respeito aos espaços territoriais que devem ser protegidos. Primeiramente, a Lei nº

---

<sup>3</sup> A cláusula de vigência indica a data em que a norma entrará em vigor e começará a ser obrigatória e surtir seus efeitos.

<sup>4</sup> A cláusula de vigência da Lei nº 12.727/2012, de acordo com o art. 2º, é a data da publicação da norma no Diário Oficial da União.

7.804/1989 incluiu tal terminologia no inciso VI do art. 9º; após, o Decreto nº 99.274/1990 regulamentou as leis que tratavam das Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental, tratando-as como “Unidades de Conservação”; por fim, a Lei nº 9.985/2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC, consolidou-se o que se entende por áreas que devem ser especialmente protegidas.<sup>5</sup>

A legislação florestal atual, Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, disciplina e define as áreas que precisam ser protegidas, em área urbana e rural, bem como as que precisam ser mantidas como florestas. São elas: as áreas de preservação permanente - APPs, que devem ser protegidas devido à fragilidade física e ecológica, determinando-se sua localização pela geografia das propriedades; e a reserva legal - RL, que constituem uma proporção da área da propriedade rural que deve manter a cobertura florestal nativa para, junto com as APPs, contribuir para a conservação da biodiversidade.

A legislação florestal define como podem ocorrer as intervenções nas áreas de florestas e de vegetação nativa das propriedades, bem como o manejo, a exploração e quando é possível a supressão. Identifica as áreas que se encontram em desconformidade com as regras estabelecidas e os mecanismos e instrumentos para a recuperação ambiental das APPs nas propriedades.

Porém, no objeto do estudo destaca-se, apenas, as Áreas de Preservação Permanente, regulamentadas apenas pelo Código Florestal, inicialmente pela norma infraconstitucional de 1965. As Áreas de Preservação Permanente não merecem ser definidas apenas no transcrever de um artigo de lei, pois por trás de uma mera definição existe um contexto histórico de determinada relevância.

### 3.1 ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

As Áreas de Preservação Permanente são áreas que possuem características de suma importância para a preservação do meio ambiente, para que

---

<sup>5</sup> MILARÉ, Édis. 2013. p. 181.

o mesmo possa manter seu equilíbrio ecológico e todas as características de seu ecossistema.<sup>6</sup>

A tutela do meio ambiente é um direito fundamental da pessoa humana, um direito constitucional, bem de uso comum do povo, conforme dispõe a Constituição da República Federativa de 1988 e, portanto, exige uma atividade efetiva do poder público e da coletividade, para que se preserve o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

As Áreas de Preservação Permanente – APPs estão conceituadas no inciso II do art. 3º da Lei nº 12.651 de 2012, que assim define a área, *in verbis*:

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;

Com efeito, foi objeto de discussão o termo “área protegida”, quando incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67/2001. Contudo, alguns operadores do direito defenderam que este termo já estava previsto no inciso III do art. 225 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, sendo, então, que qualquer alteração ou supressão só poderiam ser permitidas através de lei.<sup>7</sup>

A questão foi tema para a interposição da Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 3.540-1/DF que contestou a Medida Provisória nº 2.166-67/2001, já que esta MP permitia a supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente por meio de ato administrativo dos órgãos ambientais do Poder Executivo. Todavia, a Suprema Corte Brasileira entendeu que a intervenção e a supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente não tinha exigência de autorização legislativa prévia, e que se contrário fosse, para cada plano de manejo de uma Unidade de Conservação, uma lei nova teria que surgir. Assim decidiu o relator, Senhor Ministro Celso de Mello:

---

<sup>6</sup> AYALA, Patryck de Araujo; RODRIGUES, Eveline de Magalhães Werner; RESENHA sobre a ACP 95.00.02600-7. 5ª Vara Federal da Seção Judiciária de Rondônia. j. 19.08.2011. Juíza Jaqueline Conesque Gurgel do Amaral. **Revista de Direito Ambiental**, ano 17, n. 68, out./dez. 2012.

<sup>7</sup> MILARÉ, Édís; MACHADO; Paulo Affonso Leme (Coord.) 2012.

[...] Cumpre, então, ressaltar que o desígnio do legislador constituinte não foi exigir lei específica para cada hipótese de supressão de vegetação em áreas de preservação permanente. Exigiu-se, na verdade, uma lei autorizativa genérica, disciplinando a forma pela qual tal supressão pode ser feita sem prejuízos para o meio ambiente. E tal lei - genérica e abstrata como todas devem ser - já existe, pelo menos em relação às APP's, consubstanciando-se justamente no Código Florestal. [...] Diante desse panorama, resta clara a improcedência da alegação no sentido de se exigir lei específica para cada supressão de vegetação em área especialmente protegida. Esvazia-se o Poder Executivo, através dos órgãos competentes, de suas atribuições, abarrotando-se o Poder Legislativo - Federal, Estadual e Municipal - de projetos de leis desnecessárias. [...] <sup>8</sup>

No tocante à área protegida estar “coberta ou não por vegetação nativa”, a interpretação é no sentido de que aquela área que sofreu com o desmatamento ou que inexistia vegetação nativa, continua a ser de preservação permanente, pois o que se protege é a área e não somente a vegetação, como nos casos em que é característico da área não ser coberta por vegetação, como os lajeados, depósitos de seixos ou areia etc., que continua a ter suas funções ambientais inclusas no inciso II do artigo 3º do atual Código Florestal.

Observa-se que esta interpretação parece ter sido relativizada pelo Código Florestal de 2012, ao definir o dever de recuperação de vegetação da Área de Preservação Permanente tanto nas áreas rurais, quanto nas áreas urbanas consolidadas. Todavia, legalmente a área continua sendo de preservação permanente, mesmo quando for considerada área rural consolidada.

Quanto a ser “nativa” ou não, deve-se entender que aqui é claro que se é nativa ela deve ser protegida, mas isto não significa que somente se for nativa terá função de Área de Preservação Permanente. Mesmo que a vegetação não seja de espécie que componha a flora do lugar, estando em APP, será mantida sua especial proteção.

O conceito de APP ainda trabalha a “função ambiental” da área, que objetiva “preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a

---

<sup>8</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.540-1/DF**. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 01 de setembro de 2005. Disponível em: <[http://www.conjur.com.br/2005-set-05/leia\\_voto\\_celso\\_mello\\_codigo\\_floresta](http://www.conjur.com.br/2005-set-05/leia_voto_celso_mello_codigo_floresta)> Acesso em 15 de junho de 2015.

biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas”, o que, especificamente, refere-se às funções ao tratar dos corpos d'água, restingas, manguezais, veredas, encostas e topo de morros, montes, montanhas e serras, bordas de tabuleiros e chapadas e em áreas de altitudes superior a 1.800 metros, em todos estes na maioria das vezes a vegetação ali presente agirá como fixadora e estabilizadora, permitindo a completa atividade de cada ambiente citado.

Para este fim, que a expressão “Área de Preservação Permanente” só foi inserida no Código Florestal de 1965 pela Medida Provisória nº 2.166-67/2001.<sup>9</sup> Então, é certo dizer que o que foi considerado primeiro Código Florestal, o Decreto nº 23.793 trazia a proteção das florestas a serem identificadas e classificadas pelo Ministério da Agricultura por justificativa da sua localização, característica e espécie, e as motivações para sua proteção eram assim definidas:

(a) conservar o *regimen* das águas; (b) evitar erosão das terras pela ação dos agentes naturais; (c) fixar dunas; (d) auxiliar a defesa das fronteiras, de modo julgado necessário pelas autoridades militares; (e) assegurar condições de salubridade pública, (f) proteger sítios que por sua beleza mereçam ser conservados; (g) asilar espécimens raros de fauna *indígena*.

Todavia, ao editar a Lei nº 4.771/1965 o legislador preferiu declarar no seu art. 2º, as florestas e demais formas de vegetação de preservação permanente em razão de sua situação, e a partir de então, o Poder Público, não mais necessitaria definir quais seriam as merecedoras deste tratamento, a não ser no que definido no art. 3º.

Ocorre que desde sua elaboração, modificações e revogações posteriores, bem como resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, trataram de aspectos de medições de faixa marginal dos rios que deveriam ter vegetação ciliar e o quanto seria a largura mínima, por exemplo, de 5 (cinco) passou a ser 30 (trinta) metros. Assim também foram incluídas as áreas que seriam classificadas como de preservação permanente, inseridas pelas Leis nº 7.511/1986 e

---

<sup>9</sup> SILVA, Solange Teles da Silva; FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin; LEUZINGER, Márcia Dieguez; NUZZI NETO, José. Código Florestal: em defesa das florestas e do nosso futuro. In: LIMEA, André; LAVRATTI, Paula; PRESTES, Vanêsa Buzelato (Org.) **Reforma Jurídica do Código Florestal**: limites jurídicos. São Paulo: Instituto O Direito Por um Planeta Verde. 2011. p. 79 – 80.

nº 7.803/1989, que trataram das áreas urbanas e regiões metropolitanas, as quais seriam considerados os Planos Diretores de cada município, assim como as leis de uso de solo, porém sempre respeitando primeiramente disposto no Código Florestal e, portanto, os seus princípios e limites.<sup>10</sup>

Esta última alteração, que determinou a observância das leis de uso e ocupação do solo urbano, foi objeto de discussão quanto à aplicação, uma vez que ensejaria a não aplicação das normas gerais, deixando claro que as normas municipais eram bem menos restritivas quanto à intervenção em vegetação de preservação permanente, o que foi resolvido pelos Tribunais e doutrina afirmando a prevalência do Código Florestal.

E, ainda, o conceito de “área de preservação permanente” foi incluso pela Medida Provisória nº 2.166-67/2001, levando em conta não somente as metragens, faixas, ou localização obrigatória, mas, também, a função ambiental, passando o inciso II do § 2º do artigo 4º, da lei florestal de 1965, a assim dispor:

Área de Preservação Permanente – APP: 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 e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.<sup>11</sup>

Assim, quando da elaboração da Lei nº 12.651/2012 definição já trabalhada pela Medida Provisória nº 2.166-67/2001 e pela Lei nº 12.651/2012 foi adotado o atual conceito de Área de Preservação Permanente.

### 3.2 DA DELIMITAÇÃO DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

A nova redação do Código Florestal Federal não altera as metragens das áreas de preservação permanente – APP se comparado com a Lei Federal nº 4.771/1965, porém, modifica a partir de onde será medida a área protegida, que era

---

<sup>10</sup> SILVA, Solange Teles da Silva; FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin; LEUZINGER, Márcia Dieguez; NUZZI NETO, José. 2011. p. 93.

<sup>11</sup> SILVA, Solange Teles da Silva; FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin; LEUZINGER, Márcia Dieguez; NUZZI NETO, José. 2011. p. 144 – 145.

do nível mais alto da faixa marginal e, agora, pela nova regra, passa a ser medida da borda da calha do leito regular, quando a APP for referente a cursos d'água.

A delimitação das Áreas de Preservação Permanente está definida no art. 4º da Lei nº 12.651/2012, para cumprir 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”.<sup>12</sup>

As áreas de preservação permanente – APPs do art. 4º do Código Florestal são consideradas existentes pela própria previsão em Lei, não havendo necessidade de ato do Poder Público declarando, por exemplo, o entorno de uma vertente, como área de preservação permanente, ou gravada por alguma proteção, vez que já está protegida pela legislação federal.

Nos dizeres de Paulo Affonso Leme Machado<sup>13</sup>, há *autoaplicabilidade da própria Lei, não se exigindo regulamentação para sua efetividade nos casos deste artigo. Se dúvida surgirem, serão problemas de medição, pois a localização e as obrigações de manutenção, de reparação, de uso ou até a possibilidade de supressão da vegetação decorrem da própria Lei.*

O que pode ocorrer com relação às Áreas de Preservação Permanente, pode ser com relação a dúvidas quando à medição, pois conforme já visto, sua localização e formas de manutenção já foram determinadas, assim como as obrigações de reparação, de uso e até mesmo a possibilidade de supressão da vegetação.<sup>14</sup>

Conclui-se, então, que todos os espaços determinado pelo art. 4º da Lei nº 12.651/2012, segundo Paulo Affonso Leme Machado, ao fazer comentários sobre a Lei nº 12.651/2012: (a) é uma área e não mais uma floresta, podendo ou não estar coberta com vegetação nativa, ou até mesmo, vegetação exótica; (b) é uma área protegida; (c) é uma área protegida de forma permanente, incluindo deste modo manter a área como está ou recuperá-la, caso tenha havido supressão, e essa proteção permanente deve ser consequência de um comportamento tanto individual

---

<sup>12</sup> Art. 3º, II, da Lei nº 12.651/2012.

<sup>13</sup> MILARÉ, Édis; MACHADO; Paulo Affonso Leme (Coord.) 2012. p. 157

<sup>14</sup> Idem.

do proprietário, quanto de toda a sociedade ou órgãos públicos; (d) é uma área com funções ambientais específicas e diferenciadas: de preservação, facilitação, proteção e asseguração.

Segundo Leonardo Paap, em seus Comentários ao Novo Código Florestal Brasileiro, o art. 4º da Lei nº 12.651/2012, ainda, pode ser dividido em três grupos: o primeiro, são sobre as áreas que já estavam definidas no Código revogado e eram regulamentadas pelas Resoluções nºs 302/2002 e 303/2002 do CONAMA, estando hoje, dispostas nos incisos I, II, III, IV, V, VI, VIII, IX e X; o segundo grupo, são as que não estavam no revogado, e foram criadas pelas Resoluções do CONAMA já mencionadas, compondo os incisos VII e XI; por fim, as que também foram criadas pelas Resoluções referidas, mas não estão listadas no artigo, como por exemplo as denominadas: linha de cumeada, as escarpas, as restingas, as dunas, os locais de reprodução ou refúgio das aves migratórias ou de espécies da fauna ameaçados de extinção, bem como as praias se definidas com locais de nidificação ou reprodução de fauna silvestre.<sup>15</sup>

As Áreas de Preservação Permanente – APPs, quando associadas a recursos hídricos naturais (nascentes, cursos d'água, veredas e lagos e lagoas naturais) tem uma faixa mínima obrigatória para preservação.

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:

- 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;

II - as áreas no entorno dos lagos e lagoas naturais, em faixa com largura mínima de:

---

<sup>15</sup> PAPP, Leonardo. **Comentários ao novo código florestal brasileiro**: lei n. 12.651/12. Campinas: Millennium Editora, 2012. p. 80.

a) 100 (cem) metros, em zonas rurais, exceto para o corpo d'água com até 20 (vinte) hectares de superfície, cuja faixa marginal será de 50 (cinquenta) metros;

b) 30 (trinta) metros, em zonas urbanas;

III - as áreas no entorno dos reservatórios d'água artificiais, decorrentes de barramento ou represamento de cursos d'água naturais, na faixa definida na licença ambiental do empreendimento;

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;

[...]

As demais APPs (reservatórios, encostas, topo de morros e montanhas, chapadas, mangues, restingas e altitudes acima de 1800m), a lei determina uma medida mínima de conservação.

[...]

V - as encostas ou partes destas com declividade superior a 45°, equivalente a 100% (cem por cento) na linha de maior declive;

VI - as restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;

VII - os manguezais, em toda a sua extensão;

VIII - as bordas dos tabuleiros ou chapadas, até a linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais;

IX - no topo de morros, montes, montanhas e serras, com altura mínima de 100 (cem) metros e inclinação média maior que 25°, as áreas delimitadas a partir da curva de nível correspondente a 2/3 (dois terços) da altura mínima da elevação sempre em relação à base, sendo esta definida pelo plano horizontal determinado por planície ou espelho d'água adjacente ou, nos relevos ondulados, pela cota do ponto de sela mais próximo da elevação;

X - as áreas em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação;

XI - em veredas, a faixa marginal, em projeção horizontal, com largura mínima de 50 (cinquenta) metros, a partir do espaço permanentemente brejoso e encharcado.

A Lei nº 12.651/2012 trouxe um segundo tipo de área de preservação permanente, as declaradas de interesse social pelo Chefe do Poder Executivo. O art. 6º da Lei prevê a possibilidade de se declarar determinada área como de

preservação permanente, desde que destinadas a uma ou mais das seguintes finalidades:

Art. 6º Consideram-se, ainda, de preservação permanente, quando declaradas de interesse social por ato do Chefe do Poder Executivo, as áreas cobertas com florestas ou outras formas de vegetação destinadas a uma ou mais das seguintes finalidades:

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

II - proteger as restingas ou veredas;

III - proteger várzeas;

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

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

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

VII - assegurar condições de bem-estar público;

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

IX – proteger áreas úmidas, especialmente as de importância internacional.

Cabe salientar que as áreas que necessitam de proteção podem ser de domínio público ou de domínio privado, sendo nesta última hipótese, quando declarada de interesse social, aplicável o instituto da desapropriação.

Assim, as metragens de preservação das APPs deverão ser respeitadas dentro do mínimo exigido pelo art. 4º da Lei Federal nº 12.651/2012, bem como daquelas que forem declaradas de interesse social pelo Poder Público, nos moldes do art. 6º, conforme acima descrito.

Em síntese uma Área de Preservação Permanente não se justifica somente pelas metragens, localização ou inclinação prevista na fração descritiva objetiva da lei, mas na sua utilidade na preservação ambiental, portanto, não são absolutos ou inafastáveis, e devem ser valorados no contexto do que seja uma Área de Preservação Permanente.

No Estado do Rio Grande do Sul, o Código Estadual de Meio Ambiente, Lei Estadual nº 11.520/2000, dentro dos limites da competência legislativa, prevê, como área de preservação permanente, além das áreas referidas pela legislação federal, o

banhado. Segundo o art. 14, XIV, do CEMA, banhado são extensões de terras normalmente saturadas de água onde se desenvolvem fauna e flora típicas.

Dispõe o art. 155 da Lei nº 11.520/2000:

Art. 155 - Consideram-se de preservação permanente, além das definidas em legislação, as áreas, a vegetação nativa e demais formas de vegetação situadas:

I - ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água;

II - ao redor das lagoas, lagos e de reservatórios d'água naturais ou artificiais;

III - ao redor das nascentes, ainda que intermitentes, incluindo os olhos d'água, qualquer que seja a sua situação topográfica;

IV - no topo de morros, montes, montanhas e serras e nas bordas de planaltos, tabuleiros e chapadas;

V - nas encostas ou parte destas cuja inclinação seja superior a 45 (quarenta e cinco) graus;

VI - nos manguezais, marismas, nascentes e banhados;

VII - nas restingas;

VIII - nas águas estuarinas que ficam sob regime de maré;

IX - nos rochedos à beira-mar e dentro deste;

X - nas dunas frontais, nas de margem de lagoas e nas parcial ou totalmente vegetada.

§ 1º - A delimitação das áreas referidas neste artigo obedecerá os parâmetros estabelecidos na legislação federal pertinente até regulamentação em nível estadual. (grifamos)

[...]

As extensões de terras normalmente saturadas de água onde se desenvolvem fauna e flora típicas no Estado do Rio Grande do Sul, denominadas de banhado, são as próprias áreas de preservação permanente, não sendo delimitada uma faixa no entorno como área protegida.

### **3.2.1 A delimitação das APPs e a faixa não edificante da Lei de Parcelamento do Solo**

Cumprido elucidar que a Lei nº 6.766/1979, lei do Parcelamento do Solo Urbano, dispõe, em seu art. 4º, inciso III, que deverá ser reservada uma faixa de 15 (quinze) metros de cada lado das águas correntes e dormentes a título de área não-edificável.

Sobre a diferença das áreas a serem preservadas entre o Código Florestal e a Lei de Parcelamento do Solo, uma reparação deve ser feita: em nenhuma hipótese o Código Florestal prevê uma distância mínima de 15m (quinze metros) como margem de APP. Essa metragem está na lei que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano (Lei n.º 6.766/1979, art. 4º, inciso III), acima citada, o que, em tese, poderia significar conflito de normas na legislação federal.

Pode parecer existir um conflito de regras entre o inciso III do art. 4º da Lei n.º 6.766/1979 e os art. 3º, inciso II, c/c art. 4º, da Lei n.º 12.651/2012. Mas, não: uma área pode se caracterizar como área de preservação permanente e área não edificável ao mesmo tempo, havendo duas restrições jurídicas ao direito de propriedade, a primeira de natureza ambiental e a segunda, administrativa.

As restrições relativas à APP consistem, em regra, na sua imodificabilidade para proteção do ecossistema local de quaisquer formas de degradação – exceto nos casos do art. 8º do Código Florestal . Já as restrições da faixa não edificável configuram limitações administrativas que visam a condicionar o exercício de direitos ou atividades particulares às exigências do bem estar social, que não tem, com efeito, o condão de alterar a natureza da propriedade sobre a qual recai, mas tão somente impor limites aos particulares, em relação ao exercício de seus direitos.

### 3.3 COMPETÊNCIA PARA DELIMITAR AS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

A legislação municipal não pode alterar as disposições de uma lei federal, principalmente, quando se tratar de direito ambiental.

O art. 24 da Constituição da República de 1988 enumera as matérias que são submetidas à competência concorrente entre União, Estados e o Distrito Federal, não incluindo, neste comando, os Municípios, para legislar sobre, dentre outros, a conservação da natureza e proteção do meio ambiente (inciso VI). Nos parágrafos do dispositivo mencionado encontra-se a divisão do que cabe a cada ente legislar.

Assim dispõe o art. 24 da CRFB:

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

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

II - orçamento;

III - juntas comerciais;

IV - custas dos serviços forenses;

V - produção e consumo;

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

**VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;**

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

IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

X - criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas;

XI - procedimentos em matéria processual;

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

XIII - assistência jurídica e Defensoria pública;

XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;

XV - proteção à infância e à juventude;

XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.

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

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

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

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

O § 1º do art. 24 da Constituição da República dispõe que à União compete estabelecer normas gerais, determinando, no § 2º do mesmo artigo, que cabe aos Estados legislar de forma suplementar. Sobre o assunto, vale a leitura dos ensinamentos de MENDES, COELHO e BRANCO:

A Constituição Federal prevê, além de competências privativas, um condomínio legislativo, de que resultarão normas gerais a serem

editadas pela União e normas específicas, a serem editadas pelos Estados-membros. O art. 24 da Lei Maior enumera as matérias submetidas a essa competência concorrente, incluindo boa variedade de matérias [...].

A divisão de tarefas está contemplada nos parágrafos do art. 24, de onde se extrai que cabe à União editar normas gerais – i. é, normas não-exaustivas, leis-quadro, princípios amplos, que traçam um plano, sem descer a pormenores. Os Estados-membros e o Distrito Federal podem exercer, com relação às normas gerais, competência suplementar (art. 24, § 2º), o que significa preencher claros, suprir lacunas. Não há que se falar em lacuna, quando o que os Estados ou o Distrito Federal fazem é transgredir lei federal já existente. Na falta completa da lei com normas gerais, o Estado pode legislar amplamente, suprimindo a inexistência do diploma federal. Se a União vier a editar norma geral faltante, fica suspensa a eficácia da lei estadual, no que contraria o alvitre federal. [...] <sup>16</sup>

Como visto, cabe à União editar as regras gerais sobre meio ambiente e, naquilo que restar omissis, a competência se desloca aos Estados.

Aos Municípios, a Constituição da República, conforme dispõe o art. 30, I e II, reservou a competência legislativa suplementar às regras estaduais e federais, desde que seja afeto ao interesse local:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Sobre o assunto, também a doutrina de MENDES, COELHO E BRANCO:

A norma municipal no exercício dessa competência, há de respeitar as normas federais e estaduais existentes. A superveniência de lei federal ou estadual contrária à municipal, suspende a eficácia desta.

A competência suplementar se exerce para regulamentar as normas legislativas federais e estaduais, inclusive as enumeradas no art. 24 da CF, a fim de atender, com melhor precisão, aos interesses sugeridos das peculiaridades locais. <sup>17</sup>

Neste sentido, a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul:

---

<sup>16</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. COELHO, Inocêncio Mártires. BRANCO, Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva. 4ª ed. 2009. p. 870-871.

<sup>17</sup> Idem ibidem. p. 873.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 17, §4º, DA LEI MUNICIPAL N.º 1.072/2007, DO MUNICÍPIO DE IMBÉ. ALTERAÇÃO DA DEFINIÇÃO DE ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE, EM NÍTIDA CONTRARIEDADE AO QUE DISPÕE A LEGISLAÇÃO FEDERAL SOBRE O TEMA. MATÉRIA CUJA COMPETÊNCIA É CONCORRENTE ENTRE OS ENTES FEDERADOS, SENDO QUE À UNIÃO COMPETE A ELABORAÇÃO DE NORMAS GERAIS SOBRE O TEMA, QUE, NO CASO, É A RESOLUÇÃO N.º 303/2002 DO CONAMA. MUNICÍPIO QUE IGNOROU A LEGISLAÇÃO DA UNIÃO E EXTRAPOLOU A COMPETÊNCIA. HIPÓTESE DE COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR QUE NÃO RESTA VERIFICADA ANTE A AUSÊNCIA DE VÁCUO LEGISLATIVO. A competência dos Municípios nas questões de legislação concorrente (art. 24 da CF) limita-se a suplementar a legislação federal e estadual no que couber, dentro do interesse local. Salvo a hipótese de vácuo legislativo, não podem os Municípios estabelecer normas gerais sobre aquelas matérias. O art. 17, §4º, da Lei Municipal n.º 1.072/2007, ao estabelecer que "As Áreas de Transição compreendem 100m (cem metros) após os 30m (trinta metros) de Área de Preservação Permanente da margem do rio, devendo ser livres de residências fixas e proporcionar livre acesso da população à margem do rio. (...)", inequivocamente extrapolou a competência que lhe é reservada pelo texto constitucional. Ao dispor sobre o mesmo tema regulado na legislação federal, e ainda de modo contrário, invadiu a competência da União para legislar sobre normas gerais, pois a definição do que seja área de preservação permanente já existe em nível de legislação federal, que, no caso, assume contorno de lei nacional, por ser geral. Assunto de relevância nacional, a merecer procedimento uniforme em todo o território brasileiro. Afronta direta aos princípios previstos nos arts. 1º e 8º da Constituição Estadual. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.<sup>18</sup>

Impõe-se, assim, a observação fidedigna dos dispositivos da Lei Federal n.º 12.651/2012, que institui o Código Florestal Federal, negando-se, inclusive com arrimo na doutrina<sup>19</sup>, ao Município, qualquer competência para dispor com menor proteção sobre a faixa de preservação permanente, conforme expende Leme Machado:

Desnecessário seria este artigo, diante da obrigação que têm os Municípios de respeitar as normas gerais ambientais da União. Contudo, ao introduzir-se esse parágrafo único no art. 2º do Código Florestal, quis o legislador deixar claro que os planos e leis de uso do solo do Município têm que estar em consonância com as normas do mencionado parágrafo do art. 2º. Isso quer dizer, por exemplo, que um Município, ao construir uma avenida nas margens de um curso

---

<sup>18</sup> Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70026489880, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: José Aquino Flores de Camargo, Julgado em 27/04/2009

<sup>19</sup> LEME MACHADO, Paulo Affonso. **Direito Ambiental Brasileiro**. 14ª ed. Malheiros. 2004. p. 393.

d'água, não pode deixar de respeitar a faixa de implantação da vegetação de "preservação permanente", de acordo com a largura do curso d'água. A autonomia municipal ambiental entrosa-se, pois, com as normas estaduais protetoras do meio ambiente."

[...]

Ressalte-se que nem o princípio da autonomia municipal possibilita ao município autorizar obras públicas ou privadas nas áreas destinadas a florestas de preservação permanente, pois estaria derogando e invadindo a competência da União, que estabeleceu normas gerais.<sup>20</sup>

### 3.4 DO REGIME DE PROTEÇÃO DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

O regime de proteção das áreas de preservação permanente, previsto na Seção II, do Capítulo II, do Código Florestal, nos arts. 7º, 8º e 9º, determina os modos de utilização e regularização das APPs e define a obrigação de reparar o dano causado nessas áreas.

O Código Florestal não alterou o regime de proteção das áreas de preservação permanente, existente desde a edição da Lei nº 4.771/1965. Determina a norma florestal que, tendo ocorrido a supressão de vegetação nestas áreas, o proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título é obrigado a promover a recomposição da vegetação, observadas as disposições da própria Lei (§ 1º do art. 7º), sendo que a obrigação da reparação tem natureza real e é transmitida ao sucessor, no caso de transferência do domínio ou posse do imóvel rural (§ 2º) – obrigação *propter rem*. Para as supressões não autorizadas, realizadas após 22 de julho de 2008, fica vedada a concessão de novas autorizações de supressão de vegetação, enquanto o responsável não recuperar a área degradada (§ 3º).

Assim, a vegetação das áreas de preservação permanentes devem ser mantidas na sua integralidade pelo proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título, pessoa física ou jurídica de direito público ou privado, como nos casos das obrigações reais ou *propter rem*. Tendo ocorrido a intervenção ou supressão de vegetação nas áreas de preservação permanente, fora dos casos permitido em lei, ou sem qualquer autorização, surge a obrigação de reparar o dano.

Assim dispõe o art. 7º da Lei:

---

<sup>20</sup> Idem, p. 730.

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.

§ 2º A obrigação prevista no § 1º tem natureza real e é transmitida ao sucessor no caso de transferência de domínio ou posse do imóvel rural.

§ 3º No caso de supressão não autorizada de vegetação realizada após 22 de julho de 2008, é vedada a concessão de novas autorizações de supressão de vegetação enquanto não cumpridas as obrigações previstas no § 1º.

As exceções para a intervenção ou supressão de vegetação em área de preservação permanente estão previstas no próprio Código Florestal Federal, em seu art. 8º, que são os casos de utilidade pública, interesse social ou de baixo impacto ambiental, que assim dispõe:

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.

§ 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.

§ 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.

§ 4º Não haverá, em qualquer hipótese, direito à regularização de futuras intervenções ou supressões de vegetação nativa, além das previstas nesta Lei.

Art. 9º É permitido o acesso de pessoas e animais às Áreas de Preservação Permanente para obtenção de água e para realização de atividades de baixo impacto ambiental.

### 3.5 DAS EXCEÇÕES PARA INTERVENÇÃO E SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO EM APP

O Código Florestal conceitua, no art. 3º, VII, IX e X, da Lei nº 12.651/2012, o que é considerado utilidade pública, interesse social e atividade de baixo impacto. Assim conceitua-se essas exceções:

Art. 3º [...]

VIII - utilidade pública:

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

IX - interesse social:

- a) as atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa, tais como prevenção, combate e controle do fogo, controle da erosão, erradicação de invasoras e proteção de plantios com espécies nativas;
- b) a exploração agroflorestal sustentável praticada na pequena propriedade ou posse rural familiar ou por povos e comunidades tradicionais, desde que não descaracterize a cobertura vegetal existente e não prejudique a função ambiental da área;
- c) a implantação de infraestrutura pública destinada a esportes, lazer e atividades educacionais e culturais ao ar livre em áreas urbanas e rurais consolidadas, observadas as condições estabelecidas nesta Lei;
- d) a regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda em áreas urbanas consolidadas, observadas as condições estabelecidas na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009;
- e) implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados para projetos cujos recursos hídricos são partes integrantes e essenciais da atividade;

f) as atividades de pesquisa e extração de areia, argila, saibro e cascalho, outorgadas pela autoridade competente;

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

X - atividades eventuais ou de baixo impacto ambiental:

a) abertura de pequenas vias de acesso interno e suas pontes e pontilhões, quando necessárias à travessia de um curso d'água, ao acesso de pessoas e animais para a obtenção de água ou à retirada de produtos oriundos das atividades de manejo agroflorestal sustentável;

b) implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e efluentes tratados, desde que comprovada a outorga do direito de uso da água, quando couber;

c) implantação de trilhas para o desenvolvimento do ecoturismo;

d) construção de rampa de lançamento de barcos e pequeno ancoradouro;

e) construção de moradia de agricultores familiares, remanescentes de comunidades quilombolas e outras populações extrativistas e tradicionais em áreas rurais, onde o abastecimento de água se dê pelo esforço próprio dos moradores;

f) construção e manutenção de cercas na propriedade;

g) pesquisa científica relativa a recursos ambientais, respeitados outros requisitos previstos na legislação aplicável;

h) coleta de produtos não madeireiros para fins de subsistência e produção de mudas, como sementes, castanhas e frutos, respeitada a legislação específica de acesso a recursos genéticos;

i) plantio de espécies nativas produtoras de frutos, sementes, castanhas e outros produtos vegetais, desde que não implique supressão da vegetação existente nem prejudique a função ambiental da área;

j) exploração agroflorestal e manejo florestal sustentável, comunitário e familiar, incluindo a extração de produtos florestais não madeireiros, desde que não descaracterizem a cobertura vegetal nativa existente nem prejudiquem a função ambiental da área;

k) outras ações ou atividades similares, reconhecidas como eventuais e de baixo impacto ambiental em ato do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA ou dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente;

Importante referir que tais regras não foram modificadas se comparadas com o revogado Código Florestal, antes previsto pela Lei Federal nº 4.771/1965, com exceção da necessidade de demonstração da inexistência de alternativa técnica e locacional corroborando a intervenção em APP. Assim, as regras para áreas de

preservação permanente continuam as mesmas, sendo alterado, com a edição do Novo Código Florestal, Lei nº 12.651/2012, apenas a partir de onde será medida a área.

Assim, as metragens de preservação das áreas de preservação permanente deverão ser respeitadas dentro do mínimo exigido pelo Código Florestal Federal, sendo possível, então, autorizar a supressão da vegetação e a intervenção nestas áreas protegidas, apenas as atividades consideradas no art. 3º, VIII, IX e X do Código Florestal, os casos já determinados como utilidade pública, interesse social e atividades eventuais e de baixo impacto.

Cabe referir que a possibilidade de Resoluções do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA disporem sobre outros casos para intervenção ou supressão de vegetação em área de preservação permanente está afastada pela leitura dos incisos VIII, “e”, e X, “g”, do art. 3º acima referido, que prevê que outras atividades similares, devidamente caracterizadas e motivadas em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto, serão ainda definidas por ato do Chefe do Poder Executivo federal. Apenas as atividades de baixo impacto poderão ser reconhecidas por ato do CONAMA ou dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente.

Essas hipóteses ainda serão definidas por ato do Chefe do Executivo Federal ou pelo CONAMA, não sendo cabível a interpretação de que as Resoluções do CONAMA, que regulamentavam as intervenções em áreas de preservação permanente (Resoluções nºs 302/2002, 303/2002 e 369/2006), continuam vigendo. Uma Lei nova não pode ser regulamentada por resoluções já existentes, exceto quando as recepcionam de forma expressa em seu texto, ou absorvem a matéria regada. O regulamento da Lei deverá ser posterior a edição da norma.

Ademais, merece atenção o § 2º do art. 8º da Lei Federal nº 12.651/2012, que dispõe que “*não haverá, em qualquer hipótese, direito à regularização de futuras intervenções ou supressões de vegetação nativa, além das previstas nesta Lei*”.

Também há que se notar que as disposições do revogado Código Florestal de 1965, bem como as Resoluções nº 302/2002, 303/2002 e 369/2006, todas do CONAMA, não autorizam a intervenção em APP fora dos casos determinados como de interesse social, utilidade pública e baixo impacto ambiental. Assim, não há como

aceitar construções de moradias como hipótese de utilidade pública, interesse social, baixo impacto ambiental ou então, o caso previsto na Resolução nº 369/2006 do CONAMA como regularização fundiária sustentável.

Com relação a validade da Resolução nº 303, de 20 de março de 2002, do CONAMA, editada para regulamentar o art. 2º da Lei nº 4.771/65, antigo Código Florestal Federal, dispondo sobre padrões, definições e limites para a áreas de preservação permanente, parece ter sido tacitamente revogada com o advento do da Lei nº 12.651/2012, não podendo ser utilizada para definir critérios e conceitos para as APPs.

A uma, em razão da revogação da Lei nº 4.771/1965 pela Lei nº 12.651/2012. Como a Resolução nº 303/2002 do CONAMA foi editada para regulamentar o art. 2º do antigo Código Florestal Federal, revogada a Lei, não haverá mais hipótese de incidência do regulamento.

A duas porque os conceitos previstos na Resolução nº 303/2002 do CONAMA foram incorporados pela Lei nº 12.651/2012. Alguns dos conceitos previstos no art. 2º da Resolução nº 303/2002 do CONAMA atualmente estão previstos no art. 3º do Novo Código Florestal Federal. Assim, resta concluir que os dispositivos e conceitos não incorporados à nova legislação, ou até a alteração de alguns, foram por intenção do legislador.

#### **4 OCUPAÇÕES EM APP ANTES DA EDIÇÃO DA LEI Nº 12.651/2012**

Existem construções nas áreas consideradas de preservação permanente, que podem caracterizar-se como o dito popular “situação consolidada”, sendo que, em alguns casos, o desfazimento das obras pode danificar muito mais a área do que se permitida sua permanência, devidamente demonstrada a impossibilidade de remoção através de um estudo técnico, com um prejuízo econômico e moral.

Nestes casos, que devem ser tratados pelo Município como excepcionais, cumpre ao órgão ambiental exigir a compensação do dano, através da imposição de medidas que minimizem os prejuízos causados ao meio ambiente, por ocasião da ocupação indevida da área.

Esta situação consolidada não autoriza outro particular a construir ou reformar a obra já existente. Diante das disposições da Lei nº 12.651/2012, deve-se tratar das construções já existentes de maneira diversa das que se pretende autorizar, bem como identificar os instrumentos de regularização fundiária previstos no ordenamento jurídico.

#### 4.1 REGULARIZAÇÃO DAS INTERVENÇÕES EM APP EM ÁREA URBANA

A legislação vigente prevê, apenas, a regularização das ocupações em APPs quando destinadas à moradia. Será então, aplicável ao caso, o instituto da regularização fundiária.

A regularização fundiária, segundo o art. 46 da Lei Federal nº 11.997/2009, é o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à *regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.*

Segundo o manual “Regularização fundiária: como aplicar a Lei federal 11.997/2009”, produzido pelo Ministério das Cidades<sup>21</sup>, *os assentamentos apresentam normalmente dois tipos de irregularidade fundiária: irregularidades dominial, quando o possuidor ocupa uma terra pública ou privada, sem qualquer título que lhe dê garantia jurídica sobre essa posse; e urbanística e ambiental, quando parcelamento não está de acordo com a legislação urbanística e ambiental e não foi devidamente licenciado. A efetiva imigração à cidade requer o enfrentamento de todas as questões, por isso a regularização envolve um conjunto de medidas. Além disso, quando se trata de assentamentos de população de baixa renda, são necessárias também medidas sociais, de forma a buscar a inserção plena das pessoas à cidade.*

As possibilidades previstas no ordenamento jurídico para regularização fundiária em área de preservação permanente estão previstas no atual Código

---

<sup>21</sup> Disponível em: <http://agenda21comperj.com.br/utilidades/publicacoes/cartilha-da-regularizacao-fundiaria-urbana>? - p. 11. Acesso em 23.01.2014.

Florestal, Lei nº 12.651/2012 e na Lei nº 11.977/2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV

A regularização fundiária em área de preservação permanente, prevista anteriormente no art. 9º da Resolução nº 369/2006 do CONAMA, considerada de interesse social, questão ainda em discussão, não pode mais subsistir, uma vez que a Lei nº 12.651/2012 trouxe para si as possibilidades de regularização fundiária em área de preservação permanente, vedando, de forma expressa, no § 4º do art. 8º, outras possibilidades de regularização senão aquelas previstas na própria Lei, como assim dispõe:

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.

[...]

**§ 4º Não haverá, em qualquer hipótese, direito à regularização de futuras intervenções ou supressões de vegetação nativa, além das previstas nesta Lei. (grifado)**

A Lei nº 12.651/2012, acerca da regularização fundiária, prevê tal possibilidade dentro do conceito de interesse social, dizendo que a regularização fundiária de assentamentos humanos, ocupados predominantemente por população de baixa renda, em áreas urbanas consolidadas, será permitida com a observância das condições estabelecidas na Lei nº 11.977/2009.

O Programa Minha Casa Minha Vida prevê, como alternativa para a regularização fundiária, em área de preservação permanente, o seguinte:

a) regularização fundiária de interesse social, prevista no art. 53 da Lei Federal nº 11.977/2009, aplicável exclusivamente à população de baixa renda, devendo a área estar ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, 5 (cinco) anos, ou então que o imóvel esteja em Zona Especial de Interesse Social; e,

b) regularização fundiária de interesse específico, prevista nos arts. 61 e 62 da Lei, para as ocupações que não se caracterizam como de interesse social.

Com a edição da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, a regularização fundiária de interesse específico passou a ser possível, também, em área de preservação permanente- APP, de acordo com a redação do art. 65 da Lei Florestal

Federal. A regularização fundiária de interesse específico é toda aquela em que não está caracterizado o interesse social, nos termos da Lei nº 11.977/2009, conforme previsão do art. 47, VIII, da Lei nº 11.977/2009.

A Lei nº 11.977/2009, inovando ao perceber a realidade brasileira, prevê a regularização fundiária de interesse específico em área de preservação permanente. Para tanto, o Novo Código Florestal, através de seu art. 65, trouxe a possibilidade de regularização fundiária de interesse específico em APP, desde que em área urbana consolidada.<sup>22</sup>

Assim dispõe o art. 65 da Lei Federal nº 12.651/2012:

Art. 65. Na regularização fundiária de interesse específico dos assentamentos inseridos em área urbana consolidada e que ocupam Áreas de Preservação Permanente não identificadas como áreas de risco, a regularização ambiental será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da [Lei nº11.977, de 7 de julho de 2009](#).

§ 1º O processo de regularização ambiental, para fins de prévia autorização pelo órgão ambiental competente, deverá ser instruído com os seguintes elementos:

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

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

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

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

V - a especificação da ocupação consolidada existente na área;

---

<sup>22</sup> Art. 47. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se:

I – área urbana: parcela do território, contínua ou não, incluída no perímetro urbano pelo Plano Diretor ou por lei municipal específica;

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; [...];

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

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

VIII - a avaliação dos riscos ambientais;

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

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

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

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

A regularização fundiária de interesse específico exige as licenças urbanísticas e ambiental, flexibilizando-se as exigências para intervenção em APP, que são, segundo MACHADO<sup>23</sup>, *justificadas no empenho de viabilizar ou conferir efetividade à regularização fundiária, segundo as peculiaridades de cada área de ocupação consolidada em processo de regularização.*

O doutrinador, ainda, objetiva a intenção do legislador quando refere que:

Assim, a Lei 11.977/2009 possibilita contrapartidas e compensações (art. 61, § 2º) e medidas de mitigação (art. 62, IV e § 2º), que encontra respaldo no art. 65 da Lei 12.651/2012, especialmente na previsão de redução da faixa mínima para 15 (quinze) metros – excepcionando a regra da faixa mínima de 30 (trinta) metros (art. 4º, I, a) – ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água (art. 65, § 3º); em áreas tombadas como patrimônio histórico e cultural, as faixas podem ser redefinidas de maneira a atender os parâmetros do ato do tombamento (art. 65, § 3º).

---

<sup>23</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. MILARÉ, Édis. *Novo Código Florestal: comentários à Lei 12.651, de 25 de maio de 2012, à Lei 12.727, de 17 de outubro de 2012 e do Decreto 7.830, de 17 de outubro de 2012.* São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais. 2013. p. 468.

A Lei Federal nº 12.651/2012, atendendo a que situações desconformes foram se acumulando ao longo do tempo, como as construções em APPs, possibilitou a regularização urbanística – das construções –, em tais áreas, observadas algumas condições, em que se reporta às disposições da Lei nº 11.977/2009, que ditam os princípios que presidem a regularização fundiária, que, como referido, inclui a urbanística, com vistas à titulação também da construção.

Portanto, no caso da regularização por interesse específico em APP de área urbana consolidada (art. 47 da Lei nº 11.977/2009), de que cuida o art. 65 do Código Florestal, exige-se a manutenção de uma faixa não edificável de 15 (quinze) metros (§ 2º), não admitindo, em nenhuma hipótese, a regularização em APP sujeita a risco de inundação, de movimento de massa rochosas e a outros riscos geotécnicos, desde que atendidas as exigências do § 1º.

Outrossim, a regularização fundiária de interesse social, prevista no art. 47, VII, da Lei nº 11.977/2009, aplica-se aos assentamentos ocupados predominantemente por população de baixa renda, nas situações em que exista o reconhecimento legal ou administrativo do direito à moradia. Assim, as ocupações devem estar em área ocupada, de forma mansa e pacífica, há pelo menos 5 (cinco) anos, situar-se em Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS ou ser declarada de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social.

Para a regularização fundiária prevista na Lei nº 11.977/2009 os envolvidos contam com a demarcação urbanística e a legitimação de posse

A demarcação urbanística consiste na identificação, de forma administrativa, da área, limites, confrontantes, ocupantes e qualificação da natureza da posse. Esta demarcação é um ato jurídico que tem um procedimento a ser observado, pois vai gerar consequências jurídicas.

O procedimento da demarcação urbanística está descrito no art. 56 da Lei Federal nº 11.977/2009, que assim dispõe:

Art. 56. O poder público responsável pela regularização fundiária de interesse social poderá lavrar auto de demarcação urbanística, com base no levantamento da situação da área a ser regularizada e na caracterização da ocupação.

§ 1º O auto de demarcação urbanística deve ser instruído com:

I - planta e memorial descritivo da área a ser regularizada, nos quais constem suas medidas perimetrais, área total, confrontantes,

coordenadas preferencialmente georreferenciadas dos vértices definidores de seus limites, número das matrículas ou transcrições atingidas, indicação dos proprietários identificados e ocorrência de situações mencionadas no inciso I do § 5º; [\(Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011\)](#)

II - planta de sobreposição do imóvel demarcado com a situação da área constante do registro de imóveis e, quando possível, com a identificação das situações mencionadas no inciso I do § 5º; e [\(Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011\)](#)

III – certidão da matrícula ou transcrição da área a ser regularizada, emitida pelo registro de imóveis, ou, diante de sua inexistência, das circunscrições imobiliárias anteriormente competentes.

§ 2º O poder público deverá notificar os órgãos responsáveis pela administração patrimonial dos demais entes federados, previamente ao encaminhamento do auto de demarcação urbanística ao registro de imóveis, para que se manifestem no prazo de 30 (trinta) dias quanto: [\(Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011\)](#)

I - à anuência ou oposição ao procedimento, na hipótese de a área a ser demarcada abranger imóvel público; [\(Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011\)](#)

II - aos limites definidos no auto de demarcação urbanística, na hipótese de a área a ser demarcada confrontar com imóvel público; e [\(Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011\)](#)

III - à eventual titularidade pública da área, na hipótese de inexistência de registro anterior ou de impossibilidade de identificação dos proprietários em razão de imprecisão dos registros existentes. [\(Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011\)](#)

§ 3º Na ausência de manifestação no prazo previsto no § 2º, o poder público dará continuidade à demarcação urbanística.

§ 4º No que se refere a áreas de domínio da União, aplicar-se-á o disposto na [Seção III-A do Decreto-Lei no 9.760, de 5 de setembro de 1946](#), inserida pela [Lei no 11.481, de 31 de maio de 2007](#), e, nas áreas de domínio dos Estados, Distrito Federal ou Municípios, a sua respectiva legislação patrimonial.

§ 5º O auto de demarcação urbanística poderá abranger parte ou a totalidade de um ou mais imóveis inseridos em uma ou mais das seguintes situações: [\(Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011\)](#)

I - domínio privado com proprietários não identificados, em razão de descrições imprecisas dos registros anteriores; [\(Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011\)](#)

II - domínio privado objeto do devido registro no registro de imóveis competente, ainda que de proprietários distintos; ou [\(Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011\)](#)

III - domínio público. [\(Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011\)](#)

Assim, a demarcação urbanística procederá com a planta e memorial descritivo e planta de sobreposição do imóvel com a matrícula fornecida pelo Registro de Imóveis, a notificação do proprietário e conciliação das partes, se necessário, registro do auto na matrícula, ou abertura de nova, se necessário. A

partir do registro do auto de demarcação o Poder Público deve aprovar projeto de parcelamento e, assim, concederá título de legitimação de posse aos ocupantes cadastrados.

*A legitimação da posse, segundo o Ministério das Cidades<sup>24</sup> é instrumento voltado para o reconhecimento da posse de moradores de áreas objeto de demarcação urbanística. Trata-se da identificação pelo poder público de uma situação de fato, que é a posse mansa e pacífica de uma área por pessoas que não possuem título de propriedade ou de concessão e que não sejam foreiras de outro imóvel urbano ou rural. Um dos objetivos da legitimação é dar publicidade às posses identificadas e qualificadas, por meio da confecção de um título pelo poder público, em nome do morador, e de seu registro no cartório de registro de imóveis.*

Para que a legitimação de posse ocorra é necessário que o assentamento irregular tenha sido objeto de demarcação urbanística, com projeto de regularização fundiária de interesse social elaborado e aprovado pela Municipalidade, com o registro do parcelamento do solo regular no Registro de Imóveis.

Assim dispõe o art. 58 da Lei Federal nº 11.977/2009:

Art. 58. A partir da averbação do auto de demarcação urbanística, o poder público deverá elaborar o projeto previsto no art. 51 e submeter o parcelamento dele decorrente a registro.

§ 1º Após o registro do parcelamento de que trata o caput, o poder público concederá título de legitimação de posse aos ocupantes cadastrados.

§ 2º O título de que trata o § 1º será concedido preferencialmente em nome da mulher e registrado na matrícula do imóvel.

§ 3º Não será concedido legitimação de posse aos ocupantes a serem realocados em razão da implementação do projeto de regularização fundiária de interesse social, devendo o poder público assegurar-lhes o direito à moradia.

A Lei nº 11.977/2009 já admitia a regularização fundiária de interesse social em área de preservação permanente, sem limitação de faixa de recuperação ou qualquer outra exigência, o que foi corroborado em 2012 por ocasião da edição da Lei nº 12.651.

---

<sup>24</sup> Brasil. Ministério das Cidades. *Regularização Fundiária Urbana: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009* - Secretaria Nacional de Habitação e Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos. Brasília, 2012, p. 18.

O art. 64 do Código Florestal definiu que a regularização fundiária de interesse social dos assentamentos inseridos em área urbana de ocupação consolidada e que ocupam Áreas de Preservação Permanente dependeriam da aprovação do projeto de regularização fundiária, previsto no art. 51 da Lei nº 11.977/2009 incluindo estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior com a adoção das medidas nele preconizadas.

Com efeito, os imóveis em que se admite a regularização, em APP, deverão se amoldar a uma das alternativas previstas na Lei nº 11.977/2009, caso contrário, não se vislumbra a possibilidade de regularização.

#### **4.1.1 Área Urbana Consolidada**

O conceito de área urbana foi primeiramente fixado no Código Tributário Nacional, entendendo-se como aquela que tem ao menos dois requisitos mínimos de melhoramento urbanos, sendo eles: meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais; abastecimento de água; sistema de esgotos sanitários; rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar; escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado, todos determinados no § 1º do art. 32 do CTN.<sup>25</sup>

Para ser considerada como urbana, uma área deve estar definida no zoneamento do Município, em lei específica ou pelo Plano Diretor. Vanêscia Buzelato Prestes afirma que: “O Plano Diretor como principal instrumento de política urbana

---

<sup>25</sup> Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre 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; V - 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. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm)> Acesso em 17 de jun. 2014.

deve trazer a questão da avaliação de impactos como pressupostos de gestão-urbano ambiental”.<sup>26</sup>

Por muito tempo, as cidades brasileiras cresceram em adensamento populacional, e por não ter planejamento adequado, as moradias passaram a ser locadas em loteamentos irregulares, favelas e cortiços, muitas vezes em Áreas de Preservação Permanente. Ressalta-se que as cidades não determinaram áreas para a população de baixa renda, seja por falta de previsão, seja por falta de mercado de quem produzisse habitação popular regular que pudesse ser adquirida por essa grande parcela da população, espaços estes que hoje já são regulamentados.<sup>27</sup> Ademais, cumpre salientar que uma das leis que busca como objeto principal o pleno desenvolvimento da função social e da propriedade urbana é o Estatuto da Cidade, e dentro disso está incluso evitar a degradação ambiental.<sup>28</sup>

De acordo com o art. 3º, XXVI, da Lei nº 12.651/2012 a área urbana consolidada é aquela de que trata o inciso II do caput do art. 47 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que assim dispõe:

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

I – área urbana: parcela do território, contínua ou não, incluída no perímetro urbano pelo Plano Diretor ou por lei municipal específica;

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;

---

<sup>26</sup> PRESTES, Vanêscia Buzelato. Plano Diretor, Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV): um diálogo. **Revista de Direito Ambiental**, ano 11, n. 42, abr./jun. 2006. p. 242.

<sup>27</sup> PRESTES, Vanêscia Buzelato. **Temas de Direito Urbano-Ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p. 43.

<sup>28</sup> SANTIN, Janaína Rigo. Estatuto da Cidade e Instrumentos de Política Urbana para a valorização do patrimônio histórico, cultural, paisagístico e ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, ano 18, n. 70, abr./jun. 2013. p. 195 - 214.

Apenas com a evolução da ciência e da percepção de que aquela área não tem somente a utilidade de habitação, mas também uma importância fundamental no equilíbrio ambiental na manutenção dos ecossistemas e da própria segurança dos ocupantes, aliados às novas técnicas construtivas e viabilização do transporte da e para a água, surgem soluções conceituais a permitir a convivência entre a situação fática – consolidada – e a situação preconizada pela norma – ideal.

A Resolução nº 303/2002 do CONAMA conceituou, pela primeira vez, no inciso XIII do art. 2º, inciso XIII o que seja uma Área Urbana Consolidada:

XIII - 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 km<sup>2</sup>.

Em 2009, com a intenção de regularizar ocupações urbanas desconformes com legislação do parcelamento urbano a Medida Provisória nº 459/09 que instituiu o Programa Minha Casa, Minha Vida, convertida na Lei nº 11.977/2009, de mesmo nome, que agora em sede de lei estabeleceu definição do que seja Área Urbana Consolidada, insculpindo no inciso II do art. 47, acima transcrito.<sup>29</sup>

A Lei da regularização das ocupações desordenadas manteve a densidade populacional exigida, elevou a rede viária como condicionante obrigatória, reduziu para a caracterização da área urbana consolidada de quatro para dois requisitos simultâneos e exclui as condicionantes de iluminação pública, tratamento de

---

<sup>29</sup> BRASIL. **Lei Nº 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2009/lei/11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/11977.htm)> Acesso em: 17 de jun. 2014.

resíduos urbanos e canalização das águas pluviais. Portanto, redefiniu o conceito facilitando o reconhecimento de uma situação fática.

Assim, decorre do reconhecimento da área urbana consolidada a possibilidade da continuidade da ocupação para fins urbanos realizada até determinado marco temporal, e mais do que isso, a própria regularização fundiária da área considerada de Preservação Permanente nos termos do art. 64 e seguintes do Código Florestal Federal.

#### **4.1.2 Do marco temporal para a regularização das APPs em área urbana consolidada**

Inobstante as mais variadas tentativas de estabelecer um marco temporal para que uma área possa ser considerada área urbana consolidada, que vão desde a datada edição das Resoluções nºs 302 e 303 do CONAMA passando pela edição do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001.

Mesmo que se entenda o marco temporal para o reconhecimento do que constitua uma área urbana consolidada, como sendo aquele definido pelo Conselho de Defesa do Meio Ambiente – CONMAM – do Ministério Público do Estado do Rio Grande do sul, através do enunciado 13<sup>30</sup>, ou seja, 24 de agosto de 2001, quando o texto do código florestal então em vigor passou a considerar Área de Preservação Permanente não só as florestas e as demais formas de vegetação, mas também as áreas cobertas ou não por vegetação nativa, não há como se afastar do contexto estabelecido pelo Novo Código Florestal.

Segundo Mauro da Fonseca Ellovitch e Carlos Alberto Valera<sup>31</sup> o marco temporal para que uma área urbana seja considerada consolidada seria 31 de

---

<sup>30</sup> Enunciado nº 13: Para efeito de considerar consolidadas ou não edificações em Área de Preservação Permanente – APP em zona rural, é admissível a utilização, como marco temporal, da data de entrada em vigor da Medida Provisória n.º 2166, de 24.08.2001, que alterou o conceito de Área de Preservação Permanente – APP. RIO GRANDE DO SUL. Ministério Público. **RESOLUÇÃO Nº 03/2011**. Referenda enunciados aprovados pelo Conselho de Defesa do Meio Ambiente. Disponível em <<http://www.mprs.mp.br/legislacao/id5689.htm?impressao=1>> Acesso em 17 de jun. de 2014.

<sup>31</sup> ELLOVITCH, Mauro da Fonseca; VALERA, Carlos Alberto. Apontamentos sobre a lei federal 12.651/12 – Novo Código (anti) Florestal. **Revista do Ministério do Rio Grande do Sul**, n. 73, 2013. p. 82.

dezembro de 2007. Tal dada vem do artigo 54, §1º, da Lei nº 11.997/2009, que para os fins de regularização fundiária de áreas de ocupação antrópicas irregulares, fixou aquele marco temporal.

Ocorre que a Lei nº 12.651/2012, reconheceu a existência de áreas urbanas e rurais consolidadas, determinando para os imóveis rurais com ocupação irregular em APP o marco temporal delimitador do dia 22 de julho de 2008, qual seja a data da entrada em vigor do Decreto 6.514/2008<sup>32</sup>. Previu ainda uma espécie de anistia integral e parcial do dever de recuperar as Áreas de Preservação Permanentes ocupadas antes dessa data, estabelecendo um escalonamento de metragens de recuperação de acordo com utilização e do tamanho da área da propriedade, esta fixada em módulos fiscais.

Para as ocupações em APP de área urbana consolidada, a lei não previu expressamente um marco temporal de ocupação para que assim fosse considerada, deixando as situações mais frágeis sem base legal que a sustente.

Duas poderão ser as interpretações. Por critério de isonomia tem-se como marco temporal aquele definido para a área rural consolidada também para a área urbana consolidada, qual seja, 22 de julho de 2008. Também, como marco temporal para as intervenções em APP de área urbana considerada consolidada, caberia a aplicação do marco temporal de 31 de julho de 2007, por ser a data já definida na lei que define os critérios de regularização das ocupações em APP para fins de moradia.

Parece que inafastável é a necessidade de regulamentação, o marco temporal para que uma área urbana seja considerada consolidada, é o dia 22 de julho de 2008 e, depois desta data, não é mais possível a regularização da ocupação irregular ou a aprovação de projetos ou implantação de novos núcleos urbanos, até porque o atual Código Florestal, dentro do regime de proteção das APPs, proíbe no § 3º do art. 7º, novas autorizações de supressão de vegetação nas áreas que ainda não foram recuperadas, inobstante se tratar de área urbana ou rural, após o marco temporal de 22 de julho de 2008.

---

<sup>32</sup> Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008. Regulamenta as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências.

No Brasil, as cidades projetadas são raras, e mais, elaboradas e constituídas antes das normas estabelecidas em legislação ambiental, aliás, legislação que era eminentemente florestal, não sistêmica. Portanto, não se pode ignorar o consagrado princípio *tempus regit actum* na formação e no exercício do direito urbanístico.

A realidade hoje é de cidade existente e consolidada como núcleo populacional, mas em atenção às novas demandas necessário se faz os acréscimos de bairros e condomínios fechados nas periferias ou balneários, tanto por populações de alta renda como aqueles populares. Também encontramos ocupações em APP na zona urbana voltadas ao comércio ou outras situações que não para fins de moradia.

Nestas, inarredavelmente a função ambiental das Áreas de Preservação Permanente em área urbana deve ser atentada. Fica a dúvida de como resolver as ocupações, muitas iniciadas sob a égide do Código de 1965, em que as normativas vigentes não trazem qualquer regramento. Reitera-se que a maioria das cidades do Brasil são povoadas e repletas de construções de todos os tipos e, indiscriminadamente, em todos os locais, como por exemplo, junto à beira de estradas, rios e até mesmo desde as encostas aos topos dos morros, ou seja, ocupações de todos os tipos, que estão inseridas no contexto da cidade e já foram transferidas de proprietários inúmeras vezes, sem que nenhum planejamento tenha sido feito. A questão resume-se, então, em verificar se as APPs nas áreas urbanas consolidadas ainda possuem a função ambiental referida no inciso II do art. 3º do Código Florestal.

Com efeito, esta questão necessita de regramento, evitando, assim, decisões e autorizações desordenadas e muitas, até, injustas, frente ao cenário atual de ocupações de APPs, pois nessas cidades existe um misto de atividades que foram construídas com autorização do poder público, de acordo com as leis de uso e ocupação do solo urbano, muitas com “habite-se”, o que forma, portanto, ocupações regulares e consolidadas, que constituem um sistema urbano consolidado e de uso intenso, porém, contrário as normas de proteção das APPs.

Caberia dizer que, na prática esse aglomerado urbano perdeu sua função ambiental natural, aquela descrita no inciso II do art. 3º da Lei nº 12.651/2012, antes reproduzido na Lei nº 4.771/1965. Seria, então, cabível referir que o bem estar das

populações humanas não se dá apenas pela manutenção do ambiente natural intocado, mas também pela estrutura urbana capaz de propiciar habitação, mobilidade, lazer, saneamento, microclima, segurança e estabilidade jurídica?

Outrossim, um dos princípios constitucionais estampados no direito ambiental é o princípio da função socioambiental da propriedade, o que permite dizer que além de não poluir, não degradar o meio ambiente, o proprietário ou possuir deve, a qualquer tempo agir de modo positivo, dando o destino óbvio à área, positivando o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico, urbano ambiental que a legislação ambiental determina:

[...] 1. Inexiste direito ilimitado ou absoluto de utilização das potencialidades econômicas de imóvel, pois antes até "da promulgação da Constituição vigente, o legislador já cuidava de impor algumas restrições ao uso da propriedade com o escopo de preservar o meio ambiente" [...], tarefa essa que, no regime constitucional de 1988, fundamenta-se na função ecológica do domínio e posse. 2. Pressupostos internos do direito de propriedade no Brasil, as Áreas de Preservação Permanente e a Reserva Legal visam a assegurar o mínimo ecológico do imóvel, sob o manto da inafastável garantia constitucional dos "processos ecológicos essenciais" e da "diversidade biológica". Componentes genéticos e inafastáveis, por se fundirem com o texto da Constituição, exteriorizam-se na forma de limitação administrativa, técnica jurídica de intervenção estatal, em favor do interesse público, nas atividades humanas, na propriedade e na ordem econômica, com o intuito de discipliná-las, organizá-las, circunscrevê-las, adequá-las, condicioná-las, controlá-las e fiscalizá-las. Sem configurar desapossamento ou desapropriação indireta, a limitação administrativa opera por meio da imposição de obrigações de não fazer (*non facere*), de fazer (*facere*) e de suportar (*pati*), e caracteriza-se, normalmente, pela generalidade da previsão primária, interesse público, imperatividade, unilateralidade e gratuidade.<sup>33</sup>

Assim, inegável que o espaço urbano já foi objeto de modificações irreversíveis e, neste sentido, a pretensão de aplicar as leis ambientais nos casos concretos é desmerecida, por simples e puramente, ignorar o fato de que a tentativa do *status quo ante* não é possível.

---

<sup>33</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2.Turma). Recurso Especial n. 1.240.122 - PR (2011/0046149-6). Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília, 2 de out. de 2012. Disponível em <http://s.conjur.com.br/dl/stj-mantem-multas-aplicadas-antes.pdf>> Acesso em 17 de junho de 2015.

Todavia e por fim, o que se pretende é normatizar o que o legislador deixou lacunoso, não afastando, em homenagem ao princípio da proibição do retrocesso ambiental as regras de proteção e preservação do meio ambiente, evitando assim o aumento da degradação do meio ambiente.

#### 4.2 AS OCUPAÇÕES NAS APP EM IMÓVEIS RURAIS

Para as áreas especialmente protegidas - APPs, em zona rural, que foram degradadas antes de 22 de julho de 2008, o Código Florestal trouxe normas para a regularização e recuperação dessas áreas, permitindo nessas áreas a continuidade das atividades agrossilvipastoril, ecoturismo ou turismo rural.

De acordo com as disposições do art. 61-A do Código Florestal as faixas mínimas de recomposição de áreas de preservação permanente para pequenas propriedades rurais<sup>34</sup>, para qualquer tamanho de rio, em propriedades até 1 (um) módulo fiscal, serão de 5 (cinco) metros de largura (§ 1º). Propriedades de 1 (um) a 2 (dois) módulos fiscais terão faixa de recomposição de 8 (oito) metros de largura. Para as propriedades rurais de 2 (dois) a 4 (quatro) módulos fiscais, a recomposição será de 15 (quinze) metros de mata ao longo dos rios.

O Decreto nº 7.830, publicado em 18 de outubro de 2012, para regulamentar a lei nº 12.651/2012, no art. 19, § 4º, traz a regra para regularização das áreas de preservação permanente em propriedade rurais maiores de 4 (quatro) módulos fiscais. O Decreto prevê a recomposição de 20 (vinte) metros de área desmatada, em cursos d'água de até 10 (dez) metros, para propriedades de 4 (quatro) a 10 (dez) módulos fiscais. Para os demais casos, será obrigatória a recomposição de faixa correspondente à metade da largura do rio, observado o mínimo de 30 (trinta) metros e o máximo de 100 (cem) metros.

Importante referir, por qualidade técnica, que Módulo Fiscal é uma unidade de medida agrária usada no Brasil, instituída pela Lei nº 6.746, de 10 de dezembro de 1979 – Estatuto da Terra. É expressa em hectares e é variável, sendo fixada para cada município, levando-se em conta o tipo de exploração predominante no município, a renda obtida com a exploração predominante, outras explorações

---

<sup>34</sup> Propriedade com áreas de preservação permanente onde há a continuidade de atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural, consolidadas até 22 de julho de 2008.

existentes no município que, embora não predominantes, sejam expressivas em função da renda ou da área utilizada e o conceito de propriedade familiar.

O módulo fiscal corresponde à área mínima necessária a uma propriedade rural para que sua exploração seja economicamente viável. A depender do município, um módulo fiscal varia de 5 a 110 hectares. Nas regiões metropolitanas, a extensão do módulo rural é geralmente bem menor do que nas regiões mais afastadas dos grandes centros urbanos. O módulo fiscal serve também de parâmetro para definir os beneficiários do PRONAF - pequenos agricultores de economia familiar, proprietários, meeiros, posseiros, parceiros ou arrendatários de até 4 (quatro) módulos fiscais.

Não se confunde módulo fiscal com módulo rural, que é calculado para cada imóvel rural em separado e sua área reflete o tipo de exploração predominante no imóvel rural.

#### **4.2.1 O que se entende por propriedade rural**

De acordo com o art. 2º, I, da Instrução Normativa do Ministério do Meio Ambiente nº 02, de 06 de maio de 2014, entende-se por imóvel rural o prédio rústico de área contínua, qualquer que seja sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial, conforme disposto no inciso I do art. 4º da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, podendo ser caracterizado como:

Art. 4º [...]

- a) pequena propriedade ou posse: com área de até 4 (quatro) módulos fiscais, incluindo aquelas descritas nos termos do inciso V do art. 3º da Lei nº 12.651, de 2012;
- b) média propriedade ou posse: com área superior a 4 (quatro) até 15 (quinze) módulos fiscais;
- c) grande propriedade ou posse: com área superior a 15 (quinze) módulos fiscais;

Outrossim, a pequena propriedade ou posse rural, nos termos do art. 3º, V, da Lei nº 12.651/2012, é aquela explorada mediante o trabalho pessoal do agricultor familiar e do empreendedor familiar rural, incluindo os assentamentos e projetos de

reforma agrária, e que atenda ao disposto no art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006.

Assim dispõe o art. 3º da Lei nº 13.326/2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;

II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;

III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; ([Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011](#))

IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

§ 1º O disposto no inciso I do caput deste artigo não se aplica quando se tratar de condomínio rural ou outras formas coletivas de propriedade, desde que a fração ideal por proprietário não ultrapasse 4 (quatro) módulos fiscais.

#### **4.2.2 Conceito de área rural consolidada**

A área rural consolidada é a área de imóvel rural com ocupação antrópica, preexistente a 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris, admitida, neste último caso, a adoção do regime de pousio, conforme expresso no art.3º, IV, da Lei nº 12.651/2012.

Esse marco temporal refere-se à data da publicação do Decreto Federal nº 6.514/2008, que trata das infrações e sanções administrativas ao meio ambiente e regulamenta a Lei de Crimes Ambientais, Lei nº 9.605/1998.

#### **4.2.3 Requisitos e procedimento obrigatórios para a regularização da intervenção na APP nos imóveis rurais**

Para a regularização do imóvel rural, os proprietários rurais deverão inscrever a propriedade no órgão ambiental competente, por meio de inscrição no Cadastro Ambiental Rural – CAR. Este cadastro é o registro da propriedade rural

que, para se regularizarem (recomposição das áreas degradadas), deverão estar inscritas no CAR.

O Cadastro Ambiental Rural é um registro eletrônico de abrangência nacional, que servirá para compor a base de dados do governo para “controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento”. Entre os dados que o integrarão estão informações do proprietário ou responsável pelo imóvel rural, da planta do perímetro do imóvel, da localização dos remanescentes de vegetação nativa, das APPs, das Áreas de Uso Restrito, das áreas consolidadas e da localização das Reservas Legais (§ 1º do art. 29 do Novo Código Florestal e art. 5º do Decreto).

A inscrição no CAR é obrigatória a toda propriedade e posse rural, com natureza declaratória e permanente, devendo ser requerida no prazo de 1 (um) ano contado da implantação, preferencialmente junto ao órgão ambiental municipal ou estadual.

O CAR integra o Sistema de Cadastro Ambiental Rural – SICAR, responsável por receber, gerenciar e integrar os dados do CAR – Cadastro Ambiental Rural. O sistema também possibilitará controlar informações sobre remanescentes de vegetação nativa, APPs e Reservas Legais. Os Estados e os Municípios disponibilizarão em sítio eletrônico na Internet a interface do programa de cadastramento dos imóveis. Para os entes federativos que não disponham de sistema para o cadastramento de imóveis rurais poderá ser firmado instrumento de cooperação com o Ministério de Meio Ambiente e utilizado o módulo de cadastro ambiental rural disponível no SICAR, segundo o § 2º do art. 3º do Decreto nº 7.830/2012.

Para as pequenas propriedades rurais será observado o procedimento de cadastro simplificado, nos termos de ato do Ministro de Estado de Meio Ambiente, no qual será obrigatória apenas a identificação do proprietário ou possuidor rural, a comprovação da propriedade ou posse e a apresentação do croqui que identifique o perímetro do imóvel, as APPs e a Reserva Legal, conforme art. 8º do Decreto nº 7.830/2012.

O CAR é a primeira exigência para a regularização ambiental e também é condição para acessar créditos de políticas públicas.

A partir da inscrição da propriedade no CAR será possível identificar os déficits ambientais no imóvel, bem como as formas possíveis de recuperação da área degradada. Assim, cada Estado deverá propor um Programa de Regularização Ambiental – PRA.

Os Programas de Regularização Ambiental – PRAs, serão instituídos no âmbito da União, dos Estados e do Distrito Federal, no prazo de 1 (um) ano, prorrogável por igual período, contado a partir da publicação do Código Florestal de 2012, compreendendo o conjunto de ações ou iniciativas a serem desenvolvidas por proprietários e posseiros rurais com o objetivo de se adequar e promover a regularização ambiental das áreas degradadas, nos termos do art. 59 do Código Florestal c/c o art. 9º e seguintes do Decreto nº 7.830/2012.

Nos Programas de Regularização Ambiental estarão estabelecidas as ações a serem desenvolvidas pelos proprietários ou posseiros que queiram legalizar áreas hoje irregulares quanto às normas ambientais.

De acordo com o § 2º do Novo Código Florestal a inscrição do imóvel no CAR é obrigatória para a adesão ao Programa de Regularização Ambiental – PRA. A adesão ao PRA deverá ser requerida no prazo de 1 (um) ano a contar da implantação do Programa.

A adesão ao PRA será operacionalizada através da assinatura de um termo de compromisso, que deverá conter as obrigações assumidas para recuperar ou recompor as áreas de preservação permanente, de reserva legal e de uso restrito do imóvel rural, ou ainda de compensar áreas de reserva legal.

Assim, o proprietário, ao fazer o cadastro, contará com o órgão ambiental para a regularização da área degradada, assinando um termo de cooperação, no qual constarão as medidas a serem implementadas, bem como os prazos a serem cumpridos, sendo monitorado até a recuperação total da área, observadas as disposições previstas no art. 61-A do Código Florestal e também o § 4º do art. 19 do Decreto nº 7.830/2012.

A recomposição das áreas protegidas, em área rural, degradadas até 22 de julho de 2008, como já referido, se dará nos moldes dos art. 61-A do Novo Código Florestal e do § 4º do art. 19 do Decreto nº 7.830/2012, onde o critério para a recuperação é o tamanho da propriedade, ou seja, de acordo com o módulo fiscal.

Isto quer dizer que o proprietário deverá recompor a APP degradada na propriedade, considerando o tamanho da mesma e não o total de área pertencente ao mesmo proprietário.

O que se objetiva com estas medidas é que cada propriedade rural tenha o seu percentual de reserva legal e também que as áreas de preservação permanentes, que foram degradadas em razão das atividades nelas instaladas, antes de 22 de julho de 2008, tornem a cumprir sua função de proteção do ecossistema local, sem prejudicar as atividades hoje consideradas consolidadas.

#### **4.2.4 Intervenções em APPs de imóvel rural após 22 de julho de 2008**

Inexiste norma que permita a regularização de uma intervenção em área de preservação permanente após 22 de julho de 2008, sendo que o Código Florestal Federal apenas disciplinou, no § 1º do art. 7º que:

§ 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.

Assim, para as atividades instaladas em APP, em imóvel rural, após 22 de julho de 2008, não se admite a regularização prevista no art. 61 – A da Lei nº 12.651/2012, sendo que a responsabilidade pelo dano causado à área deverá ser apurada, através do processo administrativo ambiental, exigindo-se, em todos os casos, a recuperação da área degradada, conforme preconiza o § 3º do art. 225 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

## **5 LOTES URBANOS COM MATRÍCULA IMOBILIÁRIA EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE**

Muito se discute a situação de loteamentos, forma de parcelamento do solo urbano, devidamente autorizados, onde resultaram lotes urbanos, os quais são regularmente registrados e comercializados, sendo que, quando da sua utilização, verifica-se a existência de área de preservação permanente, onde, por exemplo, não

se admite a edificação para fins de moradia ou comércio. Também, enfrenta-se a questão de que um proprietário de lote urbano, que ao arripio do controle público edificou e utiliza a área de preservação permanente, podendo dar continuidade a utilidade, mediante a regularização fundiária, sendo que aquele que, ao respeito do controle prévio de polícia, não poderá usar e gozar da área de preservação permanente, pois não se enquadra nas possibilidades de intervenção em APP previstas no Código Florestal.

A questão posta refere-se à ocupação do lote já configurada, onde nada mais há o que se discutir sobre seu uso, passível de regularização, mediante a adoção das medidas acautelatórias ambientais e compensatórias. A questão está no lote urbano, devidamente regular, localizado em núcleo dotado de infraestrutura, com circunvizinhança ocupada, mas sobre o qual ainda não foi edificado, mas localizado na/ou com a presença de Área de Preservação Permanente.

Essas áreas que sofreram parcelamento do solo para fins urbanos apenas do âmbito formal, isto é, os loteamentos ou desmembramento que ao longo do tempo e segundo as normas da época foram aprovados e tiveram efetuada a matrícula no Registro Imobiliário, sem que, no entanto tenham sido utilizados para a edificação. Nestes casos a função ambiental está integralmente ou na maior parte preservada, posto que não modificada a situação fática do local e a consequência disso é que, em que pese não haver modificação no direito à propriedade, incidem as limitações de uso impostas pela legislação ambiental de proteção às Áreas de Preservação Permanente. A jurisprudência é pacífica quanto a este fato, negando direito à indenização pelos efeitos da restrição ao uso da propriedade:

APELAÇÃO CÍVEL. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. RESTRIÇÃO DA PROPRIEDADE POR IMPEDIMENTO LEGAL. INDENIZAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. Não há cerceamento de defesa, quando desnecessária a produção de prova pericial. A não interposição de recurso próprio, quando indeferida a produção de prova, torna preclusa a matéria. A restrição de uso da propriedade, por se tratar de área de preservação permanente, não enseja indenização, em decorrência de impedimento legal (Lei nº 4.771/65). NEGARAM PROVIMENTO AO APELO. UNÂNIME.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. 4. Câmara Cível. Apelação Cível Nº 70032250987. Relator: Desembargador Alexandre Mussoi Moreira. Porto Alegre, 28 de abril de 2010.

Importante referir que não se pode confundir a ocupação de lote urbano para fins de edificação com a possibilidade de parcelamento do solo em área de preservação permanente.

Cumpra elucidar que a Lei nº 12.651/2012 possibilita a intervenção em APP para abertura de sistema viário, conforme autoriza a hipótese de utilidade pública, prevista no art. 3º, IX, “b”, da Lei Florestal. Entende-se por utilidade pública, conforme as disposições referidas *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.*

Assim, resta concluir que o sistema viário será admitido em área de preservação permanente, para fins de parcelamento de solo aprovados pelo Município, o que não autoriza a construção de imóveis ou qualquer outra interferência na área que não considerada de utilidade pública, interesse social ou de baixo impacto, elencadas nos incisos VIII, IX e X do art. 3º da Lei nº 12.651/2012.

## **6 DECISÕES SOBRE AS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE**

As questões controvertidas, e até mesmo os diversos entendimentos sobre a aplicação da legislação ambiental sobre as áreas de preservação permanente chegaram ao Poder Judiciário. Sensível ao tema vem se manifestando de maneira a interpretar o mandamento legal à realidade fática. Neste sentido a decisão no Agravo de Instrumento nº 0097028-85-2011.8.26 do Tribunal de Justiça de São Paulo, revisando decisão que determinara a cessação de obras em metragem de Área de Preservação Permanente, ponderou sobre os efeitos da consolidação de ocupação em área urbana.

Agravo de Instrumento Ação civil pública – Deferimento de liminar, consistente em determinação, aos réus, para que cessem, imediatamente, e/ou não iniciem obras ou atividades que possam causar danos ao meio ambiente em faixa de 30(trinta) metros a contar de cada margem da Avenida Washington Luís e num raio de 50 (cinquenta) metros das nascentes existentes, respeitando-se, ainda, a faixa de recuo obrigatório de 05 (cinco) metros, pena de multa diária Situação do local, quanto à canalização do córrego das Araras e às construções com diversas finalidades, sem observância da faixa de preservação permanente de 30 (trinta) metros, estabelecida na Lei nº. 4.771/65 (Código Florestal), revogada pela Lei nº. 12.651/12, que, de há muito, está consolidada – Ausência dos requisitos do "fumus boni iuris" e do "periculum in mora" Liminar revogada - Recurso provido.<sup>36</sup>

Nesta decisão, a legislação municipal fora respeitada, com loteamento aprovado, com a devida incorporação ao sistema viário, com licenciamento de construção e canalização do córrego, portanto situação de área consolidada. De suma importância foi o acolhimento da situação fática em sua característica de irreversibilidade, expressamente consignando que é impossível a reversão de toda a área de preservação permanente, ao *status quo ante*, no que se refere à recuperação ambiental, em sequência, o órgão julgador interpreta com clareza palmar o que seja a perda da função ambiental de uma área, ainda que marginal a um curso d'água, consignando que:

Nessas circunstâncias, não vejo como atribuir à faixa ao longo do córrego, recomposta em florestas ou não, a função ecológica primitiva. A mata protetora nada protegerá, uma vez que as águas foram isoladas e não têm, nesse trecho, contato algum com a natureza; e não há sentido maior em impedir a ocupação que se amolde ao Plano Diretor e às posturas urbanas dos terrenos localizados depois da avenida, se a própria avenida permanece onde está com o impacto ambiental que lhe é próprio. São circunstâncias que levam a uma flexibilidade do uso das áreas de preservação permanente na área urbana [...]. Cumpre não confundir as duas situações existentes. Uma, a área de preservação ao longo do córrego, foi analisada acima; entendo que a canalização do córrego e seu isolamento do ambiente circundante extinguem a faixa de preservação ao longo dele ante a perda total da função protetora; caso se entenda pela sobrevida da faixa protegida, pela adoção da sugestão feita pela Prefeitura. Outra, as nascentes identificadas no processo que merecem proteção em si, independentemente do córrego onde deságuam e cuja área de preservação permanente

---

<sup>36</sup>SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 0097028-85.2011.8.26.0000. Relatora: Zélia Maria Antunes Alves. São Paulo, 27 de agosto de 2013.

deve ser recomposta e mantida.

Acrescendo importante valoração do que seria “sacrifício social” para a retirada das atividades urbanas existentes sobre as metragens das de Áreas de Preservação Permanente, o Tribunal Regional da 5<sup>o</sup> Região, exarou decisão absolutamente sensível aos efeitos sociais da aplicação literal não sistêmica da nova lei, aduzindo que:

[...] trata de uma área urbana que foi degradada desde o ano de 1930, e portanto foi definido que o retorno das áreas ao estado original, ainda que com o objetivo de proteger os recursos hídricos, não pode sacrificar valores sociais de maior monta já que atingem a cidade de Petrolina. O mero exame do levantamento e do mapeamento de Petrolina, cuidadosamente elaborado pelo perito, dá ao observador isento uma visão perfeita da impossibilidade de se raciocinar daquela área como submetida à proteção do Código Florestal. Trata-se de local totalmente impregnado de atividades urbanas, apertado entre edificações já vetustas, soando surreal falar-se em aplicação, ali, de Código Florestal. Penso que ainda se iniciado hoje o empreendimento se inseriria nas exceções previstas no Código, eis que se localiza em área consolidada e onde os danos sociais não justificariam uma reversão à antiga composição vegetal. As vantagens ambientais não justificariam o sacrifício social.<sup>37</sup>

O mesmo Tribunal Regional Federal da 5<sup>a</sup> Região trilhou o caminho da segurança jurídica no reconhecimento das áreas consolidadas, não só na questão da moradia, mas também quanto a equipamentos de cunho comercial urbano, no caso do *shopping center* que está localizado a margem do rio Jaguaribe. A ementa do referido acórdão define que:

[...] 1- Apelações em face da sentença que acolheu parcialmente o pedido para determinar a suspensão das obras de ampliação do Manaíra Shopping situadas na faixa de 50m de largura ao longo da faixa marginal do Rio Jaguaribe, até o julgamento final da ação principal, por estar situado em área de proteção ambiental, de acordo com o novo Código Florestal. 2- O atual Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) adotou o conceito de área de proteção permanente, em substituição à proteção da vegetação existente na legislação anterior. Entretanto, a nova definição deve respeitar as situações já consolidadas, bem assim o ato jurídico perfeito formado em obediência à lei anterior, visando afastar a insegurança jurídica. Esse inclusive é o posicionamento do STJ o qual firmou o entendimento de

---

<sup>37</sup> PERNAMBUCO. Tribunal Regional Federal da 5<sup>a</sup> região. Apelação Cível nº 552683 - PE (2009.83.08.000068-2). Relator: Desembargador Federal Paulo Roberto de Oliveira Lima. Recife, 2 de maio 2014.

que "o novo Código Florestal não pode retroagir para atingir ato jurídico perfeito, direitos ambientais adquiridos e a coisa julgada" (AGARESP 327687, Rel. Humberto Martins, Resp 625024/RO, REsp 1.240.122/PR, Rel. Ministro Herman Benjamin). [...]

O Tribunal de Justiça de São Paulo entendeu a sobre a obediência às metragens de Área de Preservação Permanente se aquela ainda mantém íntegra a sua função ambiental, o que não ocorre nas áreas urbanas consolidadas. No caso em questão, vem a ser uma área às margens de um córrego urbano em parte canalizado, com intensa urbanização no entorno e ruas que confinam o córrego de ambos os lados, conforme segue:

[...] Área urbana. Área de preservação permanente. Ocupação. Descaracterização da área protegida. Ausência de autorização. Demolição. Peculiaridades. [...] 2. Loteamento aprovado. Direito de construir. A simples aprovação do loteamento pelo Município não significa que tenha atendido às demais exigências legais da época. O direito de construir se rege pela lei vigente ao tempo da construção. A lei vigente ao tempo da aprovação poderá ser considerada pelo juiz, conforme o caso concreto. 3. Área de preservação permanente. Área urbana. Legislação. A LF nº 4.771/65 (atual LF nº 12.651/12) se aplica à área urbana; mas recomenda a avaliação da sobrevivência da função ecológica e da legislação municipal, como decorre do § 2º do art. 2º e do art. 182 da Constituição Federal. A urbanização não pode ser ignorada pelo juiz. 4. Construção. Área de preservação permanente. A área de preservação deve ser conservada, não ocupada. No entanto, o caso concreto oferece peculiaridades que não podem ser desconsideradas. A área de preservação permanente às margens do córrego urbano em parte canalizado foi descaracterizada pela intensa urbanização de suas duas margens, pela abertura de ruas que confinam o córrego de ambos os lados, além da impermeabilização de parte das margens do curso d'água. A perda da função ambiental prejudica a área de preservação permanente, que nenhuma função exerce. Procedência. Reexame, recurso da ré e da Prefeitura provido para julgar a ação improcedente.<sup>38</sup>

No mesmo sentido é a decisão do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, acrescentando a aplicação dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, quando da possibilidade de construção de edificação em lote urbano circundado por equipamentos viários e prédios, quando já descaracterizada a função ambiental da

---

<sup>38</sup> SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. 1. Câmara Reservada ao Meio Ambiente. Apelação nº 0054390-44.2011.8.26.0224. Relator: Desembargador Torres de Carvalho. São Paulo, 27 de março de 2014.

área:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. NEGATIVA DE LIMINAR EM MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO AMBIENTAL. LICENÇA PARA CONSTRUIR PRÓXIMO AO RIO CACHOEIRA, DISTANTE APROXIMADAMENTE 36 METROS DE SUA MARGEM. IMPOSIÇÃO GENÉRICA DO NOVO CÓDIGO FLORESTAL DE DISTÂNCIA MÍNIMA DE 50 METROS (ART. 4º, I, "B", DA LEI N. 12.651, DE 25 DE MAIO DE 2012). ÁREA URBANA CONSOLIDADA. IMÓVEL CERCADO POR EDIFICAÇÕES E QUE CONFRONTA COM VIA PÚBLICA DE INTENSO TRÁFEGO ANTES DE QUALQUER APROXIMAÇÃO COM AS MARGENS DO RIO. JOINVILLE, "CIDADE CONCRETA", NASCIDA À BEIRA DO RIO CACHOEIRA. SOLUÇÕES URBANÍSTICAS E AMBIENTAIS QUE NÃO DISPENSAM UM JUÍZO DE PONDERAÇÃO E ATENÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. MATA CILIAR INEXISTENTE. DESCARACTERIZAÇÃO DAS ÁREAS DE ENTORNO. FUNÇÃO ECOLÓGICA AFASTADA, COMO AINDA INVIABILIZADA, PELA MULTIPLICIDADE DE CONSTRUÇÕES E PRESENÇA DE EQUIPAMENTOS URBANOS E COMUNITÁRIOS, QUALQUER POSSIBILIDADE DE RECUPERAÇÃO DA ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE, CONSIDERADA COMO UM TODO AO LONGO DAS FAIXAS MARGINAIS DO CURSO D'ÁGUA. CONSTRUÇÃO ADMITIDA, CUMPRIDAS ÀS DEMAIS EXIGÊNCIAS DA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO.<sup>39</sup>

Não obstante, o acórdão ainda destaca que o Tribunal de Justiça de Santa Catarina instado a manifestar-se sobre os conflitos entre lei do parcelamento do solo urbano e o Código Florestal, proclamou que:

[...] essas disposições normativas não se contradizem, antes convivem, ocupando-se de fatos diferentes: o Código Florestal é aplicável à área rural, por isso, ele é estranho quando se trata de parcelamento de área do solo urbano, assim definida pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal [...]. Pois bem. Mesmo considerando, hoje, que o novo Código Florestal expressamente contempla a sua aplicação, para delimitação das áreas de preservação permanente (APPs), em "zonas urbanas" (art. 4º, Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012), não há olvidar que algumas hipóteses concretas podem suscitar temperamentos, marcados por um juízo de ponderação e pelos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

As recentes decisões judiciais têm se mostrado atentas às situações de área

---

<sup>39</sup> SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Agravo de Instrumento nº 2013.005497-9. Relator: Desembargador Cesar Abreu. Florianópolis, 8 de outubro de 2013.

urbana consolidada, ponderando acerca do direito social à moradia, segurança jurídica e vinculação da desocupação de áreas se efetivamente importantes à manutenção da função ambiental de uma Área de Preservação Permanente.

No contraponto, as restrições ao direito de construir nas áreas protegidas aplicam-se a todo e qualquer proprietário de imóvel em APP, segundo entendimento da Corte gaúcha. Antes de adquirir um imóvel, compete ao particular verificar a possibilidade de construir na área, no que se refere à autorização a ser outorgada pela municipalidade, bem como de eventuais restrições ao direito de construir, determinadas por leis específicas.

Assim entendeu o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, em recente decisão que enfrenta a alegação de que a proibição de construir em APP não agride o direito constitucional à moradia, decidindo pela demolição da obra na área protegida:

Ementa: APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DEMOLITÓRIA. CONSTRUÇÃO IRREGULAR. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. DIREITO À MORADIA. 1. Estando incontroverso que a construção da parte autora é irregular, porquanto não autorizada pelo Poder Público, tampouco cumpriu as exigências da legislação municipal que trata sobre as Obras para Fins Urbanos (LMC n.º 10/2006) e ainda está assentada em área de proteção ambiental, onde é vedada qualquer construção, correta a ordem para sua demolição. 2. O direito social à moradia não é absoluto, estando seu conteúdo vinculado ao bem de todos os membros da comunidade e não apenas do indivíduo isoladamente. A possível existência de outras moradias na mesma situação não justifica a irregularidade. APELAÇÃO IMPROVIDA.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Apelação Cível Nº 70062151725, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francesco Conti, Julgado em 28/01/2015.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho apresentou a evolução da legislação brasileira elaborada para proteger o meio ambiente, especificamente quando às áreas que possuem uma característica que deve ser preservada, quais sejam, as áreas de preservação permanente - APP.

Da análise da legislação florestal e suas alterações, ressaltou-se a importância do artigo 225 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que tratou o meio ambiente como um direito fundamental e, um bem de uso comum do povo, devendo ser ecologicamente equilibrado, para que assim traga uma sadia qualidade de vida a todos os seres humanos.

Da elaboração do atual Código Florestal, Lei nº 12.651, retira-se a definição do que se considera-se espaços protegidos, especificando as Áreas de Preservação Permanente, que tem como objetivo principal a preservação da função ambiental em busca do equilíbrio ecológico e todas as características do seu ecossistema. A definição exata e a finalidade estão no artigo 3º, inciso II da Lei nº 12.651/2012, onde refere resumidamente a uma área com vegetação nativa ou não, com função ambiental. Esta área terá como elementos de manutenção de sua função ambiental o auxílio dos elementos objetivos nos artigos 4º e 6º, que são fixados no sentido da constituição de Áreas de Preservação Permanente.

Do estudo, outrossim, definiu-se que ainda há muito que estudar e discutir acerca das áreas de preservação permanente, uma vez que as ocupações desordenadas nas cidades é incompatível com a legislação atual, o que se transforme numa problemática sem base legal para resolver. A legislação florestal atual apresenta as normas de proteção e uso, o regime de proteção das áreas de preservação permanente, as hipóteses em que se permite intervir ou suprimir a vegetação desses espaços e, também, as situações em que se pode aplicar o instituto da regularização fundiária, para os casos de interesse social e específica, em área de preservação permanente. Todavia, torna problemática a ocupação das APPs em área urbana ou rural, que não possuem a finalidade de moradia, sem ter, então, base legal para regularizar as ocupações que se estenderam ao longo do tempo, mas que ainda, e sempre, estiveram em desacordo com a legislação, mas que, pelas características da ocupação, sua retirada pode ser ainda mais degradadora para o meio ambiente.

Em síntese, a grande maioria das cidades brasileiras teve seu desenvolvimento inserido nas áreas de preservação permanente, não sendo possível aplicar as regras de regularização dessas ocupações por ausência de previsão legal. O Código Florestal apresenta, apenas, regras para regularizar ocupações para fins de moradia, aplicando-se as regras da Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida, áreas urbanas consolidadas e regularização e continuidade das atividades agrossilvipastoril, ecoturismo e turismo rural, nas propriedades rurais, iniciadas antes de 22 de julho de 2008, deixando as demais ocupações, como por exemplo, atividades comerciais, industriais e educacionais, em APP, sem hipótese legal para regularização.

## REFERÊNCIAS

AYALA, Patryck de Araujo; RODRIGUES, Eveline de Magalhães Werner; RESENHA sobre a ACP 95.00.02600-7. 5ª Vara Federal da Seção Judiciária de Rondônia. j. 19.08.2011. Juíza Jaqueline Conesuque Gurgel do Amaral. **Revista de Direito Ambiental**, ano 17, n. 68, out./dez. 2012.

BRASIL. **Decreto nº 23.739**, de 23 de janeiro de 1934. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/D23793.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D23793.htm)> Acesso em: 4 de jun. de 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.514**, de 22 de julho de 2008. Decreto Federal que e regulamentou as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/decreto/D6514.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/D6514.htm)> Acesso em 17 jun. de 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.977**, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm)> Acesso em: 17 de jun. 2015.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 20 ed., rev., atual. e ampl. Malheiros Editores, 2013.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise Monteiro; CAPELLI, Silvia. **Direito Ambiental**. 7. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2013.

MELLO, Marcelo Augusto Santana de. O direito a moradia e o papel do registro de imóveis na regularização fundiária. **Revista de Direito Imobiliário**, n. 69, jul. 2010.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 8ª ed. rev., atual. e ref. Editora Revista dos Tribunais. 2013.

MORAES, Luis Carlos da Silva de. **Código Florestal Comentado**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 23.

PAPP, Leonardo. **Comentários ao novo código florestal brasileiro: lei n. 12.651/12**. Campinas: Millennium Editora, 2012.

PRESTES, Vanêsa Buzelato. Plano Diretor, Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Estudo

de Impacto de Vizinhança (EIV): um diálogo. **Revista de Direito Ambiental**, ano 11, n. 42, abr./jun. 2006.

RODRIGUES, Marcelo Abelha; LENZA, Pedro (Coord). **Direito Ambiental Esquemático**. São Paulo: Editora Saraiva 2013.

SANTIN, Janaína Rigo. Estatuto da Cidade e Instrumentos de Política Urbana para a valorização do patrimônio histórico, cultural, paisagístico e ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, ano 18, n. 70, abr./jun. 2013. p. 195 - 214.

SILVA, Solange Teles da Silva; FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin; LEUZINGER, Márcia Dieguez; NUZZI NETO, José. Código Florestal: em defesa das florestas e do nosso futuro. In: LIMEA, André; LAVRATTI, Paula; PRESTES, Vanêscia Buzelato (Org.) **Reforma Jurídica do Código Florestal: limites jurídicos**. São Paulo: Instituto O Direito Por um Planeta Verde. 2011.

