

ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE URBANAS

Marco temporal e análise de entendimentos sobre o tema



Renato Muzzolon

Geólogo

Graduado em Geologia pela (UFPR), especialista em Geologia exploratória (UFPR); MBA em Gestão Financeira, Contabilidade e Auditoria (FGV); especialista em Gestão da Produção (FAE).



Luiza Scarpim

Engenheira Ambiental

Graduada em Engenharia Ambiental pela (PUCPR); especialista em Direito Ambiental (PUCPR); Mestranda em Meio Ambiente Urbano e Industrial (UFPR).



Renato Muzzolon Júnior

Engenheiro Ambiental

Graduado em Engenharia Ambiental pela (PUCPR); especialista em Engenharia de Segurança do Trabalho (PUCPR); com MBA em Gestão Ambiental (UFPR).

O conceito legal de APP (Área de Preservação Permanente), ainda que sob a designação de florestas protetoras, existe no Direito Brasileiro há muitos anos, tendo sido introduzido pelo Decreto nº 4.421/1921.

Posteriormente, o Código Florestal de 1934, ao tratar do tema, manteve as florestas protetoras, dando-lhes tratamento similar, conforme dispunha o artigo 4º, certo que a natureza finalística da norma permaneceu intocada, ou seja, sendo obrigatório que elas exercessem as funções ambientais descritas na norma.

Assim, eram consideradas como protetoras as florestas “que, por sua localização, servirem conjunta ou separadamente para qualquer dos fins seguintes”:

- (i) conservar o regime das águas;**
- (ii) evitar a erosão das terras pela ação dos agentes naturais;**
- (iii) fixar dunas;**
- (iv) auxiliar a defesa das fronteiras, de modo julgado necessário pelas autoridades militares;**
- (v) assegurar condições de salubridade pública;**

- (vi) proteger sítios que por sua beleza mereçam ser conservados;**
- (vii) asilar espécimes raros de fauna indígena.**

Logo em seguida, foi instituída a Lei nº 4.771/1964, editada no regime Constitucional de 1946, que aparentemente reduziu o conceito de APP a uma mera localização, abrindo-se mão da obrigatoriedade do exercício de função ambiental.

No entanto, a evolução legislativa da matéria se encarregou de sanar a questão mediante a Medida Provisória no 2.166-67/2001, que acrescentou o § 2º, I, ao artigo 1º do Código Florestal reafirmando o conceito finalístico para a caracterização de APP, frise-se, podendo estes espaços serem cobertos ou não por vegetação nativa.

Posteriormente, foi editada a Lei nº 12.651/2012 intitulada Código Florestal Brasileiro, que estabeleceu que as áreas de preservação permanente são espaços especialmente protegidos, localizados em zona urbana ou rural, com a finalidade de preservação e conservação dos recursos hídricos, paisagem, estabilidade geológica e proteção da bio-

diversidade, bem como assegurar o bem estar da sociedade.

Contudo, àquela época, a simples inclusão da expressão “áreas urbanas” não foi suficiente para atribuir função ambiental à área que, concretamente analisada à luz da hidrologia, da botânica ou de outra ciência aplicada, não apresente as características necessárias para o aperfeiçoamento do conceito jurídico.

Tanto que o Superior Tribunal de Justiça, até o ano de 2021, não possuía um posicionamento consolidado acerca da possibilidade ou não de

aplicação das faixas de preservação permanentes previstas no Código Florestal às áreas urbanas consolidadas.

Eis que conflitava com a faixa de área non aedificandi imposta pela Lei nº 6766/1979, intitulada Lei do Parcelamento do Solo Urbano.

A controvérsia do tema se tratava da discussão sobre a extensão da faixa não edificável contada a partir das margens de cursos d'água naturais em trechos caracterizados como área urbana consolidada: se correspondia à área de preservação permanente prevista no art. 4º, I, da revogada Lei n. 12.651/2012 (equivalente ao art. 2º, alínea “a”, da revogada Lei n. 4.771/1965), cuja largura varia de 30 (trinta) a 500 (quinhentos) metros, ou ao recuo de 15 (quinze) metros determinado no art. 4º, caput, III, da Lei n. 6.766/1979.

Diante do conflito entre duas legislações federais, a problemática

foi submetida à dinâmica dos Recursos Repetitivos do Superior Tribunal de Justiça, através dos Recursos Especiais de nº 1.770.760, 1.770.808 e 1.770.967 (Tema 1010-STJ), oriundos de ações civis públicas das Comarcas de Joinville, Rio do Sul e Criciúma, todas do Estado de Santa Catarina.

O julgamento repetitivo encontra-se descrito nas disposições do art. 1.036 do Código de Processo Civil.



Nessa perspectiva, três recursos representativos da controvérsia foram selecionados para encaminhamento ao Superior Tribunal de Justiça. A intenção deste procedimento seria trazer economia ao sistema e garantir a adequação de várias situações similares a uma mesma solução à realidade do caso concreto.

No mês de abril de 2019, o STJ (Superior Tribunal de Justiça) determinou a suspensão de todos os processos ativos que tramitavam no Brasil, inclusive nos juizados especiais, dos quais a controvérsia jurídica definida se amoldava àquela afetada pelo STJ.

Dessa forma, foram muitos os processos judiciais ambientais que passaram a aguardar o julgamento dos recursos repetitivos de alcinha tema 1010, especialmente Ações Cíveis Públicas ajuizadas com pedidos de demolição de acessões edificadas nas proximidades de cursos d'água em áreas urbanas consolidadas.

O Colendo STJ, no julgamento do Recurso Especial representativo do Tema 1010, em 28 de abril de 2021, conferiu maior proteção ao meio ambiente, ao consignar que "Na vigência do novo Código Florestal (Lei n. 12.651/2012), a extensão não edificável nas Áreas de Preservação Permanente de qualquer curso d'água, perene ou intermitente, em trechos caracterizados como área urbana consolidada, deve respeitar o que disciplinado pelo seu art. 4º, caput, inciso I, alíneas a, b, c, d e e, a fim de assegurar a mais ampla garantia ambiental a esses espaços territoriais especialmente protegidos e, por conseguinte, à coletividade."

A essa lógica se aplica o princípio in dubio pro natura, pois o meio ambiente não deve, em momento algum, estar rebaixado em detrimento de qualquer outro direito.

Por esse motivo, até então, a si-



tuação parecia consolidada e resolvida, sob o ponto de vista jurídico. O que o STJ fez foi dar uma interpretação razoável à norma legal e dissipar incertezas.

Entretanto, no mesmo ano do julgamento do tema 1010, o Governo Federal fez promulgar a Lei n.º 14.285, de 29 de dezembro de 2021, que feriu frontalmente a proteção ambiental garantida a áreas de preservação permanente urbanas assim como o recente entendimento do Superior Tribunal de Justiça sobre o tema, uma vez que conferiu aos municípios, através de leis municipais e do plano diretor, a força normativa de delimitar as faixas de áreas de preservação permanente em zonas urbanas.

A Lei n.º 14.285/2021 acrescentou o inciso XXVI ao artigo 3º e o §10 ao artigo 4º da Lei n.º 12.651/2012 (Novo Código Florestal - NCF) que definiram o conceito de área urbana consolidada e, a partir de tal definição, passou a admitir que, em áreas urbanas consolidadas, lei municipal ou distrital, mediante o cumprimento de certos requisitos, possa "definir faixas marginais distintas daque-

las estabelecidas no inciso I do caput do artigo 4º."

A esse fenômeno observado dá-se o nome de reversão jurisprudencial (ou reação legislativa), como uma resposta do Legislativo a um julgamento que não atendeu às suas perspectivas.

A doutrina vem analisando essa situação com bastante cautela, uma vez que esse tipo de questão ocasionada pelo Legislativo tem o tornado quase que como um Poder com caráter absoluto.

Cediço que entre as competências legislativas estabelecidas pela Constituição da República, em nenhum momento é conferido aos Municípios a competência para legislar sobre a matéria atinente a áreas de preservação permanente.

A Constituição Republicana de 1988 estabeleceu dois tipos de competência: a legislativa e a material.

Pela análise fria e pura da Constituição Federal, a competência legislativa (art. 24) estabelece que é concorrente a União, os Estados e o Distrito Federal para legislar sobre matérias específicas de direito am-

biental, como florestas, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição.

Semelhante competência pode ser extraída ainda da regra do art. 225, § 1º, inciso III, da CF. Aí se prevê incumbir ao Poder Público o dever de "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".

Foi consagrado em precedente vinculante do eg. Supremo Tribunal Federal, de que os Municípios dispõem de competência legislativa em matéria de proteção do meio ambiente e de combate à poluição.

Assim foi assentado ao julgar em repercussão geral o RE n. 586.224-MG: "o Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos de-

mais entes federados (art. 24, VI c/c 30, I e II, da CF/88)" (RE-RG n. 586.224-MG, rel. min. Eros Grau, julg. 11.12.2008, DJ de 6.2.2009).

Os rios, claramente, não são matéria de interesse local, salvo quando a microbacia hidrográfica pertence a um mesmo município, o que não é comum. Os rios não respeitam limites políticos e a sua gestão ultrapassa fronteiras, devendo ser integrada.

A questão dos Municípios, nessa situação, acaba sendo muito peculiar, pois o debate sobre a possibilidade de regulamentação, de acordo com a doutrina, seria aquela apenas para atender às suas necessidades imediatas, sem repercussões gerais a ponto de interferir na esfera regulamentadora de outro ente federativo.

É importante deixar claro que o próprio Supremo Tribunal Federal já firmou entendimento em sentido convergente.

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5675, datado de dezembro de 2021, restou definido que seria inconstitucional uma Lei de Estado da federação que

diminuísse a proteção ambiental em Área de Preservação Permanente – APP. Em suma, se a Corte Suprema deixou claro que não é possível a redução do parâmetro estabelecido pelo Código Florestal por Lei Federal ou Estadual, não cabe, por consequência, aos Municípios também assim proceder.

Isso demonstra que a jurisprudência pátria já, há muito, se filia à tese de que as legislações criadas não podem ter o condão de reduzir o nível de proteção ambiental já estabelecido.

Por óbvio, quando a legislação deixa em aberto para os Municípios definirem os limites, abre-se margem para discricionariedades e arbitrariedades. Por consequência, quem sofrerá os impactos de toda essa mudança serão as atuais e as futuras gerações, com os problemas ocasionados pelo crescimento urbano desorientado.

Verifica-se, completados 100 anos do decreto de florestas protetoras, uma total flexibilização e um retrocesso de normas infraconstitucionais com a finalidade de diminuir a proteção ambiental das áreas de preservação permanentes.

Profissionais da Engenharia, Agronomia e Geociências que trabalham com perícias judiciais ambientais acompanham o engessamento do judiciário, notoriamente condicionado a resolução de conflitos entre legislações e a essas alterações legislativas sucessivas questionáveis.

Diante disso, os profissionais da área de meio ambiente devem atentar aos conceitos finalísticos e funcionais com os quais as áreas de preservação foram sendo atreladas ao longo do tempo, com foco na técnica, ética e bom senso, buscando sempre a manutenção do meio ambiente equilibrado, que permita uma melhor qualidade de vida para as futuras gerações.