



DESENVOLVIMENTO  
E MEIO AMBIENTE

SISTEMA  
ELETRÔNICO  
DE REVISTAS  
SER | UFPR

www.ser.ufpr.br

## Reflexos do novo Código Florestal nas Áreas de Preservação Permanente – APPs – urbanas

### *Reflections of the New Code at Urban Permanent Preservation Areas – PPA*

Ruy Emmanuel Silva de AZEVEDO<sup>1</sup>, Vlândia Pinto Vidal de OLIVEIRA<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Especialista em Direito Ambiental (UNIFOR). Mestrando em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela Universidade Federal do Ceará (UFC). E-mail: ruyemmanuel@hotmail.com

<sup>2</sup> Doutora em Engenharia Agrônômica (Universidad de Almería). Professora do Departamento de Geografia da Universidade Federal do Ceará (UFC). E-mail: vladia.ufc@gmail.com

**Artigo:** Recebido em: 17 de junho de 2013; Versão final aceita em: 11 de outubro de 2013.

#### RESUMO

O presente artigo tem como objetivo verificar as principais repercussões do novo Código Florestal nas áreas de preservação permanente – APPs – situadas em zonas urbanas. Inicialmente, o trabalho apresenta o histórico normativo do conceito jurídico denominado área de preservação permanente – APP. O trabalho aponta que o novo Código Florestal advém da Lei nº 12.651/2012, alterada em diversos pontos durante a tramitação no Congresso Nacional e pelos vetos da Presidenta da República. Nesse contexto, o artigo demonstra que o atual panorama de proteção estabelecido pelo novo Código Florestal para as APPs visa atender interesses de ordem socioeconômica em detrimento de outros relacionados com a proteção ambiental. O trabalho demonstra que o novo Código Florestal, em comparação com código florestal anterior e com a Resolução CONAMA nº 369/2006, aumentou as hipóteses excepcionais de utilidade pública e de interesse social, aptos a autorizar intervenções em APPs. Além disso, para intervenções em APPs nos casos de utilidade pública e de interesse social já elencados no novo Código Florestal, diferentemente da legislação anterior, não mais se exige a comprovação de inexistência de alternativa locacional. O trabalho efetua análise específica das principais inovações do novo Código Florestal, nos casos de utilidade pública e de interesse social, que impactam de forma mais significativa nas APPs urbanas. Ao final, o artigo constata que as medidas implementadas pelo novo Código Florestal, no que tange aos casos de utilização de APPs urbanas em situações de utilidade pública e de interesse social, visaram flexibilizar a proteção ambiental e privilegiar interesses econômicos e sociais.

*Palavras-chave:* áreas de preservação permanente – APPs – em zonas urbanas; diminuição da proteção; novo Código Florestal Brasileiro.

#### ABSTRACT

This article aims to check the main effects of the new Forest Code at permanent preservation areas – PPA – located in urban zones. First, the paper presents a brief legal history of the legal concept called PPA. The paper presents that the new Forest Code comes from Law nº 12.651/2012, which was changed by the National

---

Congress and the President of the Republic. In this sense, the paper shows that the current outlook of protection established by the new Forest Code for PPA aims at meeting socio-economic interests at the expense of environmental protection. It also shows that the new forest code compared to the previous forest code and CONAMA Resolution nº 369/2006 increased the exceptional cases considered public utility and social interest, which authorize interventions in PPA. Furthermore, for interventions on PPA by cases considered as public utility and social interest listed in the new Forest Code, there is no required proof of lack of technical and locational alternative. The paper analyzes the new Forest Code main innovations at the cases considered as public utility and social interest, which impact more significantly the urban PPA. Lastly, the article notes that the measures implemented by the new Forest Code about exceptional interventions on PPA by cases considered as public utility and social interest aimed at easing environmental protection and indulging economic and social interests.

*Keywords:* Brazilian new Forest Code; decreased protection; urban permanent preservation areas – PPA.

## 1. Introdução

Um dos temas mais polêmicos no âmbito da gestão ambiental diz respeito ao regime jurídico das áreas de preservação permanente – APPs. Trata-se de um instituto jurídico criado no âmbito da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e considerado espaço territorial a ser especialmente protegido, nos termos do art. 225, § 1º, III da Constituição Federal de 1988. A Lei nº 4.771/1965 foi objeto de diversas alterações, bem como de suplementações por resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA – e por outras normas estaduais e municipais. Essa colcha de retalhos jurídica ensejou, ao longo dos anos, diversos problemas de ordens econômica, técnica e jurídica, sobretudo no que diz respeito ao uso e ocupação do solo. Em função disso, a referida norma foi inteiramente revogada pela Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, comumente denominada novo Código Florestal Brasileiro – CFlo – e cujo processo de consolidação legislativa evidenciou um forte conflito entre “ambientalistas” e “desenvolvimentistas”.

Além de instituir algumas alterações nas situações classificadas como APPs, a citada norma trouxe modificações no manejo e no regime de proteção desses espaços territoriais especialmente protegidos. O objetivo do instituto jurídico “área preservação permanente” é autoexplicativo: preservar determinadas áreas de modo permanente. Entretanto, existem situações em que pode ser autorizada a intervenção em APPs.

Tal como a norma anterior, a Lei nº 12.651/2012 determinou que a intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente poderá ser autorizada nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental. Contudo, a dita norma alterou alguns aspectos do regime de proteção das APPs, mormente as hipóteses classificadas como de utilidade pública e de interesse social. Nesse panorama, o presente artigo visa evidenciar as alterações na sistemática das intervenções em áreas de preservação permanente nas hipóteses de utilidade pública e de interesse social.

Essa alteração das hipóteses de utilidade pública e de interesse social repercute na proteção e conservação das áreas de preservação permanente situadas tanto nos espaços rurais quanto nas regiões urbanas. Analisando as referidas alterações, estas linhas buscarão demonstrar os principais reflexos do novo Código Florestal em relação à proteção de APPs em espaços urbanos.

Inicialmente, o artigo relata o histórico normativo relativo às áreas de preservação permanente. No segundo momento, o estudo aponta as principais alterações provocadas pelo novo Código Florestal no que se refere aos critérios e hipóteses de utilidade pública e interesse social, aptas a autorizar intervenções e supressões em áreas de preservação permanente. Nesse ensejo, o texto tentará expor prováveis consequências na proteção e conservação das APPs em zonas urbanas decorrentes das inovações do novo Código Florestal, notadamente no que tange às novas hipóteses de utilidade pública e de interesse social.

## 2. A origem normativa das áreas de preservação permanente – APPs

A fim de melhor entender o instituto jurídico denominado área de preservação permanente – APP, faz-se imperioso tecer breves comentários sobre sua origem normativa. O termo “preservação permanente” surgiu no âmbito da Lei nº 4.771/1965, considerado o segundo Código Florestal brasileiro. O primeiro Código Florestal Brasileiro (Decreto nº 23.793, de 23/01/1934) não classificava as florestas e demais formas de vegetação como de preservação permanente. Em seu art. 3º, a referida norma classificava as florestas em: protectoras; remanescentes; modelo; e de rendimento. Cumpre destacar que o citado decreto tutelava as florestas sob um prisma eminentemente patrimonial. Em razão dos seus objetivos, as florestas classificadas como “protectoras” eram aquilo que mais se aproximava do que atualmente se considera como de “preservação permanente”.

Em 15 de setembro de 1965 foi então editada a Lei nº 4.771, norma dotada de preocupações ambientais. Conforme será evidenciado adiante, até ser inteiramente revogada, a Lei nº 4.771 foi objeto de diversas alterações, bem como de suplementações por resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA – e por outras normas estaduais e municipais.

Em seu texto original, o Código Florestal de 1965 não previa o termo “áreas de preservação permanente – APPs”. Nem mesmo as Leis nº 6.535/1978, nº 7.511/1986 e nº 7.803/1989, que alteraram a Lei nº 4.771/1965, haviam inserido tal definição. Esse conceito surgiu com advento da Medida Provisória nº 1.956-50/2000 (de 26/05/2000), reeditada até a Medida Provisória nº 2.166-67/2001 (de 24/08/2001), a qual inseriu o art. 1º, § 2º, II na Lei nº 4.771/1965, a seguir transcrito:

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

Até então, a Lei nº 4.771/1965 apenas fazia referência às florestas e demais formas de vegetação de preservação permanente. Mais que um mero esclarecimento conceitual, a definição imposta no art. 1º, § 2º, II da Lei nº 4.771/1965 implicou a tutela de um espaço em si. Ocorre que a Lei nº 4.771/1965, até a edição das referidas medidas provisórias, apenas tutelava a flora, ou seja, as florestas e demais formas de vegetação. Vale ressaltar que a Medida Provisória nº 2.166-67/2001, por força do art. 2º da Emenda Constitucional nº 32/2001, permaneceu vigente até a edição da Lei nº 12.651/2012.

Com o advento do conceito “Área de Preservação Permanente – APP”, passou-se a tutelar um espaço territorial dotado de determinados atributos. Área esta que, por conta de suas peculiaridades, é protegida estando “coberta ou não por vegetação nativa”. Além disso, considera-se a APP um espaço territorial a ser especialmente protegido, nos termos do art. 225, § 1º, III da Constituição Federal de 1988.

Conforme os seus arts. 2º e 3º, a Lei nº 4.771/1965 previa, basicamente, dois tipos de áreas de preservação permanente: as *ex vi legis* e as declaradas. Enquanto o conceito das primeiras tem relação com a situação das áreas, a noção das últimas relaciona-se com a finalidade das áreas. Nos moldes do art. 2º, eram consideradas de preservação permanente as florestas e demais formas de vegetação natural, por força da referida lei, situadas no rol previsto no próprio artigo, tais como: ao redor de cursos d’água, lagoas, lagos ou reservatórios d’água naturais ou artificiais; no topo de morros, montes, montanhas e serras; nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues; entre outras. Já o art. 3º da Lei nº 4.771/1965 permitia ao Poder Público declarar de preservação permanente as florestas e demais formas de vegetação natural destinadas aos fins enumerados no próprio dispositivo legal.

Com a aprovação do novo Código Florestal Brasileiro – CFlo – pela Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, foi revogada a Lei nº 4.771/1965 e suas respectivas alterações, ou seja, o antigo Código Florestal. Porém, a Presidenta da República, por meio da Mensagem de Veto nº 212<sup>1</sup>, de 25 de maio de 2012, vetou doze dispositivos

<sup>1</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Msg/VEP-212.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Msg/VEP-212.htm)>. Acesso em: 03 abr. 2013.

do texto aprovado pelo Congresso Nacional e, na oportunidade, editou a Medida Provisória nº 571/2012, a qual incluiu e alterou dispositivos no texto do novo Código Florestal. A referida MP foi convertida na Lei nº 12.727, de 17 de outubro de 2012.

Na conversão da MP nº 571/2012 em lei, o Congresso Nacional, por sua vez, também promoveu alterações no texto do novo código. Em razão das alterações promovidas pelo Congresso Nacional, a Presidenta da República, por meio da Mensagem de Veto nº 484<sup>2</sup>, de 17 de outubro de 2012, vetou nove dispositivos que foram inovados pela lei de conversão. Portanto, para fins desse trabalho, a expressão Novo Código Florestal Brasileiro – CFLo – refere-se à Lei nº 12.651/2012, já consolidada pelas alterações promovidas pela respectiva Mensagem de Veto nº 212/2012, pela Medida Provisória nº 571/2012, pela Lei nº 12.727/2012 e respectiva Mensagem de Veto nº 484/2012.

Com a edição do novo CFLo, as áreas de preservação permanente do tipo “*ex vi legis*” encontram-se previstas nos arts. 4º e 5º, ficando as APPs “declaradas” disciplinadas pelo art. 6º do citado texto normativo. Feita esta breve contextualização legislativa no novo CFLo, que se retorne à análise normativa das APPs, sobretudo no que tange àquelas situadas em zonas urbanas.

De início, cumpre destacar que a relação entre APPs e zonas urbanas nunca foi harmoniosa. Isso se deve ao fato de que a Lei nº 4.771/1965, originalmente, não tutelava as zonas urbanas. Ou seja, a redação inicial do Código Florestal anterior focava na disciplina do uso e ocupação de espaços rurais. Portanto, originalmente, não era função do Código Florestal impor critérios e restrições ao uso e ocupação do solo em zonas urbanas. O uso e a ocupação do solo urbano eram disciplinados por normas de natureza eminentemente urbanística, a exemplo da Lei nº 6.766/1979, que dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano. A título de ilustração, o parágrafo único do art. 3º da mencionada norma proíbe o parcelamento do solo nas seguintes situações:

I - em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas;

II - em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados;

III - em terrenos com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes;

IV - em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação;

V - em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção.

Além da citada lei federal, normas estaduais e municipais também passaram a estabelecer restrições ao uso e à ocupação do solo urbano. Nesse sentido, traz-se à tona a Lei do Estado do Ceará nº 10.147, de 01 de dezembro de 1977, a qual instituiu um sistema de disciplinamento do uso do solo para proteção dos mananciais, cursos, reservatórios de água e demais recursos hídricos da Região Metropolitana de Fortaleza – RMF. A dita lei estadual estabeleceu que no entorno dos recursos hídricos haveria áreas de proteção classificadas em faixas de 1ª e 2ª Categorias, sendo o uso daquelas mais restritivo do que o destas. Tais faixas de 1ª e 2ª Categorias deveriam ser delimitadas por legislação complementar, observando-se o uso preponderante e as peculiaridades de cada recurso hídrico, visando disciplinar o uso do solo.

Portanto, nesse período, embora houvesse restrições ao uso do solo urbano em razão da proximidade com recursos hídricos ou áreas ecologicamente relevantes, não se invocava a incidência do Código Florestal, mas sim de normas federais, estaduais e municipais de natureza urbanística. Somente com o advento da Lei nº 7.803/1989 introduziu-se o parágrafo único ao art. 2º da Lei nº 4.771/1965, adiante transcrito:

Parágrafo único. No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em todo o território abrangido, observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo.

<sup>2</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Msg/VEP-484.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Msg/VEP-484.htm)>. Acesso em: 03 abr. 2013.

Com a edição da Medida Provisória nº 2.166-67/2001 e das Resoluções CONAMA 302/2002, 303/2002 e 369/2006, consolidou-se o entendimento de que o regime jurídico das APPs aplica-se às zonas urbanas. Nesse panorama, surgiram muitos conflitos entre as normas urbanísticas existentes e as normas pertinentes às APPs, principalmente quando aquelas autorizam ocupações em espaços nos quais estas vedam a intervenção. Sedimentando esse contexto, merecem destaque alguns apontamentos de Maria do Carmo de Lima Bezerra e Tatiana Mamede Salum Chaer (2012, p. 27):

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

Traduzindo: muitos aglomerados urbanos foram se expandindo em conformidade com as normas urbanísticas, porém em conflito com o Código Florestal e as demais normas relativas às APPs. Além disso, a inclusão do referido parágrafo único no art. 2º da Lei nº 4.771/1965 gerou interpretações conflitantes quanto à possibilidade de leis municipais estabelecerem metragens menos restritivas em relação às faixas de APPs previstas no art. 2º (APPs “*ex vi legis*”). Tais conflitos vieram à tona na definição do atual CFlo.

Voltando ao processo de elaboração do novo CFlo, no que se refere a uma possível metragem diferenciada para APPs do tipo “*ex vi legis*” em zonas urbanas, inicialmente o texto da Lei nº 12.651/2012, aprovado pelo Congresso Nacional, previa os seguintes parágrafos em seu art. 4º:

§ 7º. Em áreas urbanas, as faixas marginais de qualquer curso d’água natural que delimitem as áreas da faixa de passagem de inundação terão sua largura determinada pelos respectivos Planos Diretores e Leis de Uso do Solo, ouvidos os Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente.

§ 8º. No caso de áreas urbanas e regiões metropolitanas, observar-se-á o disposto nos respectivos Planos Diretores e Leis Municipais de Uso do Solo.

Como se pode observar, a intenção do Congresso Nacional era delegar aos Municípios a possibilidade de, por meio de seus Planos Diretores e Leis Municipais de Uso do Solo, estabelecerem faixas de APPs diferenciadas, podendo estas ser maiores ou menores que as metragens previstas no novo CFlo para zonas rurais. Ocorre que a Presidenta da República vetou tais dispositivos na Mensagem de Veto nº 212/2012<sup>3</sup>, conforme trecho da razão dos vetos a seguir transcrito:

Conforme aprovados pelo Congresso Nacional, tais dispositivos permitem que a definição da largura da faixa de passagem de inundação, em áreas urbanas e regiões metropolitanas, bem como as áreas de preservação permanente, sejam estabelecidas pelos planos diretores e leis municipais de uso do solo, ouvidos os conselhos estaduais e municipais de meio ambiente. Trata-se de grave retrocesso à luz da legislação em vigor, ao dispensar, em regra, a necessidade da observância dos critérios mínimos de proteção, que são essenciais para a prevenção de desastres naturais e proteção da infraestrutura.

A Chefe do Poder Executivo Federal argumentou que seria um retrocesso na legislação ambiental permitir que os municípios pudessem estabelecer metragens inferiores ao previsto no próprio CFlo, o que implicaria a inobservância dos critérios mínimos de proteção. Ao vetar os §§ 7º e 8º, a Presidenta da República, por meio da MP 571/2012, inseriu os §§ 9º e 10 ao artigo 4º, *in verbis*:

§ 9º. Em áreas urbanas, assim entendidas as áreas compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações

<sup>3</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Msg/VEP-212.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Msg/VEP-212.htm)>. Acesso em: 03 abr. 2013.

urbanas, as faixas marginais de qualquer curso d'água natural que delimitem as áreas da faixa de passagem de inundação terão sua largura determinada pelos respectivos Planos Diretores e Leis de Uso do Solo, ouvidos os Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente, sem prejuízo dos limites estabelecidos pelo inciso I do *caput*.

§ 10. No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, observar-se-á o disposto nos respectivos Planos Diretores e Leis Municipais de Uso do Solo, sem prejuízo do disposto nos incisos do *caput*.

Assim como os vetados §§ 7º e 8º, os §§ 9º e 10 delegaram aos Planos Diretores e Leis Municipais de Uso do Solo a possibilidade de estabelecer metragens diferenciadas para APPs em zonas urbanas. Contudo, tais metragens não poderiam ser menos restritivas que as metragens já previstas no próprio CFlo. Ou seja, diferentemente dos §§ 7º e 8º, os §§ 9º e 10 não conferiam suporte para que leis municipais pudessem, por exemplo, estabelecer metragem de APPs com menos de 30 (trinta) metros para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura, o que flexibilizaria a proteção. Nesse caso, a norma municipal poderia estabelecer metragem de APP de 30 metros ou mais, e não menos. Tentou-se, pois, manter a sistemática presente no parágrafo único do art. 2º do código florestal anterior (Lei nº 4.771/1965).

Todavia, o § 9º foi alterado pela Lei 12.727/2012 (Lei de Conversão da MP 571/2012) e, por conta disso, vetado pela Presidenta da República. Já o § 10 foi excluído pela Lei 12.727/2012, não havendo posterior medida provisória que o restabelecesse. Assim, em razão das várias modificações decorrentes do “cabo de guerra” entre Congresso Nacional e Presidenta da República, o texto final do novo CFlo terminou não permitindo a definição, por normas municipais, de metragens de APP menos restritivas para zonas urbanas. Nesse sentido, segue trecho da doutrina de Frederico Amado (2013, p. 204):

A despeito do não tratamento do tema pelo novo CFlo, entende-se que os municípios não possuem competência para reduzir os limites mínimos das APPs na áreas urbanas, sob pena de invasão da competência federal para a edição de normas gerais sobre a proteção florestal.

Desta feita, salvo as exceções previstas no próprio novo CFlo, as faixas e situações consideradas APPs para zonas rurais se aplicam também nas zonas urbanas. O *caput* do art. 4º é claro em estabelecer que se considera Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, as faixas e situações ali descritas.

Nessa exegese, impende destacar que o principal reflexo do novo CFlo nas APPs situadas em zonas urbanas não se refere à diminuição ou aumento das faixas de APPs. As metragens diferenciadas para APPs no entorno de reservatórios d'água artificiais e de lagos e lagoas naturais, previstas no novo CFlo, já existiam nas Resoluções CONAMA nºs 302 e 303, ambas de 2002. Conforme será evidenciado nas linhas adiante, os principais impactos gerados pelo novo CFlo nas APPs urbanas decorrem das alterações no procedimento de intervenção em APPs nas hipóteses de utilidade pública e de interesse social. Ao não se conseguir “flexibilizar” as hipóteses de APPs em áreas urbanas, tentou-se, no novo CFlo, amenizar os conflitos entre a legislação urbanística e as normas pertinentes às APPs por meio da reformulação dos casos de utilidade pública e de interesse social.

### ***3. O novo Código Florestal e as intervenções em APPs nas hipóteses de utilidade pública e de interesse social***

Parte-se da ideia geral de que a regra é a proteção dos ecossistemas classificados como APPs. Em tese, esta regra geral estabelece uma proteção total e definitiva para a utilização estritamente privada. Nesses espaços fica proibida qualquer forma de utilização cujo interesse principal seja o lucro ou a exploração econômica. Esse entendimento vem estampado, inclusive, nas considerações iniciais da Resolução CONAMA nº 369/2006, segundo a qual as APPs “são caracterizadas, como regra geral, pela intocabilidade e vedação de uso econômico direto”.

No entanto, em tais áreas, que devem ter uma proteção ambiental permanente, a legislação permite a exploração em casos de utilidade pública e de interesse social. Além desses casos excepcionais de utilidade pública e de interesse social, criam-se também casos de menor impacto ambiental como pressuposto para utilização destas áreas.

Assim, o regime jurídico das APPs segue a seguinte sistemática: 1) regra geral de preservação permanente, não admitindo qualquer tipo de intervenção para fins privados; 2) excepcionalmente, admite-se a utilização de APPs em casos de utilidade pública e de interesse social, pressupondo-se que em tais casos há um interesse da coletividade em relativizar a proteção abrindo mão desta em benefício do desenvolvimento social e econômico de todos; e 3) excepcionalmente, também, admite-se a utilização de APPs em casos de intervenções de baixo impacto ambiental.

Considerando o objetivo deste artigo e que os casos de baixo impacto ambiental, elencados na Resolução CONAMA 369/2006, foram mantidos em sua totalidade no novo CFlo, não serão tecidos maiores comentários sobre essa modalidade autorizativa de intervenção em APP. Ademais, as atividades consideradas eventuais ou de baixo impacto ambiental pouco interferem nas áreas urbanas, razão pela qual as linhas adiante se aterão em detalhar mais profundamente os casos de utilidade pública e de interesse social.

### *3.1. Inovações em pontos comuns aos casos de utilidade pública e de interesse social*

O novo CFLo, assim como o código florestal anterior, prevê a possibilidade de intervenção em APPs nos casos de utilidade pública e de interesse social. Anteriormente à vigência do novo CFlo, os critérios e procedimentos relativos aos casos de intervenções em APPs eram regulados pela Lei nº 4.771/1965 consolidada e, principalmente, pela Resolução CONAMA nº 369/2006. A Lei nº 4.771/1965, com texto consolidado após várias alterações normativas, tratou da questão da seguinte forma:

Art. 1º. As florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do País, exercendo-se os direitos de propriedade, com as limitações que a legislação em geral e especialmente esta Lei estabelecem.

[...]

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

[...]

IV - utilidade pública:

- a) as atividades de segurança nacional e proteção sanitária;
- b) as obras essenciais de infraestrutura destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia e aos serviços de telecomunicações e de radiodifusão;
- c) demais obras, planos, atividades ou projetos previstos em resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente-CONAMA;

V - interesse social:

- a) as atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa, tais como: prevenção, combate e controle do fogo, controle da erosão, erradicação de invasoras e proteção de plantios com espécies nativas, conforme resolução do CONAMA;
- b) as atividades de manejo agroflorestal sustentável praticadas na pequena propriedade ou posse rural familiar, que não descaracterizem a cobertura vegetal e não prejudiquem a função ambiental da área; e
- c) demais obras, planos, atividades ou projetos definidos em resolução do CONAMA;

Posteriormente, em 2006, o Conselho Nacional do Meio Ambiente editou a Resolução 369/2006, que passou a tratar a mesma matéria nos seguintes termos:

Art. 2º. O órgão ambiental competente somente poderá autorizar a intervenção ou supressão de vegetação em APP, devidamente caracterizada e motivada mediante procedimento administrativo autônomo e prévio, e atendidos os requisitos previstos nesta resolução e noutras normas federais, estaduais e municipais aplicáveis, bem como no Plano Diretor, Zoneamento Ecológico-Econômico e Plano de Manejo das Unidades de Conservação, se existentes, nos seguintes casos:

I - utilidade pública:

- a) as atividades de segurança nacional e proteção sanitária;
- b) as obras essenciais de infraestrutura destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia;
- c) as atividades de pesquisa e extração de substâncias minerais, outorgadas pela autoridade competente, exceto areia, argila, saibro e cascalho;
- d) a implantação de área verde pública em área urbana;
- e) pesquisa arqueológica;
- f) obras públicas para implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados; e

g) implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados para projetos privados de aquicultura, obedecidos os critérios e requisitos previstos nos §§ 1º e 2º do art. 11, desta Resolução.

II - 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, de acordo com o estabelecido pelo órgão ambiental competente;

b) o manejo agroflorestal, ambientalmente sustentável, praticado na pequena propriedade ou posse rural familiar, que não descaracterize a cobertura vegetal nativa, ou impeça sua recuperação, e não prejudique a função ecológica da área;

c) a regularização fundiária sustentável de área urbana;

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

O alargamento de algumas hipóteses promovido pela Resolução CONAMA nº 369/2006 se verificou por permissão legal contida na própria Lei nº 4.771/1965 consolidada, a qual autorizava o CONAMA a estabelecer novos casos excepcionais de utilidade pública e de interesse social aptos a autorizar intervenções em APPs.

Vale ressaltar que as referidas hipóteses previstas nas modalidades utilidade pública e interesse social, para fins de intervenção em APPs, não devem ser confundidas, respectivamente, com as atividades classificadas de utilidade pública pelo Decreto-Lei nº 3.365/1941 e de interesse social pela Lei nº 4.132/1962. A finalidade do Decreto-Lei nº 3.365/1941, que dispõe sobre a desapropriação por utilidade pública, e da Lei nº 4.132/1962, a qual define os casos de desapropriação por interesse social, é prever situações que justifiquem a expropriação de um bem privado pelo poder público. A grosso modo, o objetivo é “explicar” por qual motivo recursos públicos serão gastos na desapropriação de um bem privado.

Assim, a intervenção em APPs somente pode ocorrer nas situações previstas na legislação pertinente a este instituto jurídico, ou seja, nos casos atualmente previstos no novo CFlo, alguns deles anteriormente previstos na Lei nº 4.771/1965 e na Resolução CONAMA nº 369/2006. Portanto, para fins de autorização

de intervenção em APPs, é irrelevante que a atividade esteja prevista no Decreto-Lei nº 3.365/1941 ou na Lei nº 4.132/1962, já que a autorização somente poderá ser concedida nas hipóteses elencadas na legislação correspondente às APPs.

No que se refere aos critérios basilares a serem atendidos quando da autorização para intervenção, seja por utilidade pública ou interesse social, assim disciplinava a Lei nº 4.771/1965 consolidada:

Art. 4º. A supressão de vegetação em área de preservação permanente somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública ou de interesse social, devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto.

§1º A supressão de que trata o *caput* deste artigo dependerá de autorização do órgão ambiental estadual competente, com anuência prévia, quando couber, do órgão federal ou municipal de meio ambiente, ressalvado o disposto no § 2º deste artigo.

Nessa mesma linha, assim estabelece a Resolução CONAMA nº 369/2006, conforme se verifica nos trechos do arts. 3º e 4º ora transcritos:

Art. 3º. A intervenção ou supressão de vegetação em APP somente poderá ser autorizada quando o requerente, entre outras exigências, comprovar:

I - a inexistência de alternativa técnica e locacional às obras, planos, atividades ou projetos propostos;

II - atendimento às condições e padrões aplicáveis aos corpos de água;

III - averbação da Área de Reserva Legal; e

IV - a inexistência de risco de agravamento de processos como enchentes, erosão ou movimentos acidentais de massa rochosa.

Art. 4º. Toda obra, plano, atividade ou projeto de utilidade pública, interesse social ou de baixo impacto ambiental deverá obter do órgão ambiental competente a autorização para intervenção ou supressão de vegetação em APP, em processo administrativo próprio, nos termos previstos nesta resolução, no âmbito do processo de licenciamento ou autorização, motivado tecnicamente, observadas as normas ambientais aplicáveis.

§ 1º. A intervenção ou supressão de vegetação em APP de que trata o *caput* deste artigo dependerá de autorização do órgão ambiental estadual competente, com anuência prévia, quando couber, do órgão federal ou municipal de meio ambiente, ressalvado o disposto no § 2º deste artigo.

Em suma, estes procedimentos estabeleciam, em linhas gerais, a necessidade do atendimento dos seguintes critérios: 1) a existência de um procedimento autônomo e prévio para caracterizar a intervenção pretendida em APP como de utilidade pública ou de interesse social; 2) o atendimento às normas federais, estaduais e municipais aplicáveis; 3) a comprovação, pelo pretendente, de: a) inexistência de alternativa técnica e locacional às obras, planos, atividades ou projetos propostos; b) atendimento às condições e padrões aplicáveis aos corpos de água; c) averbação da reserva legal e d) inexistência de risco de agravamento de processos como enchentes, erosão ou movimentos acidentais de massas de rochas.

Com relação aos critérios retro mencionados, o que mais se destaca em termos de importância era a necessidade de comprovação, por parte do proponente do projeto a ser executado, da inexistência de alternativas técnicas e locais para a realização da obra ou atividade. Assim, somente nos casos em que restasse patente a total inexistência de outra possibilidade técnica e locacional é que a utilização de uma área de APP podia ser autorizada, atendidos os demais condicionamentos, desde que previamente caracterizada como de utilidade pública ou de interesse social. Em síntese, tais normas, além de exigir o enquadramento da obra ou atividade em alguma das situações definidas como utilidade pública ou interesse social, demandavam, ainda, a comprovação de inexistência de alternativa técnica ou locacional.

O regime até então adotado atendia, pelo menos em termos, a uma ponderação de interesses de forma equilibrada. Tencionava-se, assim, principalmente com estes importantes condicionamentos, evitar a utilização indiscriminada de APPs diante de casos de utilidade pública ou de interesse social.

Já o novo CFlo, por sua vez, alterou substancialmente o tratamento até então dispensado para os casos de utilidade pública e de interesse social, tanto no que diz respeito a sua caracterização individualizada como

no que se refere aos procedimentos e condicionantes sobre esta específica e excepcional forma de utilização de APPs. Conforme será apontado, as alterações produzidas fragilizam significativamente a sistemática de controle até então adotada, permitindo uma maior utilização destas áreas. No que se refere às hipóteses consideradas de utilidade pública e de interesse social, assim disciplinou o novo CFlo:

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

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 não existir alternativa técnica e locacional à atividade proposta, definidas em ato do Chefe do Poder Executivo federal.

As mudanças empreendidas são de fácil percepção. Inicialmente, aumenta-se consideravelmente o rol de casos que podem ser enquadrados como de utilidade pública e de interesse social. Com a nova legislação, por exemplo, passa a ser possível o reconhecimento de utilidade pública para casos de instalação de obras de infraestrutura destinadas à implantação de sistema viário, inclusive aquele necessário aos parcelamentos de solo urbano aprovados pelos Municípios.

Assim, em casos de antigos loteamentos aprovados em áreas que passaram a ser caracterizadas como de preservação permanente, passa a ser viável a utilização destas áreas para arruamentos. Desta forma, as áreas limítrofes a estas APPs poderão receber empreendimentos, uma vez que este arruamento, feito em APP, existe unicamente para viabilizar tais empreendimentos privados. Trata-se de uma inovação do novo CFlo não prevista na legislação anterior. Outras inovações do novo CFlo nos casos de utilidade pública e de interesse social com reflexos diretos nas APPs urbanas serão melhor detalhadas mais adiante.

Além deste alargamento das hipóteses de utilidade pública e de interesse social, a nova legislação também flexibilizou, sobremaneira, os procedimentos até então utilizados para caracterização de uma atividade como de utilidade pública e para a ocupação de uma APP. Nessa exegese, cumpre transcrever o dispositivo pertinente ao tema, no caso, o art. 8º do novo CFlo:

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.

Conforme se pode observar, no novo CFlo não se exige mais a demonstração, a cargo do empreendedor, de que a atividade proposta somente pode ser executada na APP, uma vez que foi abolida agora a necessidade de comprovação de inexistência de alternativas locais. Por sua vez, o mesmo ocorre com as alternativas técnicas, cujo ônus de demonstração de sua inexistência passam a não mais existir nos casos listados. Assim, para que seja autorizada a intervenção em APP, basta que a obra ou atividade se enquadre em uma das hipóteses de utilidade pública ou interesse social elencadas no novo CFlo, não sendo imprescindível a demonstração de inexistência de alternativa técnica e locacional. A mudança é prejudicial, já que a comprovação de inexistência de alternativa técnica e locacional promovia um sopesamento dos interesses econômicos, sociais e ambientais.

Com relação à possibilidade de serem estabelecidas novas hipóteses de utilidade e de interesse social, o código florestal anterior havia delegado tal atribuição ao CONAMA. Acerca dessa questão, merece destaque o disposto no art. 3º, VIII “e” e IX “g” do novo CFlo. Observe que o texto da alínea “e” do inciso VIII (utilidade pública) é similar ao da alínea “g” do inciso IX (interesse social). Aqui o legislador conferiu ao Chefe

do Poder Executivo Federal, e não mais ao CONAMA, a possibilidade de definir novas modalidades de utilidade pública ou de interesse social, além das já previstas nas alíneas anteriores. Porém, nessas novas modalidades, deve-se atender ao requisito adicional da “inexistência de alternativa técnica e locacional”. Tal comprovação de inexistência de alternativa técnica e locacional, antes considerada requisito presente em todos os casos de utilidade pública e de interesse social, no novo CFlo ficou adstrita apenas às inovações definidas em ato do Chefe do Poder Executivo federal.

Traduzindo: para intervenções em APPs nos casos de utilidade pública e de interesse social já elencados no novo CFlo, não mais se exige a comprovação de inexistência de alternativa técnica e locacional. Tal requisito somente será exigido para intervenções em APPs decorrentes de outras atividades similares devidamente caracterizadas e motivadas em procedimento administrativo próprio, definidas em ato do Chefe do Poder Executivo federal, nos termos do art. 3º, VIII “e” e IX “g” do novo CFlo. Ou seja, trata-se de um requisito que era regra na legislação anterior, tornando-se exceção no novo CFlo. Sedimentando essa interpretação, vêm à tona os seguintes trechos da obra de Frederico Amado (2013, p. 225 e 226):

Aliás, pelo antigo CFlo, era sempre imprescindível que inexistisse alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto para a excepcional exploração de APP em caso de utilidade pública, disposição intencionalmente não reproduzida no artigo 8º do novo e permissivo Código Florestal dos ruralistas, salvo no que concerne às hipóteses a serem definidas por ato do Chefe do Poder Executivo Federal.

[...]

Outrossim, pelo antigo CFlo, era sempre imprescindível que inexistisse alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto para a excepcional exploração de APP em caso de interesse social, disposição intencionalmente reproduzida no artigo 8º do novo Código Florestal, salvo no que concerne às hipóteses a serem definidas por ato do Chefe do Poder Executivo Federal.

Essa reformulação do novo CFlo foi, inclusive, um dos pontos abordados na Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI – nº 4.903, ajuizada pela Procuradoria Geral da República – PGR – perante o Supremo Tribunal Federal-STF em 21/01/2013<sup>4</sup>. A referida ADI, ao lado das ADI’s nº 4.901 e nº 4.902, questiona a constitucionalidade de diversos dispositivos do novo CFlo. Feitas estas considerações sobre os pontos comuns, que se passe a tratar, separadamente, das inovações do novo CFlo nos casos de utilidade pública e nos de interesse social.

### *3.2. Principais inovações do novo CFlo nos casos de utilidade pública com reflexos diretos nas APPs urbanas*

Dentre as principais inovações do novo CFlo nos casos de utilidade pública com reflexos diretos nas APPs urbanas, ganham destaque as seguintes: (1) obras de infraestrutura destinadas ao sistema viário, inclusive aquele necessário aos parcelamentos de solo urbano aprovados pelos Municípios e (2) instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais. Ambas as situações encontram-se previstas na alínea “b” do inciso VIII do art. 3º do novo CFlo. As linhas adiante evidenciarão que tais inovações podem abrir precedentes perigosos no que se refere à autorização para intervenções excepcionais em APPs urbanas ainda intactas.

Por questões metodológicas, as demais situações previstas no inciso VIII do art. 3º não serão detalhadas neste trabalho, seja porque mantêm o mesmo teor da legislação anterior, seja porque não afetam, de forma direta, APPs em áreas urbanas. No caso da inovação prevista na alínea “e” do inciso VIII do referido artigo, trata-se de alteração já comentada nas linhas anteriores como ponto comum entre as hipóteses de utilidade pública e de interesse social.

A alínea “b” do inciso VIII do art. 3º do novo CFlo, mais especificamente no trecho “obras de infraestrutura destinadas às concessões e aos serviços públicos de transporte, sistema viário, inclusive aquele necessário

<sup>4</sup> Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoDetalhe.asp?incidente=4355144>>. Acesso em: 03 abr. 2013.

aos parcelamentos de solo urbano aprovados pelos Municípios”, pode ser utilizada para viabilizar, em APPs, a consolidação de parcelamentos urbanos aprovados em municípios com normas urbanísticas pouco protetivas, bem como de loteamentos que não foram totalmente implantados.

De acordo com a Lei nº 6.766/1979, que dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências, para que seja aprovado, o projeto de loteamento deve estar acompanhado, dentre outros documentos, de um cronograma de execução das obras de infraestrutura do parcelamento. Segundo o art. 12, § 1º da referida lei, o projeto aprovado deverá ser executado no prazo constante do cronograma de execução, sob pena de caducidade da aprovação. Porém, o art. 18 da norma em comento permite que o projeto de loteamento ou desmembramento aprovado seja submetido ao registro imobiliário mediante a comprovação, pelo Município, da execução das obras exigidas por legislação municipal ou da aprovação de um cronograma, com a duração máxima de quatro anos, acompanhado de competente instrumento de garantia para a execução das obras. Observe que esta última parte permite o registro do loteamento antes do início da execução da infraestrutura básica. Feito o registro imobiliário, os lotes passam a ser comercializados. A essa altura, não há que se falar em possível caducidade da aprovação, tendo em vista que o loteamento já está registrado e sendo comercializado.

Nesse contexto, o que ocorreu na prática foi a aprovação, registro e comercialização de vários loteamentos que, ao longo do tempo, não foram plenamente implantados. Em muitos casos os adquirentes pagaram prestações de loteamentos cuja implantação foi iniciada, porém não totalmente concluída. Tal cenário é resultado da inércia da fiscalização do poder público e do desconhecimento da lei por parte dos adquirentes. Nesse panorama, a própria Lei nº 6.766/1979 estabelece, em vários de seus artigos, procedimentos de regularização de loteamentos.

A título de ilustração, o art. 40, visando defender os direitos dos adquirentes de lotes e evitar lesão aos padrões de desenvolvimento urbano, permite que o próprio Município regularize loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença. Em suma, é possível encontrar loteamentos aprovados, registrados,

comercializados e total ou parcialmente quitados, porém não totalmente implantados. Para tais casos, a própria Lei nº 6.766/1979 reconhece a ineficiência da fiscalização prévia, prevendo, assim, procedimentos para regularização dos loteamentos.

Some-se a isso a existência de parcelamentos urbanos aprovados antes vigência da Lei nº 6.766/1979, ou seja, conforme os termos do Decreto-Lei nº 58/1937. A Lei nº 6.766/1979 substituiu, em parte, o Decreto-Lei nº 58/1937, o qual apenas é aplicável, desde então, aos parcelamentos para fins rurais. Na sistemática anterior à Lei nº 6.766/1979, o parcelamento do solo urbano não ficava vinculado a um cronograma de execução. O Decreto-Lei nº 58/1937 previa apenas a apresentação de um plano de loteamento, do qual constava um programa de desenvolvimento urbano. Ora, se mesmo sob a vigência da Lei 6.766/1979, que exigia cronograma de execução, vários loteamentos não foram totalmente implantados, o que se dirá daqueles aprovados sob o regime do Decreto-Lei nº 58/1937, o qual não impunha o cumprimento de um cronograma de execução das obras?

Nesse contexto, é comum que em diversos municípios brasileiros existam áreas de preservação permanente situadas em parcelamentos urbanos aprovados e ainda não totalmente implantados. Destarte, dependendo de como o art. 3º, VIII, “b” seja interpretado, os loteadores poderão requerer a implantação, em APPs ainda intactas, das vias dos parcelamentos urbanos aprovados, registrados e ainda não implantados. Impende não confundir a situação ora exposta com os loteamentos clandestinos, ou seja, aqueles que sequer foram aprovados pelo Município. Em tais casos, pela redação do novo CFlo, claramente não será possível considerar como atividade de utilidade pública apta a autorizar intervenções em APPs. Esclarecendo a diferença entre loteamentos clandestinos e loteamentos irregulares, assim discorre Suzana Pasternak (2009, p. 1):

É bastante usual a confusão entre conceitos juridicamente e urbanisticamente distintos: loteamentos clandestinos, favelas e loteamentos irregulares. Clandestinos são os que não obtiveram nenhuma aprovação por parte do Poder Público municipal. [...]

A irregularidade do loteamento ocorre quando em razão de irregularidades urbanísticas e jurídicas. As irregulari-

dades jurídicas decorrem de obstáculos para o registro, como incorreções no título de propriedade da gleba. Entre as irregularidades urbanísticas tem-se:

- O loteador obtém a aprovação do projeto de loteamento pelos órgãos competentes do Município, efetua o registro do loteamento no Cartório de Registro de Imóveis, mas não executa as obras de infraestrutura necessárias que constavam do projeto aprovado;
- O loteador não executou vias públicas de circulação e/ou a demarcação de logradouros públicos (implantação de equipamentos urbanos e comunitários e espaços livres de uso público);
- O projeto de loteamento foi aprovado pelo Poder Público, mas a obra não atende ao traçado oficial do loteamento;
- Combinações diversas entre os itens acima.

Ou seja, o risco que novo CFlo gera em relação às APPs urbanas remanescentes diz respeito aos loteamentos aprovados e *não regularmente executados, e não aos loteamentos considerados clandestinos*. Em suma, em casos de loteamento antigos, aprovados em áreas que passaram a ser caracterizadas como de preservação permanente, passa a ser viável a utilização destas áreas para arruamentos. Desta forma, as áreas limítrofes a estas APPs poderão receber empreendimentos, uma vez que este arruamento, feito em APP, existe unicamente para viabilizar tais empreendimentos privados. Além da flexibilização específica ora exposta, não custa relembrar que, diferentemente do que ocorria na norma anterior, pelo novo CFlo não será exigida a comprovação de inexistência de alternativa técnica e locacional.

Com relação a outra inovação da alínea “b” do inciso VIII do art. 3º, qual seja, considerar de utilidade pública “instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais”, faz-se necessário tecer alguns comentários.

Com a introdução deste dispositivo pelo novo CFlo, passa-se a permitir, por mais absurdo que pareça, que uma APP possa ser utilizada para a instalação de obras de infraestrutura destinadas às instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais. Desta forma, uma competi-

ção esportiva, de caráter meramente privado – como é a “Copa do Mundo de Futebol FIFA 2014”, a ser realizada no Brasil –, passa a ser justificativa, por si só, para utilização de uma APP visando construir a infraestrutura necessária para o evento. Após o evento, esta estrutura, que poderá ser pública ou totalmente privada, continuará a gerar lucros, muitas vezes exclusivamente privados, e a sociedade terá abdicado de uma área ambientalmente sensível.

Ademais, no regramento fixado pelo novo CFlo recém-aprovado, para que seja autorizada intervenção em APP, basta apenas demonstrar que, por exemplo, a implantação de um estádio de futebol é de utilidade pública, sem que seja mais necessário ao empreendedor demonstrar a inexistência de alternativa técnica ou locacional. Evidenciando um dos riscos decorrentes da permissividade do novo CFlo, Frederico Amado<sup>5</sup> aponta que “a listagem foi majorada com o novo CFlo, sendo agora possível, no país do futebol, certamente com muitos aplausos de grande parte do povo brasileiro, construir estádios de futebol em APPs após a pronúncia de utilidade pública”.

Neste caso, existe a possibilidade efetiva de utilização de uma APP para a satisfação de interesses meramente privados, tudo isso com o rótulo inverídico de que tais intervenções são de “utilidade pública”. Trata-se de uma abertura inédita e perigosa no sistema de caracterização excepcional de tais casos como de interesse de toda a coletividade, o que abre a porta para outros eventos de grande magnitude, de ordem cultural, servirem de argumento para a devastação de APPs no país afora. Em resumo, trata-se de uma significativa inovação do novo CFlo, sem qualquer previsão equivalente na legislação anterior.

### *3.3. Principais inovações do novo CFlo nos casos de interesse social com reflexos diretos nas APPs urbanas*

No que se refere às hipóteses de interesse social, possuem maior relevância em relação às APPs urbanas

<sup>5</sup> Amado, Frederico Augusto Di Trindade. *Direito Ambiental Esquematizado*. 4. ed. São Paulo: Método, 2013. p. 224.

as inovações constantes das alíneas “c” e “d” do inciso IX do art. 3º do novo CFlo, a seguir transcritas:

- 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;

Tal como no tópico anterior, as demais situações previstas no inciso IX do art. 3º não serão detalhadas neste trabalho, seja porque conservaram o teor da legislação anterior, seja porque não afetam de forma direta APPs em áreas urbanas. No caso da inovação prevista na alínea “g” do inciso IX do referido artigo, trata-se de alteração já comentada nas linhas anteriores como ponto comum entre as hipóteses de utilidade pública e de interesse social.

A implantação de infraestrutura pública destinada a esportes, lazer e atividades educacionais e culturais ao ar livre em áreas urbanas consolidadas, classificada como hipótese de interesse social pela alínea “c” do inciso IX, trata-se de uma inovação do novo CFlo. Contudo, na prática, essa hipótese considerada de interesse social em muito se assemelha com a “implantação de área verde pública em área urbana”. Esta, por sua vez, trata-se de uma modalidade prevista na Resolução CONAMA nº 369/2006 como uma hipótese de utilidade pública, nos termos do seu art. 2º, I, “d”. Os requisitos para implantação de área verde de domínio público em área urbana encontravam-se disciplinados no art. 8º da Resolução CONAMA nº 369/2006.

De acordo com a Resolução CONAMA nº 369/2006, considera-se área verde de domínio público o espaço que desempenhe função ecológica, paisagística e recreativa, propiciando a melhoria da qualidade estética, funcional e ambiental da cidade, sendo dotado de vegetação e espaços livres de impermeabilização. Cumpre observar que o conceito de área verde de domínio público, previsto no art. 8º, § 1º da Resolução CONAMA nº 369/2006, em muito se relaciona ao conceito de área

verde urbana constante do art. 3º, XX do novo CFlo, ora transcrito:

Área verde urbana: espaços, públicos ou privados, com predomínio de vegetação, preferencialmente nativa, natural ou recuperada, previstos no Plano Diretor, nas Leis de Zoneamento Urbano e Uso do Solo do Município, indisponíveis para construção de moradias, destinados aos propósitos de recreação, lazer, melhoria da qualidade ambiental urbana, proteção dos recursos hídricos, manutenção ou melhoria paisagística, proteção de bens e manifestações culturais;

A referida resolução CONAMA prevê que o projeto de implantação de área verde pública em área urbana poderá incluir a implantação de equipamentos públicos, tais como: trilhas ecoturísticas; ciclovias; pequenos parques de lazer, excluídos parques temáticos ou similares; acesso e travessia aos corpos de água; mirantes; equipamentos de segurança, lazer, cultura e esporte; bancos, sanitários, chuveiros e bebedouros públicos; e rampas de lançamento de barcos e pequenos ancoradouros. Esses equipamentos acessórios, previstos no art. 8º da Resolução CONAMA 369/2006, na prática, coincidem com a implantação de infraestrutura pública destinada a esportes, lazer e atividades educacionais e culturais ao ar livre em áreas urbanas consolidadas, prevista na alínea “c” do inciso IX do art. 3º do novo CFlo.

Há diferenças, contudo, em relação às modalidades de APPs em que se pode autorizar esse tipo de intervenção. Para a Resolução CONAMA nº 369/2006, a implantação de área verde de domínio público, mesmo sendo considerada hipótese de utilidade pública, somente pode ocorrer nas seguintes APPs: no entorno de cursos d’água, lagos e lagoas naturais e reservatórios artificiais; no topo de morros e montanhas; nas linhas de cumeada, em área delimitada a partir da curva de nível correspondente a dois terços da altura, em relação à base, do pico mais baixo da cumeada; e nas restingas, em faixa mínima de trezentos metros, medidos a partir da linha de preamar máxima.

Já o novo CFlo, embora classifique a implantação de infraestrutura pública destinada a esportes, lazer e

atividades educacionais e culturais ao ar livre em áreas urbanas como hipótese de interesse social, autoriza esse tipo de intervenção em todas as modalidades de APPs, salvo a supressão de vegetação nativa protetora de nascentes, dunas e restingas. Para um melhor entendimento sobre o tema em questão, segue tabela comparativa entre as duas normas:

TABELA 1 – COMPARATIVO ENTRE RESOLUÇÃO CONAMA Nº 369/2006 E NOVO CFLO – ÁREA VERDE URBANA E EQUIPAMENTOS

<b>Resolução CONAMA nº 369/2006</b>	<b>Novo CFlo</b>
Implantação de área verde de domínio público em área urbana e respectivos equipamentos públicos	Implantação de infraestrutura pública destinada a esportes, lazer e atividades educacionais e culturais ao ar livre em áreas urbanas
Art. 2º, I, “d” e art. 8º	Art. 3º, IX, “c”, XX e art. 8º
Hipótese do tipo “utilidade pública”	Hipótese do tipo “interesse social”
Permitida apenas nas seguintes APPs: no entorno de cursos d’água, lagos e lagoas naturais e reservatórios artificiais; no topo de morros e montanhas; nas linhas de cumeada, em área delimitada a partir da curva de nível correspondente a dois terços da altura, em relação à base, do pico mais baixo da cumeada; e nas restingas, em faixa mínima de trezentos metros, medidos a partir da linha de preamar máxima.	Permitida em todas as modalidades de APPs, salvo a supressão de vegetação nativa protetora de nascentes, dunas e restingas.

No geral, em relação à disciplina constante na Resolução CONAMA nº 369/2006, o novo CFlo, ao permitir a intervenção em quase todas as modalidades de APP, conferiu maior flexibilidade e abrangência à implantação de infraestrutura pública destinada a esportes, lazer e atividades educacionais e culturais ao ar livre em áreas urbanas. Outra diferença é que a Resolução CONAMA trata apenas da implantação de área verde urbana de domínio público, ao passo que o novo CFlo disciplina intervenções em áreas verdes urbanas públicas e privadas.

Além disso, a Resolução CONAMA nº 369/2006 exigia que os percentuais de impermeabilização e alteração para ajardinamento fossem limitados a, respectivamente, 5% e 15% da área total da APP inserida na área verde de domínio público. Por fim, a referida resolução proibia esse tipo de intervenção nas APPs com vegetação nativa primária, ou secundária em estágio médio e avançado de regeneração. Tais restrições não foram mantidas pelo novo CFlo, razão pela qual pode se dizer que a revisão do Código Florestal terminou, novamente, flexibilizando o uso das APPs urbanas. Ademais, vale realçar que, diferentemente do que ocorria na norma anterior, pelo novo CFlo não será exigida a comprovação de inexistência de alternativa técnica e locacional.

Concluídas as considerações sobre a alínea “c” do inciso IX do art. 3º do novo CFlo, que se passe a tecer maiores apontamentos sobre o disposto na alínea “d” do referido dispositivo. O novo CFlo classificou de interesse social a regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda em áreas urbanas consolidadas.

É importante realçar que, com relação à referida atividade, não houve uma total inovação, mas sim reformulações da hipótese já prevista na legislação anterior. Conforme será evidenciado, tais modificações, ao flexibilizarem requisitos, deixam as APPs urbanas ainda mais vulneráveis. Todavia, antes de tratar da regularização fundiária propriamente dita, impende apresentar alguns esclarecimentos sobre o conceito de área urbana consolidada. É que o conceito de área urbana consolidada tem sido objeto de diferentes normas, o que vem causando certa confusão na sua aplicação.

Para fins de tratamento diferenciado em relação às APPs, as primeiras normas a conceituar área urbana consolidada foram as Resoluções CONAMA 302 e 303, ambas de 2002. A finalidade dessas normas foi estabelecer faixas de APPs diferenciadas para lagos, lagoas e reservatórios artificiais situados em área urbana consolidada. Posteriormente, a Resolução CONAMA nº 369/2006, ao tratar da regularização fundiária sustentável de área urbana, em seu art. 9º, estabeleceu critérios complementares com relação à área urbana consolidada.

Já o novo CFlo, ao tratar do conceito de área urbana consolidada, reportou-se, no seu art. 3º, XXVI, ao disposto no art. 47, II da Lei nº 11.977/2009, norma

que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas e dá outras providências. Aliás, se observará adiante que em vários pontos o novo CFlo remete às disposições da Lei nº 11.977/2009, notadamente no que diz respeito à regularização fundiária de assentamentos urbanos e à respectiva consolidação ocupações em APPs urbanas. Dando continuidade à compreensão do conceito de área urbana consolidada, segue tabela comparativa das normas em comento:

Apresentadas as normas pertinentes, faz-se necessário esclarecer alguns aspectos jurídicos sobre a validade de parte delas. Reza a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei 4.657/1962), em seu art. 2º, § 1º, que “lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela

incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior”. A definição de área urbana consolidada prevista na Resolução CONAMA nº 303/2002 perdeu sua finalidade na medida em que o Novo Código Florestal definiu, no art. 4º, as seguintes faixas de APPs para lagos e lagoas:

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

- 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;

No que se refere às faixas de APPs no entorno de reservatórios artificiais, a definição de área urbana con-

TABELA 2 – COMPARATIVO ENTRE CONCEITOS DE ÁREA URBANA CONSOLIDADA DE DIFERENTES NORMAS

<b>Área Urbana Consolidada - Legislação pertinente às APPs</b>		
<b>Novo CFlo</b>	<b>Resolução CONAMA nº 369/2006</b>	<b>Resoluções CONAMA nº 302/2002 e 303/2002</b>
Para fins de regularização fundiária de interesse social	Para fins de regularização fundiária sustentável de área urbana	Para fins de definição de faixas de APPs em lagos, lagoas e reservatórios artificiais
Art. 3º, XXVI c/c art. 47, II da Lei Federal nº 11.977/2009	Art. 9º, III	Art. 2º, V (302/2002) Art. 2º, XIII (303/2002)
<p>Área Urbana Consolidada:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ parcela do território, contínua ou não, incluída no perímetro urbano pelo Plano Diretor ou por lei municipal específica;</li> <li>▶ densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare;</li> <li>▶ malha viária implantada; e</li> <li>▶ no mínimo, 02 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: <ul style="list-style-type: none"> <li>- drenagem de águas pluviais urbanas;</li> <li>- esgotamento sanitário;</li> <li>- abastecimento de água potável;</li> <li>- distribuição de energia elétrica; ou</li> <li>- limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos.</li> </ul> </li> </ul>	<p>Área Urbana Consolidada:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ localizadas em área urbana declarada como Zona Especial de Interesse Social – ZEIS – no Plano Diretor ou outra legislação municipal;</li> <li>▶ densidade demográfica superior a cinquenta habitantes por hectare;</li> <li>▶ no mínimo três dos seguintes itens de infraestrutura urbana implantada: <ul style="list-style-type: none"> <li>- malha viária;</li> <li>- captação de águas pluviais,</li> <li>- esgotamento sanitário;</li> <li>- coleta de resíduos sólidos;</li> <li>- rede de abastecimento de água; ou</li> <li>- rede de distribuição de energia;</li> </ul> </li> </ul>	<p>Área Urbana Consolidada:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ definição legal pelo poder público;</li> <li>▶ densidade demográfica superior a cinco mil habitantes por km²; e</li> <li>▶ existência de, no mínimo, 04 (quatro) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana: <ul style="list-style-type: none"> <li>- malha viária com canalização de águas pluviais;</li> <li>- rede de abastecimento de água;</li> <li>- rede de esgoto;</li> <li>- distribuição de energia elétrica e iluminação pública;</li> <li>- recolhimento de resíduos sólidos urbanos; ou</li> <li>- tratamento de resíduos sólidos urbanos.</li> </ul> </li> </ul>

solidada prevista na Resolução CONAMA nº 302/2002 também teve sua função esvaziada em razão do disposto no art. 4º, III do novo CFlo, adiante transcrito:

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;

Mesmo raciocínio se aplica ao constante na Resolução CONAMA nº 369/2006, no que concerne aos requisitos urbanísticos para que sejam autorizadas intervenções em APPs para fins de regularização fundiária, haja vista o novo CFlo prescrever que a regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda em áreas urbanas consolidadas deve observar as condições previstas na Lei nº 11.977/2009.

Destarte, por ser norma posterior e tratar inteiramente da mesma matéria, o disposto no novo Código Florestal revogou a Resolução CONAMA nº 369/2006 no que se refere aos critérios para intervenção ou supressão de vegetação em APP para regularização fundiária sustentável em área urbana, bem como no que concerne ao respectivo conceito de área urbana consolidada. Em síntese, com o advento do novo CFlo, aplica-se o conceito de área urbana consolidada previsto na Lei nº 11.977/2009, e não o constante na Resolução CONAMA nº 369/2006.

No mais, cumpre não confundir o conceito de área urbana consolidada para fins de intervenção em APPs com o conceito de zona urbana previsto no art. 32 do Código Tributário Nacional – CTN (Lei nº 5.172/1966). Nos termos do CTN, para ser considerada zona urbana, além de definida em lei municipal, a área deve possuir no mínimo 02(dois) dos seguintes requisitos, construídos ou mantidos pelo Poder Público: 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; ou escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

Vale lembrar que tais requisitos apenas repercutem na incidência do Imposto sobre a Propriedade Predial

e Territorial Urbana – IPTU. Ou seja, caso a área não atenda tais requisitos, no lugar do IPTU incidirá o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR. Essa classificação de zona urbana prevista no CTN não se confunde com o conceito de área urbana consolidada para fins de intervenção em APPs. Desta feita, o mero enquadramento de um espaço nos requisitos previstos no art. 32 do CTN, por si só, não repercute em qualquer alteração do regime jurídico das APPs.

Conforme citado, a Resolução CONAMA nº 369/2006, em seu art. 9º, disciplinava a regularização fundiária sustentável de área urbana. Além da complementação no conceito de área urbana consolidada, o referido art. 9º apresentou uma série de requisitos adicionais para que fosse autorizada a intervenção ou supressão de vegetação em APP para a regularização fundiária sustentável de área urbana, tais como: limitação do procedimento a algumas modalidades de APPs; exigência de Plano de Regularização Fundiária; aplicação apenas em ocupações consolidadas até 10 de julho de 2001; entre outras exigências.

O novo CFlo, ao tratar do tema, remeteu grande parte dos critérios e procedimentos ao disposto na Lei nº 11.977/2009. Em linhas gerais, pode se dizer que houve uma flexibilização na possibilidade de intervenção em APPs para regularização fundiária por interesse social em áreas urbanas consolidadas. Tanto o novo CFlo quanto a Lei nº 11.977/2009 estabelecem várias condições mais permissivas que as anteriormente previstas pela Resolução CONAMA nº 369/2006. Segue tabela comparativa com os principais pontos comuns e divergentes entre as citadas normas (Tabela 3).

De acordo com o art. 54, § 1º da Lei nº 11.977/2009, o município poderá admitir a regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente, ocupadas até 31 de dezembro de 2007 e inseridas em área urbana consolidada. Ora, pela Resolução CONAMA nº 369/2006, a regularização fundiária em APPs somente era permitida para ocupações consolidadas até 10 de julho de 2001.

No que se refere à data limite das ocupações urbanas consolidadas, cumpre não confundir-la com a data de 22 de julho de 2008. A referida data serve de suporte para definição de “área rural consolidada”, nos termos do art. 3º, IV e arts. 61-A a 68 do Novo Código Florestal. O novo

TABELA 3 – COMPARATIVO ENTRE RESOLUÇÃO CONAMA Nº 369/2006 E NOVO CFLO – REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL EM APPS

RESOLUÇÃO CONAMA nº 369/2006	Novo CFlo
Art. 2º, II, “c”; art. 9º	Art. 3º, IX, “c”; art. 8º, § 2º; Art. 64 da Lei nº 12.651/2012 Art. 47, II e VII; Art. 51 a 54 da Lei Federal nº 11.977/2009
Regularização fundiária sustentável de área urbana	Regularização fundiária de interesse social em área urbana consolidada
Hipótese do tipo “interesse social”	Hipótese do tipo “interesse social”
<p><b>Requisitos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ocupações de baixa renda predominantemente residenciais.</li> <li>- Ocupações localizadas em área urbana declarada como Zona Especial de Interesse Social – ZEIS – no Plano Diretor ou outra legislação municipal.</li> <li>- Área urbana consolidada nos termos da Resolução CONAMA 369/2006.</li> <li>- Ocupações consolidadas até 10 de julho de 2001.</li> <li>- Apresentação pelo poder público municipal de Plano de Regularização Fundiária Sustentável.</li> <li>- Garantir instrumentos de gestão democrática e demais instrumentos para o controle e monitoramento ambiental.</li> <li>- Assegurar a não ocupação de APPs remanescentes.</li> <li>- Apenas nas seguintes APPs: <ul style="list-style-type: none"> <li>a) nas margens de cursos de água e entorno de lagos, lagoas e reservatórios artificiais, devendo ser respeitadas faixas mínimas de 15 m para cursos de água de até 50 m de largura e faixas mínimas de 50 m para os demais;</li> <li>b) em topo de morro e montanhas, desde que respeitadas as áreas de recarga de aquíferos, devidamente identificadas como tal por ato do poder público;</li> <li>c) em restingas, conforme alínea “a” do IX, do art. 3º da Resolução CONAMA nº 303, de 2002, respeitada uma faixa de 150 m a partir da linha de preamar máxima.</li> </ul> </li> </ul>	<p><b>Requisitos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos: <ul style="list-style-type: none"> <li>a) em que a área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, 5 (cinco) anos;</li> <li>b) de imóveis situados em ZEIS; ou</li> <li>c) de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social;</li> </ul> </li> <li>- Área Urbana Consolidada nos termos da Lei nº 11.977/2009.</li> <li>- Ocupações em APPs consolidadas até 31 de dezembro de 2007.</li> <li>- Apresentação de Projeto de Regularização Fundiária e respectivo estudo técnico de condições ambientais.</li> <li>- Pode ocorrer em praticamente todas as hipóteses de APP, inclusive*: as restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues; e manguezais, em toda a sua extensão.</li> </ul> <p>*Em ambos os casos, somente em locais onde a função ecológica do manguezal esteja comprometida.</p> <p><b>Obs.:</b> A supressão de vegetação nativa protetora de nascentes, dunas e restingas somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública.</p>

CFlo considera “área rural consolidada” a área de imóvel rural com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris. Para a continuidade das atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural em áreas rurais consolidadas até 22/07/2008, o Novo Código Florestal estabeleceu metragens e percentuais diferenciados para APP e Reserva Legal, respectivamente.

Portanto, para fins de regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente urbanas, a data de ocupação é até 31 de dezembro de 2007. Para adoção de regime jurídico diferenciado quanto à APP e à Reserva Legal em áreas rurais, as ocupações devem ser preexistentes à data de 22 de julho de 2008.

Marcos temporais à parte, não se pode deixar de apontar que a maior diferença entre os dois regimes

jurídicos reside nas modalidades de APPs em que é possível ocorrer a regularização fundiária. Na sistemática da Resolução CONAMA nº 369/2006, a intervenção se limitava às APPs situadas no entorno de mananciais, em topos de morros e montanhas e nas restingas medidas a partir da linha de preamar máxima. Já o novo CFlo permite a referida intervenção em praticamente todas as modalidades de APPs.

O § 1º do art. 8º do novo CFlo determina que a supressão de vegetação nativa protetora de nascentes, dunas e restingas somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública. Contudo, a restrição do § 1º do art. 8º não protege as restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues, e os manguezais, em toda sua extensão, no caso da regularização fundiária por interesse social, mesmo sendo uma hipótese de interesse social. É que o § 2º do mesmo art. 8º autoriza, nessas APPs, a 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, desde que a função ecológica do manguezal esteja comprometida.

Em suma, é gritante o alargamento que o novo CFlo conferiu à possibilidade de intervenção ou a supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente para fins de regularização fundiária de interesse social em áreas urbanas consolidadas. Evidenciando o quão grave foi esta inovação do novo CFlo, traz-se à baila a opinião de Frederico Amado (2013, p. 228):

Outro absurdo praticado pelo novo CFlo é permitir, mesmo que excepcionalmente, o licenciamento ambiental para a supressão vegetal em manguezais para a execução de obras habitacionais e urbanização.

De acordo com o artigo 8º, § 2º, que lamentavelmente não foi vetado, a intervenção ou a supressão de vegetação nativa em área de preservação permanente situada nas restingas estabilizadoras de mangue ou nos próprios manguezais, 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.

Assim, em vez de determinar a recuperação do manguezal comprometido, o Código Florestal dos ruralistas

permite a sua deterioração total para a construção de residências em áreas urbanas consolidadas ocupadas por população de baixa renda.

Ao lado das inovações das hipóteses de utilidade pública comentadas linhas atrás, a regularização fundiária de interesse social em áreas urbanas consolidadas certamente irá provocar os maiores impactos do novo CFlo sobre APPs urbanas. Pelo que se pode depreender, a lógica do novo CFlo, com relação às áreas urbanas consolidadas, não é promover a recuperação, mas sim consolidar a degradação das APPs ocorrida em razão da omissão do poder público, desconsiderando, assim, o princípio do não retrocesso ambiental. Ou seja, o novo CFlo reconhece a ineficiência do poder público no controle do ordenamento urbano e, no lugar de estabelecer mecanismos que promovam a recuperação das APPs, apresenta o que se pode chamar de “gambiarra” jurídicas para consumir a degradação.

Alguns autores evidenciam que essa flexibilização da proteção ambiental, especialmente em áreas urbanas, costuma ocorrer na regularização fundiária de ocupações de baixa renda. Nesse sentido, tem-se a manifestação de Maria do Carmo de Lima Bezerra e Tatiana Mamede Salum Chaer (2012, p. 28 e 29):

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

[...]

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

De fato, regularizar o que está consolidado implica flexibilizar restrições. Todavia, um dos pecados do novo CFlo foi ampliar, consideravelmente, a quantidade de APPs sujeitas a esse tipo de intervenção, deixando vulneráveis áreas de significativa relevância ecológica, tais como os manguezais. E mais: ao dispensar a comprovação da inexistência de alternativa técnica e locacional, deixa de efetivar o sopesamento dos interesses econômicos,

sociais e ambientais. Ou seja, sai de cena um instrumento que atestava, na análise do caso concreto, se autorizar a intervenção na APP teria sido a escolha mais adequada.

#### 4. Conclusão

A análise empreendida neste artigo demonstra que o atual panorama de proteção estabelecido pelo novo CFlo para as áreas de preservação permanente visa atender, de forma mais contundente, interesses de ordem socioeconômica do que outros relacionados com a proteção ambiental. A redução das áreas protegidas, bem como a diminuição de espaços legalmente preservados, ocorreu, em alguns casos, em virtude da necessidade econômica do aproveitamento desses recursos naturais. Tal como a norma anterior, o novo CFlo determinou que a intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente poderá ser autorizada nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental.

Contudo, a dita norma alterou alguns aspectos do regime de proteção das APPs, mormente as hipóteses classificadas como de utilidade pública e de interesse social. Demonstrou-se que o novo CFlo, em comparação com antigo código florestal e a Resolução CONAMA nº 369/2006, aumentou as hipóteses de casos excepcionais de utilidade pública e de interesse social, inserindo, por exemplo, atividades que possuem duvidosa característica de atendimento aos interesses da coletividade, como a infraestrutura para a realização de eventos esportivos, quase todos de inegável interesse meramente privado.

Além disso, para intervenções em APPs nos casos de utilidade pública e de interesse social já elencadas no novo CFlo, não mais se exige a comprovação de inexistência de alternativa técnica e locacional. Ora, era justamente na comprovação de inexistência de alternativa técnica e locacional que se efetivava o sopesamento dos interesses econômicos, sociais e ambientais. Trata-se da mais significativa modificação do novo CFlo, na medida em que pode ter como consequência a utilização de APPs

em atendimento a critérios meramente econômicos, em detrimento do controle ambiental da atividade ou obra a ser instalada. Pela nova norma, a comprovação de inexistência de alternativa e locacional somente será exigida para intervenções em APPs decorrentes de novas hipóteses de utilidade pública e de interesse social não elencadas no novo CFlo, a serem definidas em ato do Chefe do Poder Executivo federal.

Ao longo do trabalho, verificou-se que, dentre as principais inovações do novo CFlo nos casos de utilidade pública com reflexos diretos nas APPs urbanas, ganham destaque as seguintes: (1) obras de infraestrutura destinadas ao sistema viário, inclusive aquele necessário aos parcelamentos de solo urbano aprovados pelos Municípios e (2) instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais. No que se refere às modificações do novo CFlo nas hipóteses de interesse social, geram maior impacto nas APPs urbanas as seguintes: (1) a implantação de infraestrutura pública destinada a esportes, lazer e atividades educacionais e culturais ao ar livre em áreas urbanas consolidadas e (2) a regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda em áreas urbanas consolidadas.

Resta claro, após análise desta específica forma de proteção, que a legislação sofreu significativos abrandamentos para possibilitar uma utilização mais numerosa – aumento das hipóteses excepcionais de utilização de APPs –, bem como mais facilitada – retirada de condicionantes para a utilização de APPs – destas áreas caracterizadas em Lei ou em ato do Poder Público como de preservação permanente.

Em síntese, verifica-se que as mudanças provocadas pelo novo Código Florestal, no que tange aos casos de utilização de APPs em situações de utilidade pública e de interesse social, tiveram nítido caráter de abrandamento da preservação ambiental e satisfação maior de interesses econômicos e sociais. Conseqüentemente, essas alterações vulneraram, de modo significativo, a proteção das APPs situadas em zonas urbanas.

---

## Referências

- Amado, F. A. di T. *Direito Ambiental Esquemático*. 4. ed. São Paulo: Método, 2013.
- Bezerra, M. do C. de L.; Chaer, T. M. S. Regularização fundiária e os conflitos com as normas do Código Florestal para APP Urbana. *Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais*. Rio de Janeiro: Revista eletrônica e-metropolis. Edição 10, ano 3, set. 2012. ISSN 2177-2312. Disponível em: <[http://www.emetropolis.net/download/edicoes/emetropolis\\_n10-2.pdf](http://www.emetropolis.net/download/edicoes/emetropolis_n10-2.pdf)>. Acesso em: 03 abr. 2013.
- Brasil. *Decreto n.º 23.793, de 23 de janeiro de 1934*. Aprova o Código Florestal que com este baixa. Rio de Janeiro: *DOU de 21/3/1935*.
- \_\_\_\_\_. *Decreto-Lei n.º 58, de 10 de dezembro de 1937*. Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações. Rio de Janeiro: DOU de 17/12/1937.
- \_\_\_\_\_. *Decreto-Lei n.º 3.365, de 21 de junho de 1941*. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Rio de Janeiro: DOU de 18/7/1941.
- \_\_\_\_\_. *Decreto-Lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942*. Lei de introdução às normas do Direito Brasileiro. Rio de Janeiro: DOU de 9/9/1942.
- \_\_\_\_\_. *Lei n.º 4.132, de 10 de setembro de 1962*. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. Brasília: DOU de 7/11/1962.
- \_\_\_\_\_. *Lei n.º 4.771 de 15 de setembro de 1965*. Institui o novo Código Florestal. Brasília: DOU de 16/9/1965.
- \_\_\_\_\_. *Lei n.º 5.172 de 25 de outubro de 1966*. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília: DOU de 31/10/1966.
- \_\_\_\_\_. *Lei n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979*. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília: DOU de 20/12/1979.
- \_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*. 11. ed. São Paulo: Atlas, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Lei n.º 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; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília: DOU de 8/7/2009.
- \_\_\_\_\_. *Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012*. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília: DOU de 28/5/2012.
- Ceará. *Lei n.º 10.147, de 01 de dezembro de 1977*. Dispõe sobre o disciplinamento do uso do solo para proteção dos recursos hídricos da Região Metropolitana de Fortaleza – RMF – e dá outras providências. Fortaleza: DOE de 1/12/1977.
- Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA. *Resolução n.º 302, de 20 de março de 2002*. Dispõe sobre os parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente de reservatórios artificiais e o regime de uso do entorno. Brasília: DOU de 13/5/2002.
- \_\_\_\_\_. *Resolução n.º 303, de 20 de março de 2002*. Dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente. Brasília: DOU de 13/5/2002.
- \_\_\_\_\_. *Resolução n.º 369, de 28 de março de 2006*. Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP. Brasília: DOU de 29/3/2006.
- Milaré, E. *Direito do Meio Ambiente*. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.
- Pasternak, S. *Loteamento irregular no MSP: avaliação sociourbanística*. São Paulo, 2009. Disponível em: <[http://www.observatoriodasmetropoles.ufrrj.br/loteamentos\\_irregulares\\_pasternak.pdf](http://www.observatoriodasmetropoles.ufrrj.br/loteamentos_irregulares_pasternak.pdf)>. Acesso em: 03 abr. 2013.
- Sirvinskas, L. P. *Manual de Direito Ambiental*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.