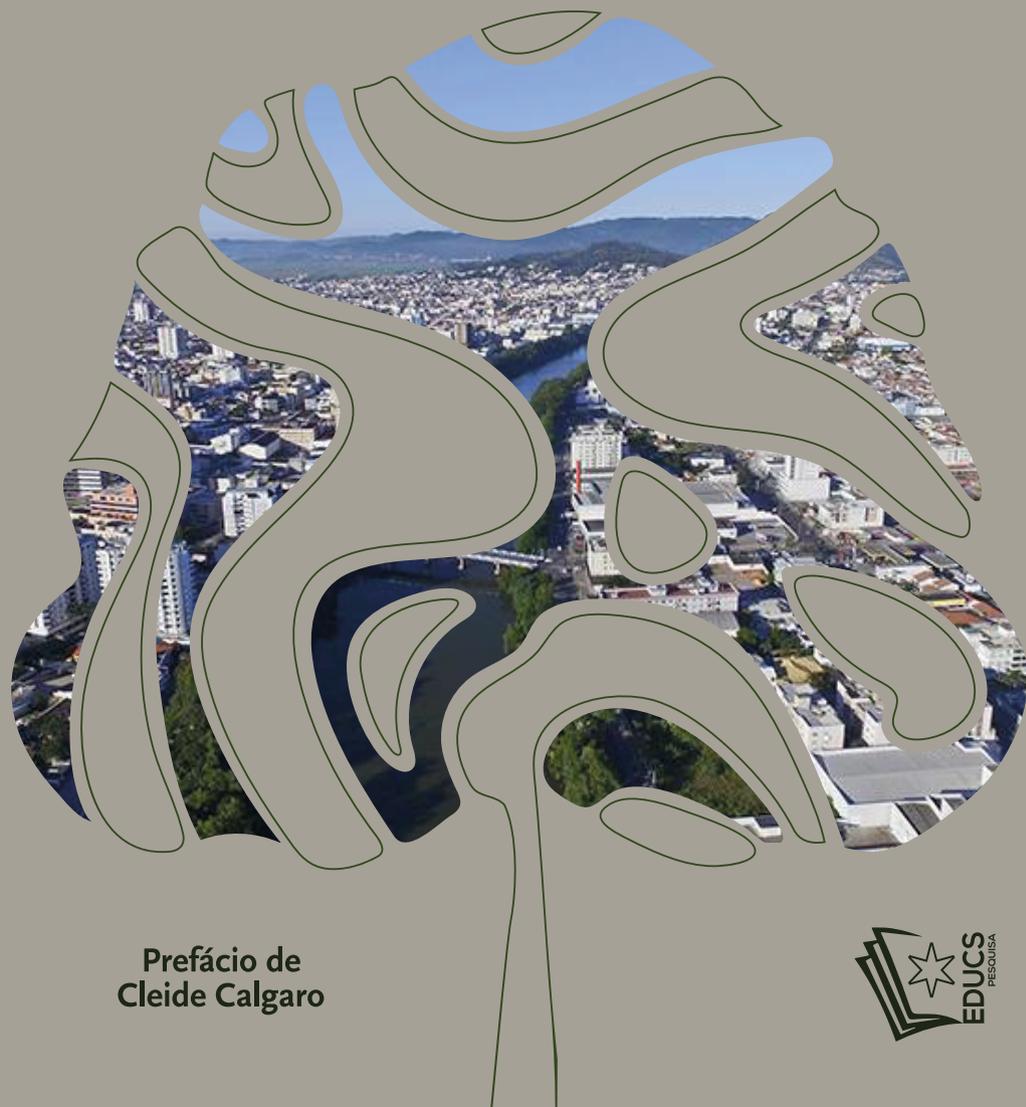


Eduardo Echevengú Barcellos

Áreas de Preservação Permanentes em Área Urbana Consolidada:

análise da aplicação da Lei Federal nº 12.651/2012
e da Lei Federal nº 14.285/2021



Prefácio de
Cleide Calgaro



Eduardo Echevengúá Barcellos

**Áreas de Preservação
Permanentes em Área
Urbana Consolidada:**

**análise da aplicação da Lei Federal nº 12.651/2012
e da Lei Federal nº 14.285/2021**

Fundação Universidade de Caxias do Sul

Presidente:

Dom José Gislon

Universidade de Caxias do Sul

Reitor:

Gelson Leonardo Rech

Vice-Reitor:

Asdrubal Falavigna

Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação:

Everaldo Cescon

Pró-Reitora de Graduação:

Flávia Fernanda Costa

Pró-Reitora de Inovação e Desenvolvimento Tecnológico:

Neide Pessin

Chefe de Gabinete:

Givanildo Garlet

Coordenadora da EDUCS:

Simone Côrte Real Barbieri

Conselho Editorial da EDUCS

Alessandra Paula Rech

André Felipe Streck

Alexandre Cortez Fernandes

Cleide Calgaro – Presidente do Conselho

Everaldo Cescon

Flávia Brocchetto Ramos

Francisco Catelli

Guilherme Brambatti Guzzo

Matheus de Mesquita Silveira

Simone Côrte Real Barbieri – Secretária

Suzana Maria de Conto

Terciane Ângela Luchese

Thiago de Oliveira Gamba

Comitê Editorial

Alberto Barausse

Università degli Studi del Molise/Itália

Alejandro González-Varas Ibáñez

Universidad de Zaragoza/Espanha

Alexandra Aragão

Universidade de Coimbra/Portugal

Joaquim Pintassilgo

Universidade de Lisboa/Portugal

Jorge Isaac Torres Manrique

Escuela Interdisciplinar de Derechos Fundamentales

Praeeminentia Iustitia/Peru

Juan Emmerich

Universidad Nacional de La Plata/Argentina

Ludmilson Abritta Mendes

Universidade Federal de Sergipe/Brasil

Margarita Sgró

Universidad Nacional del Centro/Argentina

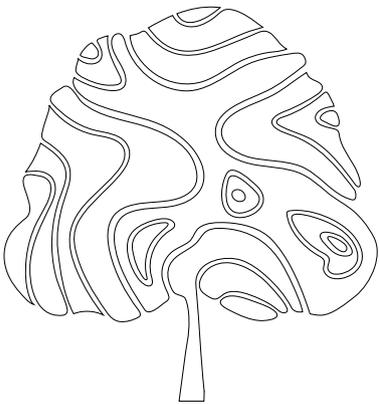
Nathália Cristine Vieceli

Chalmers University of Technology/Suécia

Tristan McCowan

University of London/Inglaterra





Eduardo Echevengú Barcellos

Áreas de Preservação Permanentes em Área Urbana Consolidada:

**análise da aplicação da Lei Federal nº 12.651/2012
e da Lei Federal nº 14.285/2021**



© dos organizadores

1ª edição: 2023

Revisão: Giovana Letícia Reolon

Editoração: Ana Carolina Marques Ramos

Capa: Ana Carolina Marques Ramos

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Universidade de Caxias do Sul

UCS – BICE – Processamento Técnico

B242a Barcellos, Eduardo Echevengúá
Áreas de preservação permanentes em área urbana consolidada
[recurso eletrônico] : análise da aplicação da Lei Federal nº 12.651/2012 e
da Lei Federal nº 14.285/2021 / Eduardo Echevengúá Barcellos. – Caxias
do Sul, RS : Educus, 2023.
Dados eletrônicos (1 arquivo)

Apresenta bibliografia.
Modo de acesso: World Wide Web.
DOI 10.18226/9786558072409
ISBN 978-65-5807-241-6

1. Área de preservação permanente (APP) - Legislação - Brasil. 2.
Áreas protegidas - Brasil - Legislação. 3. Política urbana - Brasil -
Legislação. 4. Direito ambiental - Brasil. 5. Direito de propriedade - Brasil.
I. Título.

CDU 2. ed.: 711.52:502.13(816.5)(091)

Índice para o catálogo sistemático:

- | | |
|---|--------------------------|
| 1. Área de preservação permanente (APP) - Brasil - Legislação | 711.52:502.13(81)(094.5) |
| 2. Áreas protegidas - Brasil - Legislação | 711.52:502.17(81)(094.5) |
| 3. Política urbana - Brasil - Legislação | 340:711.4(81)(094.5) |
| 4. Direito ambiental - Brasil | 349.6(81) |
| 5. Direito de propriedade - Brasil | 347.233(81) |

Catalogação na fonte elaborada pela bibliotecária

Ana Guimarães Pereira - CRB 10/1460

Direitos reservados a:



EDUCS – Editora da Universidade de Caxias do Sul

Rua Francisco Getúlio Vargas, 1130 – Bairro Petrópolis – CEP 95070-560 – Caxias do Sul – RS – Brasil

Ou: Caixa Postal 1352 – CEP 95020-972 – Caxias do Sul – RS – Brasil

Telefone/Telefax: (54) 3218 2100 – Ramais: 2197 e 2281 – DDR (54) 3218 2197

Home Page: www.ucs.br – E-mail: educus@ucs.br

Sumário

Prefácio / 9

Apresentação / 15

1. Introdução / 17

2. Contextualização do direito de propriedade / 23

2.1 Direito de Propriedade: uma breve passagem / 24

2.2 Direito de Propriedade no Brasil / 26

2.3 Função socioambiental da propriedade / 33

3. Áreas de Preservação Permanente (APP) / 37

3.1 Contexto histórico / 37

3.2 Conceito / 44

3.3 Delimitação das APPs / 45

4. Áreas Urbanas Consolidadas / 51

4.1 Conceito / 53

4.2 Descaracterização da APP / 57

4.3 Dano e responsabilidade / 62

5. Competência legislativa em matéria ambiental / 71

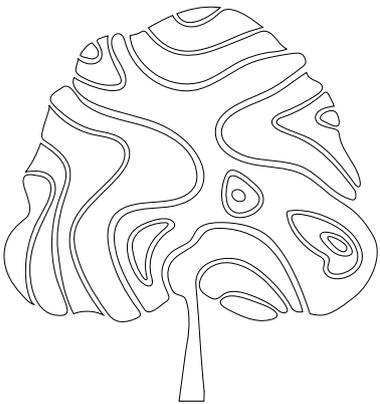
5.1 Tema 1.010/STJ / 73

5.2 O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS)
quanto à matéria do estudo / 76

5.3 Lei Federal nº 14.285/2021: seu processo formativo / 84

6. Considerações finais / 97

Referências / 99



Prefácio

Por Cleide Calgaro¹

A obra denominada *Áreas de Preservação Permanentes em área urbana consolidada: análise da aplicação da Lei Federal nº 12.651/2012 e da Lei Federal nº 14.285/2021*, do autor Eduardo Echevengua Barcellos, apresenta importantes contribuições para a sociedade atual no que se refere ao estudo das Áreas de Preservação Permanentes em zonas urbanas consolidadas, permitindo o estudo de leis federais sobre a questão e demonstrando assimetrias e potencialidades. Este estudo é essencial à sociedade como um todo, por demonstrar que essas áreas têm uma função ambiental e que o processo de urbanização e as ocupações irregulares que ocorrem podem trazer uma série de prejuízos ao meio ambiente e à própria sociedade.

O autor evidencia que o processo de urbanização se deu de forma desordenada ao longo da história e, com isso, houve uma série de problemas socioambientais nas cidades. Com as ocupações de áreas marginais dos corpos d'água e a negligência do Poder Público ocorreram uma série de dificuldades que obstaculizam a sustenta-

¹ Pós-doutora em Filosofia e em Direito, ambos pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – (PUCRS). Doutora em Ciências Sociais pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos – (UNISINOS). Doutora em Filosofia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – (PUCRS). Doutora em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Presidenta do Conselho Consultivo Internacional da Escuela Interdisciplinar de Derechos Fundamentales Praeeminentia Iustitia – Perú. Atualmente é professora da Graduação e da Pós-Graduação – Mestrado e Doutorado – em Direito na Universidade de Caxias do Sul – (UCS). É líder do Grupo de Pesquisa “Metamorfose Jurídica” vinculado à Universidade de Caxias do Sul (UCS). Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1840-9598>. CV: <http://lattes.cnpq.br/8547639191475261>. E-mail: ccalgaro1@hotmail.com

bilidade. A legislação vem para regulamentar a questão e, com isso, assimetrias acabam ocorrendo juntamente com várias discussões jurisprudenciais e doutrinárias, por isso o autor objetivou avaliar as implicações do Tema 1.010/STJ e da Lei nº 14.285/2021 nas Áreas de Preservação Permanente às margens dos cursos d'água.

O autor divide seu livro em quatro capítulos para explicar a questão. No primeiro capítulo são apresentados os aspectos do Direito de Propriedade: princípios inerentes à propriedade, como o da função social e o da proteção ambiental. Essa contextualização é essencial para compreender-se o desenvolvimento da propriedade e do direito no Brasil bem como os seus principais aspectos dentro da evolução da sociedade capitalista. O autor também nos traz a importância da função socioambiental da propriedade, um dos pilares da Constituição Federal de 1988, apontando que esse direito fundamental não é absoluto, mas precisa respeitar preceitos coletivos.

Já no segundo capítulo foram trazidos os aspectos das Áreas de Preservação Permanente, dentre eles: o contexto histórico, o conceito e as delimitações, que são fundamentais para a compreensão do que vem a ser uma APP. Com base nesses aspectos, observa-se que a conceitualização histórica permite entender a evolução das APPs e a legislação ambiental de proteção destas no decorrer do tempo. Já no conceito de APPs, o autor preconiza o que são espaços ambientais especialmente protegidos, criados no art. 225, §1º, III, da Constituição Federal de 1988. Além disso, traz as delimitações das APPs estabelecidas pela legislação.

No terceiro capítulo o autor trabalha as áreas urbanas consolidadas por meio do seu conceito, da descaracterização das APPs e da intervenção do Poder Judiciário quanto à matéria, à análise de dano ambiental

e às responsabilidades sobre o degradador. Esse capítulo é importante por trazer a legislação e as ementas jurisprudenciais sobre o tema, permitindo entender como se dá a consolidação das áreas urbanas. No que se refere à responsabilidade e ao dano, a discussão que permeia é importante, no Brasil, para compreender de quem será a responsabilidade. Como afirma o autor: “Toda e qualquer responsabilidade depende de uma legislação que a determina, assim como o estabelecimento de restrições e proibições também demanda uma atuação legislativa”.

Por fim, no quarto capítulo foi feita uma abordagem sobre a competência legislativa dos entes federativos no que se refere ao controle e à proteção ambiental. O autor traz a tese firmada pelo Supremo Tribunal de Justiça quanto às APPs em área urbana consolidada e ao processo formativo da Lei Federal nº 14.285/2021, que alterou e complementou o Novo Código Florestal, originando elementos de discussão acerca da importância do Plano Diretor municipal no ordenamento urbano e na proteção dos recursos socioambientais. Para iniciar a discussão, Eduardo traz o Tema 1.010/STJ, evidenciando as implicações da tese. Também é inserida a discussão do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS), quanto à matéria, com base em discussões de ementas de decisões. Posteriormente é feito um debate sobre a Lei Federal nº 14.285/2021, verificando o seu processo formativo, o que nos permite entender quais os efeitos, na atualidade, da legislação sobre o tema de estudo.

Como o autor afirma, em sua conclusão, o estudo não tem o escopo de esgotar o tema que tem grandes discussões, tampouco tentou adotar postura quanto ao uso e à ocupação do solo urbano ou à proteção das áreas de interesse ecológico, mas visa propiciar os subsídios para um debate que seja consciente e permita a sustentabili-

dade das cidades no Brasil. Esse debate faz com que seja possível compreender a legislação e as jurisprudências sobre o tema e chegar a considerações essenciais para a construção de uma sociedade ecologicamente melhor.

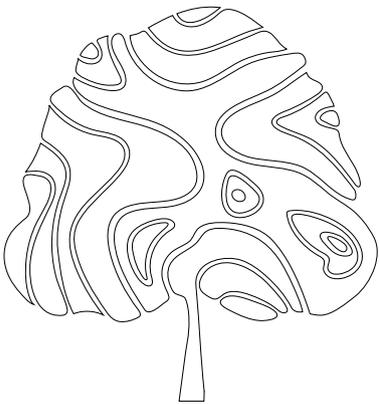
O autor alude que “Os julgados apresentados trazem a relativização do Direito da Propriedade, principalmente no que se refere à preservação da qualidade ambiental, com a proteção das APPs em área urbana”. Além disso, os julgados propiciam o estudo de que “a descaracterização dessas áreas ambientais não exclui a responsabilidade pelo dano efetivamente causado, independentemente do tempo em que ocorreu a intervenção, devendo ser realizada a regularização da propriedade com as devidas medidas de compensação determinadas pelos órgãos de controle ambiental”. Também é demonstrado o quão fundamental é o consenso da “importância ambiental das APPs nas margens dos corpos d’água, tanto na proteção do recurso hídrico quanto na proteção das inundações provocadas por períodos de grandes chuvas, por exemplo”, porém esse fato ainda gera grandes discussões, o que não permite que o consenso efetive-se.

Quero agradecer ao professor Me. Eduardo pela oportunidade de acompanhá-lo na vida acadêmica de estudos no Direito e falar sobre o brilhantismo de sua atuação e seu desempenho nesta. A obra com que o autor nos brinda é essencial no mundo jurídico e social, trazendo as questões de proteção socioambiental. A primazia do bem humano coletivo sobre o individual é trazido por Monreal, ao dizer que “obstáculo ao cumprimento de medidas que se destinem ao bem da humanidade inteira ou do conjunto humano que constitui a sociedade civil, porquanto o bem do organismo social mesmo compreende e supera o dos indivíduos que dele fazem parte e, assim, deve ser considerado prevalente ao de uma

só pessoa ou de um grupo de pessoas”². Dessa forma, a dignidade humana é fundamental para a construção de uma sociedade melhor. Além disso, uma visão mais ecologizada pode trazer uma efetiva proteção ao valor intrínseco do meio ambiente que nos cerca.

Caxias do Sul, fevereiro de 2023.

² MONREAL, Eduardo Novoa. O direito como obstáculo à transformação social. Tradução de Gérson Pereira dos Santos. Porto Alegre: Fabris, 1988. p. 84.



Apresentação

Inicialmente cabe ressaltar que este livro é resultado de muita leitura e compreensão do seu objetivo com a publicação. O resultado que aqui está escrito é fruto do meu Trabalho de Conclusão de Curso do curso de Direito da Universidade de Caxias do Sul, descrito por alguns professores como um trabalho necessário, que traz elementos novos para uma discussão atual, as Áreas de Preservação Permanente no meio urbano.

Este não é o primeiro a tratar do assunto, tampouco será o último. O ponto de discussão desta obra é tão dinâmico que, quando eu estava terminando a primeira parte da pesquisa, já surgiu uma nova lei que altera dispositivos anteriores. Estamos diante de algo em ebulição.

Tenho a certeza de que este livro teve seu início cinco anos atrás, quando tomei a decisão de cursar Direito após já ter passado por um Mestrado e ingressando em um Doutorado – interrompido para uma nova caminhada. Uma mudança devido a intensas discussões em sala de aula, com empresários e população diretamente afetada pelas legislações ambientais pertinentes ao assunto, entre as quais está o Código Florestal vigente. O Direito Ambiental sempre me causou inquietude, principalmente quando está inserido no contexto municipal, sofrendo influências dos mais diversos atores, principalmente daqueles com relevante interesse econômico de exploração de áreas urbanas.

Historicamente as Áreas de Preservação Permanente (APP) às margens dos cursos d'água, em zona urbana, foram ocupadas por meio do processo de urbanização, e ainda hoje ocorrem ocupações irregulares, o que gera conflitos e processos judiciais que poderiam ser evitados com a difusão de conhecimento acerca do tema e a atua-

ção responsável dos legisladores municipais e do poder executivo municipal, colaborando com informações adequadas e educação ambiental da população. Sabe-se que a presença de atributos ambientais em determinada área não impede sua alienação, apenas impõe limites de uso ao possuidor e/ou proprietário.

Porém, a falta de conhecimento da população faz com que cresça a insegurança jurídica daquele que de boa-fé adquire o bem e desconhece os limites legais impostos. Além disso, traz à tona a discussão de um aparente conflito entre dois direitos constitucionais, o direito à moradia e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Muitos questionamentos podem surgir a partir disso. Por que não posso utilizar a minha propriedade na sua plenitude? Onde está o meu direito à moradia? Qual a segurança jurídica na manutenção da construção realizada em APP? Poderia a administração municipal legislar reduzindo essas áreas, favorecendo a permanência ou novas construções? Enfim, esses e outros questionamentos podem surgir na leitura deste livro, escrito por meio de uma pesquisa qualitativa, com método de abordagem dialético e métodos de procedimento histórico e monográfico. A coleta de dados se deu por meio de uma pesquisa bibliográfica e documental e os resultados são apresentados de modo descritivo e interpretativo.

Minha intenção é basicamente colaborar com os meios acadêmico, trazendo novos elementos de discussão, e prático-profissional, com subsídios para uma análise de casos concretos que podem ao menos trazer uma visão sistêmica do assunto.

Boa leitura!

Eduardo Echevengúá Barcellos

Introdução

É fato notório que o processo de urbanização deu-se historicamente de forma desordenada e que com ele vieram diversos problemas de ordem econômica, social e ambiental.

O aumento populacional devido ao avanço da taxa de natalidade, a partir do período conhecido como Revolução Industrial, além do êxodo rural em busca de melhores condições de vida e emprego, fez com que as pessoas buscassem um lugar para fixar moradia nas zonas urbanas. Cabral e Cândido (2019, p. 4) colaboram nesse sentido indicando que *“o fenômeno da urbanização como processo histórico tem sido afiliado ao crescimento econômico, à diminuição dos índices de fertilidade, a uma maior expectativa de vida, à maior longevidade da população e aos deslocamentos geoespaciais”*.

Para Brito, Horta e Amaral (2001), essa urbanização no Brasil é recente, a partir da década de 30, tendo somente na década de 70 uma população urbana superior a rural.

Consequência disso teve-se, e ainda tem, o surgimento de uma sociedade que se desenvolve ao redor de mananciais de água. A escolha deste lugar se justifica pelo fato de que o ser humano necessita deste recurso para suas necessidades diárias e a proximidade destes cursos d'água facilita o acesso para captação, consumo e lançamento de seus dejetos. Além das edificações, encontramos nesses locais o desenvolvimento das atividades agrossilvipastoris, na sua maioria, a partir da

supressão da vegetação natural que protege as margens desses mananciais de água.

As ocupações dessas áreas marginais dos corpos de água foram negligenciadas por um longo período pelo Poder Público, embora desde 1934, por meio do Decreto nº 23.793, que aprovava, naquele momento, o Código Florestal, já havia menção de proteção das áreas de florestas no Brasil. Em 1965, por meio da Lei nº 4.771, e posteriormente em 2012, com a Lei nº 12.651, tivemos algumas mudanças de posturas e atualização quanto às chamadas Áreas de Preservação Permanente (APPs), entre elas as áreas às margens de corpos hídricos. Ainda, a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, conhecida como Lei de Parcelamento do Solo Urbano também previu, a partir de 2004, uma extensão não edificável nas margens desses recursos, o que não impediu o desenvolvimento das atividades antrópicas nessas áreas.

A Lei nº 12.651/2012, conhecida como Novo Código Florestal (NCF)³, na sua origem, não especifica as Áreas de Preservação Permanente em área urbana consolidada, tampouco as define, prejudicando sua aplicação diante da realidade da grande maioria dos municípios brasileiros, nos quais temos uma antropização massiva e a necessidade de regulação de uso e proteção ambiental das margens dos mananciais hídricos.

Além disso, menciona-se que a manutenção da vegetação às margens dos recursos hídricos não só permite a proteção do próprio recurso, mas também previne impactos sobre a própria população, como a proteção contra inundações em períodos de chuvas, por exemplo.

Como citado, a Lei de Parcelamento do Solo Urbano traz um regramento de área não edificável nessas mar-

³ O termo Novo Código Florestal é popularmente adotado em virtude de a lei atual ter revogado a Lei nº 4.771/1965, o Código Florestal.

gens – diga-se aqui, menor do que o estabelecido pela legislação florestal –, causando, de um lado, um posicionamento favorável a essa adoção nas áreas urbanas consolidadas, complementando o atual Código Florestal, e, de outro, uma linha de pensamento de que não se deve prosperar essa aplicação diante do contexto urbano atual, o que inviabilizaria – no entendimento desses defensores – o desenvolvimento dos municípios.

Nesse contexto, temos um conflito estabelecido entre o uso, a ocupação (direito de propriedade e função social da propriedade) e a proteção ambiental dessas áreas de interesse ecológico. Essas divergências, como era de se esperar, foram parar no judiciário e, com isso, houve um aumento na demanda por uma resposta sobre a extensão não edificável nas margens dos cursos d'água – repita-se, área de grande ocupação antrópica.

Nesse momento, entre os pontos de conflito têm-se as necessidades de: (a) definição da extensão das áreas não edificáveis, devendo ser aplicada a Lei de Parcelamento do Solo Urbano ou o Código Florestal; (b) caracterização das Áreas de Preservação Permanente, a fim de demonstrar as funções ambientais dessas áreas; e (c) definição de área urbana consolidada considerando as atividades antrópicas e o marco temporal para essa caracterização.

Em 2019, por meio do Projeto de Lei (PL) nº 2510, retomou-se a discussão acerca dessas áreas, conforme apresenta o documento, para “corrigir inadequação presente na Lei nº 12.651, de 2012”, indicando que as faixas marginais terão sua largura determinada pelos respectivos planos diretores e leis municipais, ou seja, dando prerrogativa a esses entes federados para legislar o limite de proteção, não edificável, em áreas urbanas, assunto de relevante interesse ambiental, social e econômico.

Em abril de 2021 o Superior Tribunal de Justiça (STJ) fixou tese por meio do Tema 1.010/STJ, delimitando a extensão não edificável em área urbana consolidada em acordo com a Lei nº 12.651, o NCF.

Mesmo a delimitação estabelecida pelo STJ não eliminou os conflitos quanto ao uso e à ocupação dessas áreas, tampouco criou segurança jurídica para proprietários de imóveis já instalados nesses locais, devendo ser feita uma análise da aplicabilidade em casos concretos.

Acredita-se que o posicionamento do STJ tenha contribuído para a inquietude dos legisladores, visto que, embora tenhamos um Código Florestal atualizado, não se tem o exaurimento das discussões acerca das áreas de proteção ambiental em áreas urbanas.

As discussões, por vezes acaloradas, culminam, em dezembro de 2021, na Lei nº 14.285, a qual define as áreas urbanas consolidadas por meio de critérios bem como possibilita que “lei municipal ou distrital poderá definir faixas marginais distintas daquelas estabelecidas”, no art. 4º, inciso I, do Código Florestal vigente para as áreas urbanas consolidadas (BRASIL, 2021a).

A partir disso surgem alguns questionamentos: Essa lei extinguirá as divergências quanto à extensão das áreas não edificáveis às margens de corpos d’água intermitentes e/ou perenes bem como aos usos possíveis e às regularizações nessas áreas? É possível deixar ao arbítrio da Administração Municipal as restrições às margens dos mananciais hídricos? Essa lei federal tem o condão de proteger o meio ambiente nessas áreas ou é uma liberalidade para o uso e a ocupação destas?

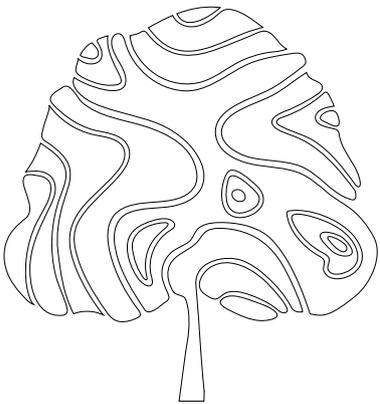
Diante da relevância do tema, o estudo que deu origem à presente obra teve o objetivo de analisar as implicações do Tema 1.010/STJ e da Lei nº 14.285/2021

nas Áreas de Preservação Permanente às margens dos cursos d'água.

Frisa-se que o autor não tem a intenção de exaurir o assunto que possui grande extensão, tampouco tomar partido quanto ao uso e à ocupação do solo urbano ou à proteção das áreas de interesse ecológico, mas trazer subsídios para um debate consciente e uma contribuição para o desenvolvimento sustentável das cidades.

A metodologia adotada foi o método de abordagem dialético, que para Mezzaroba e Monteiro (2019, p. 93) é “a arte de saber argumentar e contra-argumentar sobre assuntos cuja demonstração, típica dos raciocínios analíticos, não é possível. Estamos falando, portanto, [...] do plano do opinável”. A coleta de dados se deu por meio de uma pesquisa documental e bibliográfica em documentos oficiais, como leis e publicações parlamentares, entre outros arquivos públicos, artigos científicos, notícias, livros, monografias, dissertações e teses, entre outros (MARCONI; LAKATOS, 2021).

Os dados coletados são apresentados de modo descritivo e foram interpretados de acordo com a visão do pesquisador, observando-se as informações e a opinião de outros autores.



Contextualização do direito de propriedade

O uso dos recursos ambientais de maneira desordenada e sem a imposição de limites, ao longo do tempo, trouxe diversos reflexos de degradação, como a desertificação de áreas, o assoreamento de rios, a escassez de recursos, entre outros impactos ambientais.

Historicamente há uma cultura de propriedade sobre os recursos, principalmente quando estes se encontram em propriedades privadas, fazendo com que ocorram degradações ambientais, como, por exemplo, a supressão de vegetação nativa sem autorização e o desvio de corpos d'água para uso particular.

Legislações ambientais foram editadas ao longo do tempo com o objetivo de evitar ou mitigar esses e outros impactos ambientais provocados pelo homem, entre eles o primeiro Código Florestal do Brasil, na proteção das florestas brasileiras, por meio do Decreto nº 23.793 de 1934, que já no seu art. 1º colocava as florestas como “bem de interesse commum a todos os habitantes, do paiz, exercendo-se os direitos de propriedade com as limitações que as leis em geral, e especialmente este codigo, estabelecem” (BRASIL, 1934). Aqui, manteve-se a ortografia utilizada como forma de dar ênfase aos escritos da época.

Nesse momento temos a inserção dos limites no exercício do Direito de Propriedade, ainda que incipientes, hoje amplamente abordados por autores e críticos da matéria ambiental.

A seguir, veremos a transição do Direito de Propriedade com caráter absoluto para um direito limitado, observando-se preceitos constitucionais.

2.1 Direito de Propriedade: uma breve passagem

Não é novidade dizer que o Direito, enquanto matéria e abordagem, é o reflexo de uma sociedade em evolução. Conforme os costumes, a cultura, o conhecimento e as relações sociais avançam, a aplicação de regras se torna cada vez mais necessária no sentido da proteção dos direitos individuais, sociais e coletivos.

Um dos institutos que sofreu alterações, muito por consequência da ideia de justiça social e consciência ecológica, foi o direito de propriedade, garantido constitucionalmente (art. 5º, XXII), que sai de um ideal absoluto, no qual, ao obter o domínio da coisa, um indivíduo se torna capaz de usá-la e fruir dela de modo que lhe convém, passando para uma relativização desse direito, com a imposição de limites, em que regras sociais e de proteção ambiental necessitam ser observadas sob sanção de perda desse direito, ou seja, a tutela jurídica à propriedade permanece enquanto respeitados os direitos coletivos (art. 5º, XXIII, CF/88).

Essa transição é abordada por diversos autores ao longo do tempo, como Venosa e Azevedo (2003), Gonçalves (2017), Costa, Oliveira e Ferrari (2019), Grotti (2020) e Oliveira e Santos (2020). Nenhum dos autores afirma com precisão o início do Direito de Propriedade, porém, na sua maioria, citam a Antiguidade como ponto inicial.

Fustel de Coulanges é citado por diversos autores, pois em sua obra *A cidade antiga* expõe que o Direito de Propriedade remonta à Antiguidade. Citando o autor, Gonçalves (2017, p. 92) coloca que “entre a maior parte

das sociedades primitivas, o estabelecimento do direito de propriedade se deu por meio da religião”. Oliveira e Santos (2020, p. 64) colocam que, para Coulanges, a propriedade na Antiguidade “possuía caráter sagrado para a família”. Costa (1977), citado por Costa, Oliveira e Ferrari (2019, p. 4), também contribui nesse sentido ao considerar a característica nômade dos povos da época e, quanto aos bens imóveis, acreditar ser a propriedade um local sagrado e importante para os povos. A propriedade enquanto solo, nesse período, é considerada um bem da coletividade, de uso de uma família ou tribo, em que deuses habitam: está aí o caráter religioso na crença dos povos (VENOSA, 2003).

Passado esse período no qual a propriedade imóvel estava ligada ao credo dos povos, Barbosa e Pamplona Filho (2004), citados por Oliveira e Santos (2020, p. 64), expõem que “a sistematização normativa da propriedade ganha contornos mais nítidos nos direitos mesopotâmicos, hebraico, grego e, principalmente, no direito romano”.

Oliveira e Santos (2020, p. 64) explicam de maneira clara e didática a transição de um Direito de Propriedade absoluto para um relativo: no período da Idade Média (754 a.C. a 126 a.C.), em Roma, o Direito de Propriedade era um “direito absoluto, ilimitado e perpétuo”, responsável pela manutenção da divisão social; na Idade Moderna a ideia individualista persiste, colocando “a propriedade como um direito fundamental e individual”, “consequência da sociedade e da ação humana”; na passagem para a Idade Contemporânea tem-se a queda da propriedade absoluta, que passa a ter cunho social, destinando-se a “prover as necessidades básicas dos cidadãos e de restringir as liberdades da burguesia, limitando a propriedade privada”.

Corroborar com essa concepção a autora Grotti (2020, p. 120-121):

A concepção individualista de propriedade, dominante no período feudal e revivida após a Revolução francesa, passou a sofrer, a partir de meados do século XIX, progressivas injunções públicas, as quais afastaram seu caráter absoluto e acabaram por lhe atribuir funcionalização social, percebida, especialmente, nas áreas do direito urbanístico e agrário.

Venosa (2003, p. 179) também relaciona a Revolução Francesa no início da Idade Contemporânea à ideia de um direito absoluto da propriedade, citando o art. 544 do Código de Napoleão: “a propriedade é o direito de gozar e dispor das coisas do modo mais absoluto, desde que não se faça uso proibido pelas leis ou regulamentos”.

Venosa (2003), Gonçalves (2017) e Oliveira e Santos (2020) indicam o período de Revolução Industrial⁴ como o ponto de mudança para uma propriedade que deve atender a função social. Isso se deve, em grande parte, ao avanço da economia e às pressões sociais em busca de igualdade de condições.

2.2 Direito de Propriedade no Brasil

No Brasil, as primeiras influências legislativas remontam ao período do Império, contexto em que é promulgada a primeira Constituição, em 1824, durante o governo de Dom Pedro I. É observado o caráter absolutista do Direito de Propriedade, como declara o art. 179, XXII, da referida Carta: “É garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude” (BRASIL, 1824). Não é difícil de imaginar as motivações desse direito

⁴ Ocorrida no século XVIII, com o mundo passando por uma reestruturação, segundo Rocha, Lima e Waldman (2020), a Revolução Industrial se revela por algumas características, como a mudança do trabalho humano pelas máquinas, sendo um processo contínuo de transformações socioeconômicas que transformou a produção capitalista.

absoluto, considerando-se o contexto social da época: um país de grande extensão territorial vivendo um período de trabalho escravo e uma nítida divisão social, em que a riqueza e o poder estavam centralizados em poucas mãos.

Assim, o detentor da propriedade possuía resguardado o seu direito de usar, gozar e dispor ou não da coisa do modo que entendia ser o mais adequado, sem que pudesse ser turbado ou perder a propriedade. Tampouco nessa época se debatia sobre os recursos naturais vinculados à coisa, podendo o proprietário fruir de tudo que ali estava pendente sem que houvesse oposição de quem quer que seja.

Em 15 de novembro de 1889 é proclamado o Regime Republicano no Brasil, pelo Decreto nº 1, e em 1891 promulgada a nova Constituição. O Direito de Propriedade absolutista se mantém íntegro, ou seja, há garantia plena ao proprietário sobre a coisa.

Segundo Silva Filho (2017), a mudança de um Estado liberal tem sua gênese no século XX, pensamento corroborado por Gonçalves (2017), que cita a Constituição mexicana de 1917 como a precursora desse processo.

No início do século XX entra em declínio o constitucionalismo liberal, com substancial mudança de foco da visão jurídica quanto à realidade social presente, dando início ao câmbio para o constitucionalismo social, que exalta o indivíduo em detrimento do patrimônio (SILVA FILHO, 2017, p. 174).

Mesmo com esse princípio de mudança na abordagem da propriedade, o Código Civil brasileiro de 1916 possui ligação com a doutrina individualista, sob influência do Código Napoleônico de 1804 e das codificações originárias da Revolução Francesa (1789), já citados ante-

riormente, repita-se, com caráter absolutista (DUARTE, 2019).

Mesmo tendo sido determinada pela Constituição de 1824, em seu art. 179, XVIII, a construção de um Código Civil brasileiro, foi somente em 1916 que isso foi efetivado. Segundo Assis (2008), citado por Pereira (2021, p. 8), “embora tenha sido inovador ao abordar a relação jurídica do direito de propriedade, ele apenas ratificou os conceitos anteriores”.

O art. 524 do Código Civil de 1916 traz em seu texto a segurança ao proprietário do “direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua”. Para Venosa (2003, p. 186), “se vista isoladamente essa descrição legal, sem dúvida que se concluiria por um direito absoluto”. De fato, ao seguir-se a leitura do referido código, o art. 525 deixa explícito esse caráter patrimonialista e individualista: “É plena a propriedade, quando todos os seus direitos elementares se acham reunidos no do proprietário” (BRASIL, 1916).

Seguindo, em 1934, sob grande influência do diploma alemão de 1919 (GONÇALVES, 2017), com um foco no bem-estar social, é promulgada uma nova Constituição, inovando-se o Direito de Propriedade, o qual é tratado como um direito do indivíduo, porém não absoluto. Expõe o art. 113: “É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar” (BRASIL, 1934). Como revelado, está presente a necessidade de observação de limites no Direito de Propriedade, o que indica sua relativização.

Logo em seguida, em 1937, em virtude da instauração da Era Vargas é editada uma nova Constituição da

República. Pereira (2021, p. 9), em relevante síntese, apresenta-nos o instituto da propriedade, exercido em prol do social ou da coletividade, no período de 1937 a 1946:

Esse conceito foi reproduzido na Constituição de 1937 (BRASIL, 1937), outorgada no contexto da instauração do Estado Novo ou Era Vargas, regime instaurado no Brasil após o golpe de Estado de Getúlio Vargas, compreendido entre 1937 e 1946. No seu artigo 122, a lei reforça que o direito de propriedade não pode se contrapor ao interesse social e também institui a possibilidade de desapropriação, a ser regulamentada por leis complementares.

A deposição do presidente Getúlio Vargas, em 1945, deu início à redemocratização do país, culminando com a Constituição de 1946, em cujo artigo 141, parágrafo 16, se estabelece que “é garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro” (BRASIL, 1946).

Apesar da individualização da propriedade que esse parágrafo explicita, o artigo 147 da Constituição de 1946 vincula o conceito de propriedade ao bem-estar social: “O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos” (BRASIL, 1946; grifo da autora).

Como exposto, desde 1934 a intenção do legislador é trazer ao arcabouço legal uma propriedade que atenda os interesses do proprietário, mas também os da coletividade. Nesse sentido, somente com a Constituição Federal de 1967 é positivado o princípio da função social da propriedade (art. 157, III) atendendo-se os ideários da justiça social (BRASIL, 1967).

Esse princípio é consolidado na Constituição de 1988, que, em seu art. 182, §2º, vincula a função social da propriedade urbana às exigências do ordenamento

urbano (BRASIL, 1988). Cabe ressaltar, ainda, que essa Carta coloca em um patamar de igualdade os princípios de justiça social, como a propriedade privada, a função social da propriedade e a defesa do meio ambiente. É importante mencionar a defesa do meio ambiente, pois a Constituição abriga pela primeira vez, em um capítulo especialmente dedicado, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito da coletividade, ou seja, não restrito, impondo também a proteção ambiental como um limitador do Direito da Propriedade.

Em consonância, recentemente o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS), no acórdão da Apelação Civil de nº 50005650520168210050⁵, de relatoria da desembargadora Matilde Chabar Maia, traz o Direito de Propriedade relativo por meio do dever do proprietário de defender e preservar o meio ambiente, atendendo restrições do ordenamento jurídico e ensejando responsabilidades nas condutas antijurídicas.

Ao atualizar o Código Civil, em 2002, principal legislação que regula as relações privadas entre pessoas naturais e entre estas e as coisas, o legislador tomou o cuidado de inserir no capítulo dedicado à propriedade, no §1º do art. 1228, não só a função social no exercício do Direito de Propriedade, mas também a exigência de atendimento às normas de proteção ambiental, configurando uma função socioambiental da propriedade.

⁵ Ementa: “APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AMBIENTAL. CONSTRUÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. MARGENS DE CURSO D’ÁGUA. 1. [...] 2. O direito de propriedade não é absoluto e ilimitado, devendo o proprietário submeter-se às restrições contidas no ordenamento jurídico, dentre elas normas administrativas e o dever de defender e preservar o meio ambiente. 3. [...] 5. Construção efetuada pela demandada que não observa os limites traçados no Código Florestal. Caracterizado o dano ambiental e o nexo causal, a demandada deve ser condenada a elaborar e executar Plano de Recuperação da Área Degradada (PRAD) e a indenizar o dano causado. DERAM PARCIAL PROVIMENTO À APELAÇÃO” (RIO GRANDE DO SUL, 2022a).

Com a intenção de expor de modo sintético e ilustrativo essa passagem de um direito absoluto para um direito relativo no Brasil, a tabela a seguir traz um resumo com o período, a característica desse direito e as suas influências.

Quadro 1: Passagem do direito absoluto para o direito relativo ao uso da propriedade no Brasil.

Período	Característica do Direito de Propriedade	Influência
Constituição de 1824	Direito de Propriedade absoluto.	Influência do contexto social da época – escravização, divisão social e riqueza e poder centralizados em poucas mãos.
Constituição de 1891	Direito de Propriedade absoluto.	Mudança do Império para a República.
Código Civil de 1916	Direito de Propriedade absoluto.	Código Napoleônico de 1804.
Constituição de 1934	Direito de Propriedade relativo.	Constituição Alemã de 1919.
Constituição de 1937	Direito de Propriedade relativo.	Estado Novo ou Era Vargas, regime instaurado no Brasil após o Golpe de Estado de Getúlio Vargas.
Constituição de 1946	Direito de Propriedade relativo.	Deposição de Getúlio Vargas.

Constituição de 1967	Direito de Propriedade relativo com a introdução da função social da propriedade.	Atendimento aos interesses da coletividade.
Constituição de 1988	Direito de Propriedade relativo. Igualdade entre os princípios de justiça social, como a propriedade privada, a função social da propriedade e a defesa do meio ambiente.	Conhecida como Constituição Cidadã, tem a intenção de dar igualdade às pessoas e ressaltar direitos coletivos.
Código Civil de 2002	Configuração da função socioambiental da propriedade.	Instrumento regulador da relação entre as pessoas naturais e entre estas e as coisas.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Como observa-se, a partir do ano de 1967 é constitucionalizada a função social da propriedade, o que não significa o atendimento pleno a esse princípio, pois demanda interpretação e aplicação nas normas jurídicas positivadas. Esse princípio evoluiu, trazendo consigo a proteção ambiental e considerando as influências negativas do uso indiscriminado da propriedade sobre os indivíduos bem como a qualidade de vida da coletividade. Nasce a função socioambiental da propriedade.

Diante disso, a seguir será colocado como a inserção do princípio da função socioambiental da propriedade está ligada a um direito de propriedade relativo, no qual

o interesse da coletividade se sobrepõe a um interesse individualista.

2.3 Função socioambiental da propriedade

Conforme apresentado no subcapítulo anterior, o Direito de Propriedade deixa de ser absoluto a partir do século XIX, no qual o proprietário não mais exerce a plenitude dos poderes sobre a coisa, passando para um contexto de justiça social, portanto o uso e o gozo do bem deve respeitar preceitos coletivos.

Não se esquivou o constituinte de tornar a função social da propriedade uma cláusula pétrea, um direito fundamental que não pode ser revogado ou alterado (art. 5º, XXIII, CF/88).

A legislação brasileira é, hoje, repleta de exemplos de limitações ao uso da propriedade, ao passo que o Código Civil estabelece a necessidade de equilíbrio entre as finalidades econômicas, sociais e de proteção ambiental.

Art. 1.228. [...]

§1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas (BRASIL, 2002).

Rocha (2005), citado por Grotti (2020, p. 123), nos traz que a função social da propriedade deve, além de considerar o bem-estar da coletividade, promover o desenvolvimento sustentável:

A função social da propriedade pode ser concebida como um dever-poder do proprietário de exercer o seu direito de propriedade sobre o bem de acordo com o fim ou interesse da coletividade que integra, observadas as políticas públicas estabelecidas e voltadas para

a melhoria da qualidade de vida, o bem-estar geral e o desenvolvimento das gerações presentes e futuras.

O conceito de desenvolvimento sustentável traz a ideia de uma sinergia entre o desenvolvimento econômico-social e a proteção do meio ambiente, assim como objetiva a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), no seu art. 4º, I, “à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico” (BRASIL, 1981). Com a mesma intenção, a Constituição Federal, em seu art. 225, mostra que a sadia qualidade vida é possível com um meio ambiente ecologicamente equilibrado, instituindo o poder-dever da coletividade na preservação para as presentes e as futuras gerações (BRASIL, 1988).

O art. 129 da CF/88, em seu inciso III, embora esteja tratando das funções do Ministério Público, traz de modo exemplificativo quais seriam os bens difusos e coletivos mercedores de tutela – entre eles, cita o meio ambiente.

Ao interpretar o caráter “difuso e coletivo”, podemos afirmar que, quanto aos recursos naturais, devem ser resguardados os direitos da coletividade, obstando qualquer pessoa de fazer o uso desse recurso com interesse privado. Logo, todo e qualquer recurso ambiental está protegido do uso indiscriminado, fazendo com que o interessado em usufruir tenha que solicitar a devida outorga dos órgãos de controle. Da Silva, Bilego e Perondi (2020, p. 79) colaboram nesse sentido ao colocar que, quanto aos interesses coletivo e privado, “quando conflitantes, o interesse da sociedade se sobressairá ao interesse privado”.

Para Rodrigues e Lenza (2019, p. 383), “é unanimidade mundial o reconhecimento da necessidade de proteção do meio ambiente, e de nada adianta cercar a propriedade privada de uma feição egoísta e contrária aos

interesses do ambiente”. Essa proteção ambiental ligada à propriedade privada tem forte relação com princípios do Direito Ambiental de poluidor-pagador, usuário-pagador, protetor-recebedor e função socioambiental da propriedade (este sendo o último assunto deste subcapítulo). Esses princípios impõem ao proprietário restrições e medidas de controle a serem tomadas diante do risco ou do dano efetivamente causado e contrário aos interesses coletivos.

Não nos parece estranho associar a função social e a proteção ambiental, visto que os dois têm a intenção de promover bem-estar e qualidade de vida. Mostra-se, assim, que o proprietário deve fazer o uso da coisa em prol de um bem comum, como a proteção dos recursos de modo a não causar danos a outrem.

O princípio da função socioambiental da propriedade nada mais é do que a junção entre a função social da propriedade e a proteção do meio ambiente.

Rodrigues e Lenza (2019, p. 384) expõem de maneira clara a relação entre as funções guardadas à propriedade, informando que, “além de reclames de ordem social, deve fazer uso de seu domínio de forma a atender aos interesses que a manutenção do equilíbrio ecológico lhe impõe”. Surge a função socioambiental da propriedade.

Cabe mencionar que a função socioambiental da propriedade se refere ao exercício do domínio sobre a coisa e não se trata de limitação à consagração do domínio, como o registro da propriedade em nome do proprietário. Esse fator é relevante, pois o não atendimento da função socioambiental não penaliza, *a priori*, com a perda da propriedade. Embora não tenha sido tema de estudo, menciona-se que a perda da propriedade se dá conforme a previsão do art. 1.275 e ss do Código Civil.

O fato de, à primeira análise, não ocorrer a perda da propriedade pela não observação das limitações impostas, dos atos contrários e da preservação dos recursos ambientais ali pertencentes enseja penalidades de cunho civil, administrativo e penal, o que será tratado em capítulo posterior.

Vimos um processo histórico de ocupação do meio urbano, ressaltando-se, aqui, áreas de interesse ambiental, como as margens dos mananciais hídricos. Essas ocupações, com o *animus* de domínio sobre a coisa e aquele espaço territorial, apresentaram para nós o caráter predatório do ser humano em detrimento ao ambiental, ocasionando degradação sob o pretexto de domínio absoluto da propriedade, o que, como vimos, está equivocado no contexto atual.

Essas áreas de interesse ambiental, chamadas de preservação permanente, possuem o objetivo de proteger não só a qualidade ambiental dos recursos hídricos como também as diversas funções ambientais do solo e da biodiversidade ali existente e, ainda, não menos importante, a população de eventos climáticos severos.

A partir deste momento passa-se a analisar as Áreas de Preservação Permanente, expondo-se seu contexto histórico, seu conceito e sua consolidação antrópica.

Áreas de Preservação Permanente (APP)

Inicialmente, ressalta-se que nessas áreas, embora chamadas de preservação permanente, são permitidas intervenções em situações específicas, como as de interesse social, utilidade pública e atividades de baixo impacto ambiental – definidas pelo art. 3º do NCF (BRASIL, 2012) –, rechaçando a previsibilidade de manutenção permanente de suas características ambientais sobre qualquer situação.

Originalmente o NCF prevê essa possibilidade em seu art. 8º e desde o ano de 2021, pela Lei Federal nº 14.285, foi acrescentado o §10º ao art. 4º, o qual prevê a instalação de empreendimentos com essas características em área urbana consolidada.

O termo conhecido atualmente só é atribuído a partir do Código Florestal de 1965, o que proporcionou uma correção de interpretação acerca dessas áreas, pois passa-se a considerar não só a presença de floresta nativa, mas também a sua função ambiental em determinado local. A partir disso, é apresentado a seguir o contexto histórico.

3.1 Contexto histórico

A elaboração de Leis sempre é um ponto de discussão entre lados polarizados por interesses particulares ou setores empresariais com interesse nos resultados práticos que esses regramentos impõem. No âmbito ambiental isso não é diferente, principalmente quando os debates ficam centralizados em poder, dinheiro e governança, sob a capa da proteção ambiental.

Historicamente as “legislações ambientais” eram encobertas por outros interesses. As aspas servem para explicitar que as conhecidas leis ambientais de hoje possuíam outras denominações, o que mudou com o declínio da ditadura⁶, quando o tema *meio ambiente* passa a ser uma questão de interesse público (DRUMMOND, 1999 *apud* CARVALHO; ROSA, 2019).

Podem-se considerar três períodos para discussão da proteção de florestas brasileiras e outras formas de vegetação no Brasil, os Códigos Florestais de 1934, 1965 e 2012.

Quanto ao Decreto Federal nº 23.793/1934, considerando o contexto econômico do Brasil à época, basicamente agrícola e extrativista, o texto não considerou essas atividades na proteção da vegetação (RODRIGUES; MATAVELLI, 2020). Mesmo que essa característica não seja abrangida pela norma, Carvalho e Rosa (2019, p. 218) consideraram um “passo considerável na tentativa de se pensar a conservação das florestas brasileiras”, embora descrevam que houve críticas à sua aplicabilidade prática, algo comprovado pela busca, a partir de 1934, por uma nova legislação que substituísse a então vigente.

Segundo Medeiros e Gomes (2019, p. 2), o objetivo do Código Florestal de 34 “era tentar preservar parte da vegetação nativa dentro de propriedades privadas, pois o governo não tinha estrutura suficiente para fiscalizar todos os territórios públicos”. Drummond e Barros-Plataiu (2006), citados por Medeiros e Gomes (2019),

⁶ De acordo com Baretta (2020, p. 32-33) a ditadura é a instauração de um “governo autoritário, protagonizado por militares, caracterizado pelo controle absoluto do governo aos mecanismos Estatais, além de desarticular a sociedade civil através da retirada de liberdades, da dissolução de organizações e partidos políticos, da intervenção em sindicatos, do domínio sobre universidades, do cerceamento e censura dos meios de comunicação, além da perseguição a grupos e setores profissionais considerados socialmente ameaçadores para a nova ordem imposta”.

contribuem quanto à intenção de atualizar esse código, indicando que a discussão para a promulgação de uma nova norma durou cerca de 17 anos, culminando no Código Florestal de 1965.

Não se constitui novidade o caráter extrativista da economia brasileira na década de 30 do século XX. O recursos, que pareciam infinitos, demandaram uma proteção mais efetiva conforme a produção agrícola avançava e a necessidade de novas áreas se tornava mais evidentes.

Diante disso, após extensa discussão polarizada e importantes projetos de lei entre 1950 e 1960 (CARVALHO; ROSA, 2019), em 1965 é promulgado um novo Código Florestal, pela Lei Federal nº 4.771, o qual, conforme Rodrigues e Matavelli (2020), aperfeiçoou alguns instrumentos, mas manteve alguns pressupostos e objetivos, o que não impediu um extenso desmatamento em áreas de florestas.

Borges (2008), citado por Oliveira e Francisco (2018, p. 576), corrobora com os demais autores, revelando que a “baixa efetividade do Código Florestal de 1965 se deve, inclusive, ao formalismo linguístico aplicado aos textos legais, gerando interpretações que fogem do objetivo da norma”.

Ainda sobre a baixa efetividade do Código Florestal de 1965, Marques *et al.* (2016), citados por Rodrigues e Matavelli (2020, p. 29), colocam que os produtores rurais eram “motivados pela ausência de monitoramento e da baixa ocorrência de multas”, tratando com descaso a existência de regras de proteção ambiental.

Apesar da baixa efetividade, o antigo código conseguiu manter alguns ecossistemas protegidos, um papel desempenhado pelas Áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal, que impediram o uso desmedido da

flora e das demais formas de vegetação (RODRIGUES; LENZA, 2019).

Ressalta-se que o termo Áreas de Preservação Permanente (APP) não encontra definição no Código Florestal de 1934, só apresentado em 1965, com a atualização da norma, mas sim como floresta de preservação permanente, o que acarretou interpretações ambíguas da legislação, pois podia ser entendida como uma área necessariamente coberta por vegetação nativa (BORGES, 2008 *apud* OLIVEIRA; FRANCISCO, 2018).

Nota-se, ainda em 1965, uma norma vinculada à proteção da vegetação essencialmente em área rural, com pouca ou nenhuma menção às APPs em área urbana, inclusive direcionando as regulamentações para o Plano Diretor municipal no que se refere à delimitação dessas áreas, conforme dispõe o parágrafo único do art. 2º da Lei 4.771/65.

Nos faz refletir sobre o aspecto da falta de fiscalização dos regramentos ambientais durante as vigências dos códigos de 1934 e 1965, conforme citam alguns autores, no sentido de que o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) é criado somente em 1989, pela Lei nº 7.735, e o papel sobre a gestão ambiental no Brasil era descentralizada para outros órgãos, entre eles a Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema), vinculada ao Ministério do Interior (IBAMA, 2021). Aqui nota-se a importância dos órgãos executores das políticas nacionais de meio ambiente atuantes na fiscalização e na proteção dos recursos naturais.

Em 2012, marcado novamente por uma polarização entre as bancadas ambientalistas e o setor produtivo, entra em vigor a Lei nº 12.651, apelidada como Novo Código Florestal (NCF), revogando a lei anterior. Esse

contexto de polarização fica evidenciado em uma notícia veiculada pelo Senado Federal em dezembro de 2011, que cita a necessidade de atender as expectativas dos dois lados:

Relatores do projeto, [...], negociaram com governo o texto que exige recomposição de áreas de preservação permanente ao mesmo tempo que garante segurança jurídica aos produtores rurais, procurando consenso entre estes e os ambientalistas (SENADO FEDERAL, 2011).

De acordo com Rodrigues e Lenza (2019, p. 229), o NCF teve grande influência da bancada ruralista:

E, desde então, tal setor passou a trabalhar assiduamente no sentido de alterar a legislação, criando um novo Código Florestal em que as limitações e restrições fossem menores e que o uso produtivo da terra também fosse uma peça fundamental no desenvolvimento sustentável. Enfim, a intenção era mexer na estrutura da proteção ambiental, flexibilizando normas, trazendo benefícios para a agricultura e agricultores.

O NCF trouxe algumas alterações e complementações importantes para análise, como a alteração no critério utilizado na delimitação da APP às margens dos corpos d'água, a determinação das APP incluindo as áreas urbanas, a definição das áreas rurais consolidadas permitindo a continuidade de atividades sem a necessidade de recomposição, entre outros. Esses aspectos não escaparam das críticas.

Um dos pontos mais polêmicos, e gerador de diversas Ações Diretas de Inconstitucionalidade⁷ (ADIN), está

⁷ É uma ação cuja competência de proposição está prevista no art. 2º da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, e deverá ser direcionada ao Supremo Tribunal Federal, contendo a arguição de contrariedade à Constituição Federal. Moraes (2021, p. 811) expõe que “controlar a constitucionalidade significa verificar a adequação (compatibilidade) de uma lei ou de um ato normativo com a constituição, verificando seus requisitos formais e materiais”, e complementa relatando que “haverá cabimento da ação direta de inconstitucionalidade para declarar a in-

no capítulo XIII do NCF, que trata das áreas consolidadas e será tratado no próximo capítulo. O fato é que esse aspecto vigora no atual código e deve ser enfrentado pelos usuários da norma com a sua devida aplicação.

Quadro 2: Quadro comparativo dos códigos de 1934, 1965 e 2012.

Código de 1934	Código de 1965	Código de 2012
Cap. I – Disposições Gerais	Art. 1º – Termos e definições	Cap. I Disposições Gerais
Cap. II – Da classificação das Florestas	Arts. 2º e 3º – Área de Preservação Permanente	Cap. II – Área de Preservação Permanente: Delimitação e regime de proteção
Cap. III – Da exploração das Florestas	Art. 4º – Supressão em caso de utilidade pública ou de interesse social	Cap. III – Das Áreas de Uso Restrito
Cap. IV – Polícia Florestal	Art. 5º – Atribuição do Poder público quanto aos Parques e Florestas nacionais, estaduais e municipais.	Cap. IIIA – Do uso ecologicamente sustentável dos Apicuns e Salgados
Cap. V – Infrações Florestais	Art. 6º ao art. 13 – Gravames, imunidade ao corte, benefício à lotes para a agricultura, utilização racional, florestas plantadas e comércio de plantas.	Cap. IV – Da área de Reserva Legal: Delimitação e regime de proteção

constitucionalidade de lei ou ato normativo federal, estadual ou distrital, no exercício de competência equivalente à dos Estados-membros (cf. item 10.2.5), editados posteriormente à promulgação da Constituição Federal (cf. item 10.2.6) e que ainda estejam em vigor” (MORAES, 2021, p. 838).

Cap. VI – Processo das Infrações	Art. 14 ao art. 25 – Outras atribuições do poder público e regime de utilização e exploração das florestas	Cap. V – Da supressão de vegetação para uso alternativo do solo
Cap. VII – Fundo Florestal	Art. 26 ao art. 37 – Proibições e penalidades	Cap. VI – Do cadastro ambiental rural
Cap. VIII – Conselho Florestal	Art. 38 ao 41 – Relação financeira e tributária quanto a preservação dessas áreas e concessão de crédito	Cap. VII – Da exploração florestal
Cap. IX – Disposições Gerais e Disposições Transitórias	Art. 42 ao 50 – Disposições gerais e transitórias	Cap. VIII – Do controle da origem dos produtos florestais
		Cap. IX – Da proibição do uso de fogo e do controle dos incêndios
		Cap. X – Do programa de apoio e incentivo à preservação e recuperação do meio ambiente
		Cap. XI – Do controle do desmatamento
		Cap. XII – Da agricultura familiar
		Cap. XIII – Disposições transitórias

		Cap. XIV – Disposições complementares e finais
--	--	---

Fonte: Elaborado pelo autor.

Para entender melhor essas áreas de relevante importância ambiental, seus usos e sua ocupação, ver-se-ão, a seguir, o seu conceito e a sua delimitação.

3.2 Conceito

As APPs são espaços ambientais especialmente protegidos, criados como preconiza o art. 225, §1º, III, da Constituição Federal, que, como o próprio nome está referindo, possuem a função de preservar os recursos ali presentes com relevante interesse ambiental (BRASIL, 1988).

Essas áreas são encontradas em zonas urbanas e rurais, servindo como proteção de nascentes e olhos d'água, faixas marginais de corpos d'água, áreas no entorno dos reservatórios d'água artificiais, encostas, restingas, manguezais, chapadas, topos de morros, entre outros. Ressalta-se que o estudo realizado aborda, em sua análise crítica, apenas as APPs nas faixas marginais de corpos d'água.

Muitos são os atos normativos que dissertam sobre o assunto, entre eles estão o Código Florestal vigente, a Lei de Parcelamento do Solo Urbano e a Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Diversos são, também, os autores que revelam as diferenças e as aparentes contradições entre esses atos normativos.

O atual Código Florestal, no seu art. 3º, II, conceitua essas áreas como:

[...] área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas (BRASIL, 2012).

Como observa-se, essas áreas não precisam necessariamente estar cobertas por vegetação nativa, ou seja, não precisam possuir características de florestas, como uma mata fechada, mas sim a função de preservação bem como estar inseridas em um espaço territorial. Leme Machado (2010, p. 777) colabora no sentido de que “se a floresta perecer ou for retirada, nem por isso a área perderá sua normal vocação florestal”, indicando que o local e a função ambiental são fundamentais para a consideração de uma APP. Para Rodrigues e Lenza (2019, p. 247), as funções ambientais dessas áreas estão “intimamente ligadas ao direito fundamental de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado”.

Essa indicação é importante, pois o legislador se ocupou de proteger o solo como um todo, não só a vegetação visível, ao trazer que as APPs estão dentro de limites territoriais com a função ambiental de proteger os recursos hídricos, o solo e sua estabilidade bem como a biodiversidade.

É cediço que se passe a tratar sobre esses limites espaciais e suas interpretações, o que se passa a analisar.

3.3 Delimitação das APPs

Como mencionado, serão abordadas apenas as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente⁸, que servirá de escopo. Essa escolha se dá

⁸ O que determina se um recurso hídrico é perene, intermitente ou efêmero é o seu regime hidrológico. Entende-se por perene o curso d'água que possui como característica um fluxo contínuo de água; intermitente aquele que possui fluxo sazonal, ou seja, que possui fluxo durante e após

pelo vasto conflito no uso dessas áreas em zona urbana e pela atual influência do Judiciário e do Legislativo sobre o tema

Quanto ao limite a ser considerado de APPs, em 1965, no antigo Código Florestal, havia uma aplicação diferente para as áreas rurais e as áreas urbanas. Enquanto esse código deixava claro a extensão da APP em áreas rurais, delegava ao Poder Público municipal, por meio de seus respectivos Planos Diretores e leis de uso do solo, a definição dessas áreas, respeitados os limites estabelecidos em âmbito nacional.

Atualmente, a delimitação dessas áreas está prevista no art. 4º do NCF:

- I – as faixas marginais de qualquer curso d’água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de:
- a) 30 (trinta) metros, para os cursos d’água de menos de 10 (dez) metros de largura;
 - b) 50 (cinquenta) metros, para os cursos d’água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;
 - c) 100 (cem) metros, para os cursos d’água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;
 - d) 200 (duzentos) metros, para os cursos d’água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;
 - e) 500 (quinhentos) metros, para os cursos d’água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;
- [...] (BRASIL, 2012).

É importante notar que o atual código, art. 4º, *caput*, exara que esses limites de APPs, referentes ao inciso I, são de aplicação tanto na área rural quanto na área urbana dos municípios, diferentemente do que expunha o código anterior. Essa interpretação é possível, pois

os períodos chuvosos; e efêmero o que possui fluxos em tempo curto, apenas como forma de escoamento das chuvas. Muitas vezes é difícil fazer a distinção entre os intermitentes e os efêmeros, porém as características de solo e vegetação no local podem indicar as diferenças.

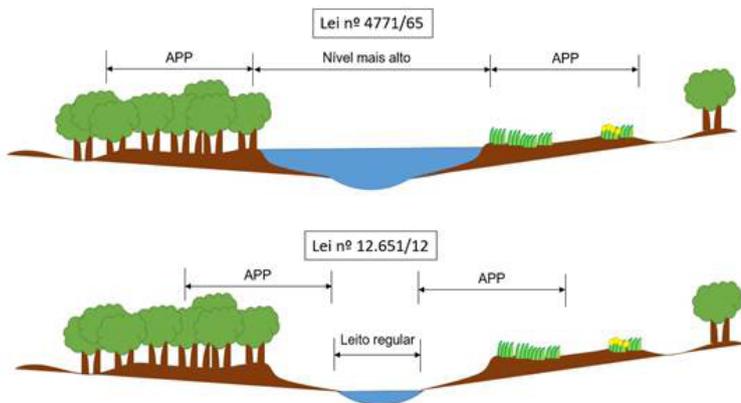
quando se trata de lagos e lagoas naturais o legislador claramente estabelece limites diferentes para área rural e área urbana, inclusive considerando menor a APP quando se trata de áreas urbanas, o que não ocorre com as margens de corpos d'água.

Outra diferença é no que se refere ao parâmetro para o cômputo das áreas a serem preservadas. Enquanto o atual código trata desde a borda da calha do leito regular, o antigo código tratava desde o nível mais alto do corpo d'água (art. 2º, "a", do Código Florestal de 1965).

Para Rodrigues e Matavelli (2020, p. 33), essa "alteração provocou uma redução das áreas de APP às margens de cursos d'água, o que representa uma ameaça à proteção da biodiversidade e dos recursos hídricos". Corroboram com esse pensamento Oliveira e Francisco (2018, p. 576), que citam que "essas alterações acarretaram mudanças na distribuição espacial das APP, o que pode comprometer as funções ambientais estabelecidas no Código Florestal de 2012", bem como Garcia e Lima (2014), que, citados por Chaves, Pierangeli e Neves (2020, p. 5), relatam que a nova lei "promoveu a fragilização do sistema jurídico protetivo das APPs construído ao longo de 78 anos, ao diminuir, ainda que indiretamente, a dimensão das áreas que deveriam estar cobertas por vegetação nativa".

Para melhor entendimento, a Figura 1 ilustra a diferença suscitada pelos autores.

Figura 1: Diferença da delimitação de APPs de acordo com os Códigos Florestais de 1965 e 2012.



Fonte: Elaborado pelo autor.

O NCF define leito regular como “a calha por onde correm regularmente as águas do curso d’água durante o ano” (art. 3º, XIX), enquanto no código de 1965 não se encontra a definição sobre o que seria o nível mais alto do corpo d’água.

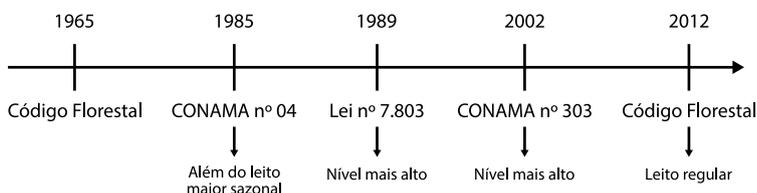
A definição de que as APPs às margens de corpos d’água deveriam ser consideradas *a partir do nível mais alto* só se deu em 1989, com a Lei nº 7.803, que alterou a redação do Código Florestal de 1965 (BRASIL, 1989). Antes disso, em 1985, a Resolução nº 04 do CONAMA regulamentou o art. 2º desse código, estabelecendo uma área de Reserva Ecológica em faixa marginal “além do leito maior sazonal” e definindo o leito maior sazonal como sendo a “calha alargada ou maior de um rio, ocupada nos períodos anuais de cheia” (CONAMA, 1985).

Com a alteração da redação do Código Florestal em 1989, é editada uma nova resolução do CONAMA, a de nº 303, de 20 de março de 2002, definindo o que vinha a ser o nível mais alto: “nível alcançado por ocasião da

cheia sazonal do curso d'água perene ou intermitente” (CONAMA, 2002).

Para entendermos melhor a utilização desses termos, a Figura 2 apresenta uma linha temporal quanto à definição do parâmetro a ser utilizado para a delimitação das APPs às margens dos corpos hídricos.

Figura 2: Linha temporal da definição do parâmetro para o cômputo das APPs nas margens de corpos hídricos.



Fonte: Elaborada pelo autor.

A delimitação dessas áreas ainda é um ponto controverso sob o viés técnico-científico. Afinal, qual é o instrumento adequado de atribuição do leito regular de determinado corpo hídrico? Qual período deve ser considerado para a determinação da calha do leito regular ou do nível mais alto?

No que tange às áreas marginais dos cursos d'água em área urbana, a Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766/79), em seu art. 4º, III-A, estabelece quanto aos requisitos urbanísticos uma área não edificável: “ao longo das águas correntes e dormentes e da faixa de domínio das ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não edificável de, no mínimo, 15 (quinze) metros de cada lado” (BRASIL, 1979).

Não se observa no corpo dessa lei uma distinção quanto à largura do leito regular do recurso hídrico para o estabelecimento das áreas a serem preservadas, dando o entendimento de que, independentemente do tamanho do leito do corpo hídrico, mantém-se uma faixa não edificável de 15 metros em ambos os lados. Também não se estabelecem diferentes vantagens em áreas consolidadas conforme o tamanho da propriedade ou o regime econômico dos proprietários. A falta de um modelo adequado para a determinação do início dessa faixa não edificável, assim como nas demais legislações, também deixa essa delimitação para uma interpretação favorável de quem deseja ocupar e usar essas áreas.

Não resta dúvidas de que o tema sobre APP em área urbana é relevante e urgente, visto que temos diferentes atributos ambientais em áreas rurais e urbanas. Ainda, dentro do próprio zoneamento urbano podemos ter locais de consolidação de atividades antrópicas que, devido à urbanização, necessitam de regramentos específicos para a proteção do meio ambiente e das populações.

A partir disso, o próximo capítulo tratará da característica das áreas urbanas consolidadas bem como da interpretação quanto às APPs nesses locais.

4

Áreas Urbanas Consolidadas

Já foi mencionado anteriormente que o processo de urbanização se deu ao redor de mananciais de água pelo fato de a proximidade com esses recursos possibilitar às populações o acesso à água e a utilização desse recurso como meio de dispersão de seus dejetos. Em decorrência disso, as áreas ribeirinhas, muitas vezes com vegetação originariamente ripária, acabaram sendo suprimidas para dar origem às moradias da população. A partir daí as populações se desenvolveram e a sua relação com o meio ambiente ficou cada vez mais intensa e prejudicial, causando, inclusive, reflexos sobre a própria comunidade. Isso faz parte de um processo histórico, embora ainda hoje há novas intervenções nessas áreas.

Como também já comentado, as Áreas de Preservação Permanente tiveram seu contexto inserido na legislação brasileira com o Código Florestal de 1965 não como é definido hoje, mas como floresta de preservação permanente, fazendo menção a áreas rurais e, de modo muito tímido, áreas urbanas, designando tal regulamentação aos Planos Diretores municipais. O que se sabe de modo inequívoco é que as áreas marginais de corpos d'água, perenes e intermitentes, podem ser consideradas APPs. Coloca-se “podem”, pois há previsto no ordenamento jurídico brasileiro algumas exceções, mesmo que essas áreas estejam dentro dos limites previstos de preservação permanente.

Leme Machado (2010) explica, de modo claro e didático, que não basta a delimitação do espaço territorial para o estabelecimento das APPs, as quais devem possuir atributos ambientais capazes de caracterizar a proteção e

a preservação. O Código Florestal atual deixou evidente essa interpretação ao trazer que essas áreas possuem a “função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, [...] proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas” (BRASIL, 2012, art. 3º, II).

A matéria não é nova ao TJRS, que em 2019 decidiu, por meio do acórdão de Apelação Cível nº 7008255541⁹, de relatoria do desembargador Ricardo Torres Hermann, a necessidade de presença da função ambiental nessas áreas a fim de descaracterizar a área consolidada.

Bom, quando perdem sua função ambiental, esses espaços territoriais deixam de ser de preservação permanente? Existe um marco temporal que define a perda dessa função ambiental? É possível responsabilizar o degradador pelo uso dessas áreas?

Tentando responder essas questões, a seguir será exposto o conceito de áreas urbanas consolidadas, a

⁹ “Ementa: APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. DIREITO AMBIENTAL. AÇÃO POPULAR. MUNICÍPIO DE SÃO LOURENÇO DO SUL. ZONA DE INTERESSE AMBIENTAL. CONSTRUÇÃO DE CENTRO DE CONVENÇÕES MUNICIPAL. ZONA COMERCIAL TURÍSTICA. ÁREA URBANIZADA E MODIFICADA POR AÇÕES ANTROPICAS ANTERIORES. DESAFETAÇÃO, DESNECESSIDADE. DANO AMBIENTAL NÃO CONFIGURADO NO CASO CONCRETO. IMPROCEDÊNCIA MANTIDA. 1. [...] 2. Elementos constantes nos autos a indicar que o terreno destinado à construção está situado em *área urbana consolidada* há expressivo período, contendo infraestrutura própria e representando local residencial, inclusive com condomínios, o que se confirma pelo exame do laudo pericial produzido. 3. Espaço que, por força de uma situação anterior (antropização), e não pela obra em si, já não mais contava com as características/funções de uma *Área de Preservação Permanente*. Ademais, além de não terem sido verificados danos ambientais (degradação ao ecossistema natural), a obra a ser realizada contribuirá para a revitalização *urbana*, considerando a existência de apenas um campo com alguns poucos coqueiros/palmeiras no entorno, que não podem ser considerados como árvores nativas. 4. Desnecessidade de desafetação. [...] APELO DESPROVIDO, UNÂNIME” (RIO GRAND DO SUL, 2022g).

descharacterização das APPs em área urbana e a responsabilidade pelo dano ambiental.

4.1 Conceito

Inicialmente é cediço informar que a delimitação das áreas urbanas e rurais é atribuição do Poder Público municipal, que o faz por meio de lei própria de ordenamento do uso e da ocupação do solo nos limites municipais. A determinação de consolidação dessas áreas pelas atividades antrópicas também é objeto de definição pela Administração Municipal, com critérios claros e objetivos.

Atualmente o Código Florestal traz o que são áreas rurais consolidadas, estabelecendo um marco temporal pra que estas possuam a característica de *consolidada*, que deve ser comprovada por meio de:

[...] documentos tais como a descrição de fatos históricos de ocupação da região, registros de comercialização, dados agropecuários da atividade, contratos e documentos bancários relativos à produção, e por todos os outros meios de prova em direito admitidos (BRASIL, 2012, art. 68, §1º).

Como observa-se, a caracterização de consolidação depende, basicamente, da ação humana, por meio do desenvolvimento de “edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris” (BRASIL, 2012).

Com a alteração promovida em 2021 pela Lei nº 14.285, a determinação de áreas urbanas consolidadas foi atribuída ao Poder Público municipal e deverá, segundo o art. 3º, XXVI, atender aos seguintes critérios:

- a) estar incluída no perímetro urbano ou em zona urbana pelo plano diretor ou por lei municipal específica
- b) dispor de sistema viário implantado;
- c) estar organizada em quadras e lotes predominantemente edificados;

- d) apresentar uso predominantemente urbano, caracterizado pela existência de edificações residenciais, comerciais, industriais, institucionais, mistas ou direcionadas à prestação de serviços;
- e) dispor de, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados:
 - 1. drenagem de águas pluviais;
 - 2. esgotamento sanitário;
 - 3. abastecimento de água potável;
 - 4. distribuição de energia elétrica e iluminação pública; e
 - 5. limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos (BRASIL, 2021a).

Uma área urbana consolidada já era, em 2002, definida no art. 1º, XIII, da Resolução CONAMA nº 303 como:

- Área urbana consolidada: aquela que atende aos seguintes critérios: a) definição legal pelo poder público; b) existência de, no mínimo, quatro dos seguintes equipamentos de infra-estrutura urbana:
- 1. malha viária com canalização de águas pluviais,
 - 2. rede de abastecimento de água;
 - 3. rede de esgoto;
 - 4. distribuição de energia elétrica e iluminação pública;
 - 5. recolhimento de resíduos sólidos urbanos;
 - 6. tratamento de resíduos sólidos urbanos; e
- c) densidade demográfica superior a cinco mil habitantes por km² (CONAMA, 2002).

Quanto ao aspecto formal, tanto a Lei Federal como a Resolução CONAMA citadas possuem validade, tendo que ser observadas pequenas diferenças entre elas quanto ao conteúdo. Enquanto uma traz a necessidade de “estar organizada em quadras e lotes predominantemente edificados”, (BRASIL, 2021a) a outra traz a necessidade de “densidade demográfica superior a cinco mil habitantes por km²” (CONAMA, 2002).

No que concerne à validade, esta é condicionada “ao fato da sua criação ter sido feita por uma autoridade competente, e mediante processo legislativo específico”,

nos casos das leis, segundo Bianchi (2010, p. 260). A autora ainda complementa que a validade também depende de um controle de constitucionalidade realizado pelo Supremo Tribunal Federal. No que diz respeito a um ato administrativo, como no caso das resoluções do CONAMA, este deve obedecer o processo administrativo previsto no regimento interno do conselho, Portaria nº 630, de 5 de novembro de 2019 (CONAMA, 2019). Cabe ressaltar que a resolução do CONAMA não está protegida do controle de constitucionalidade pelo órgão competente.

Em relação ao Código Florestal, diferentemente do que foi estabelecido para as áreas rurais, nas áreas urbanas não se exige um marco temporal que garanta juridicamente a continuação das atividades antrópicas. Essa indefinição impede-nos de realizar uma interpretação nos seguintes sentidos: a) Uma intervenção em APP 10 (dez) ou 1 (um) ano antes da promulgação da Lei nº 14.285 se enquadra em área consolidada?; b) Qual seria a diferença entre esses dois casos?

Esses questionamentos prosperam a partir do momento da análise de que a extensão de faixa marginal não edificável é diferente para áreas sem intervenção e aquelas que, conforme instrumento municipal de ordenamento urbano, terão a possibilidade de redução da área protegida por adquirirem a característica de consolidada. O texto da lei ainda deixa dúvidas quanto à possibilidade de as áreas a serem consolidadas serão aquelas com atividades antrópicas realizadas a qualquer momento até a data da vigência da lei.

Embora não seja o objeto principal a ser abordado, cabe mencionar que o atual Código Florestal traz algumas permissões para os imóveis rurais em área consolidada. Destaca-se, aqui, que a previsão dos arts. 61-A e 61-B se

dá exclusivamente para imóveis rurais, sem atribuir tais vantagens ao imóvel localizado em área urbana consolidada (BRASIL, 2012).

O art. 61-A citado acima trata da autorização de continuidade de certas atividades, desde que sejam realizadas as recomposições das respectivas faixas marginais conforme o tamanho da propriedade, podendo ser uma recomposição de 5 até 100 metros a contar da borda da calha do leito regular do corpo hídrico. O art. 61-B prevê a garantia para pequenas propriedades de que a recomposição não ultrapassará uma área equivalente a 10 ou 20% da propriedade.

Esta síntese acerca das áreas rurais consolidadas se faz necessária, visto que não há um regramento basilar para as áreas urbanas consolidadas, deixando, conforme o atual art. 4º, §10º, do Código Florestal (BRASIL, 2021a), ao Poder Público municipal o estabelecimento dos limites e das garantias, considerando-se as especificidades de cada município. Tal regramento será necessário para que se proceda a regularização dos imóveis que porventura estejam em desconformidade com o que for estabelecido e evitem-se novas intervenções com conflitos judiciais desnecessários.

O que se identifica até o presente momento é que a promulgação da lei nova não elimina, de pronto, os conflitos de interpretação quanto à delimitação das faixas marginais em área urbana consolidada.

Esse conflito quanto à extensão de faixa não edificável em áreas urbanas consolidadas foi enfrentado pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) por meio do Tema 1.010, fixando tese de aplicação do inciso I do art. 4º do Código Florestal, o que será explorado em capítulo posterior.

4.2 Descaracterização da APP

Já está claro que as APPs são áreas com a “função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica [...], proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas” (BRASIL, 2012, art. 3º, II), portanto é imprescindível a presença desses atributos ambientais para a caracterização dessas áreas como de preservação permanente.

Essa lei também estabeleceu, como regra geral, um distanciamento a partir da borda da calha do leito regular do corpo hídrico, perene e intermitente, a ser considerado como de preservação permanente. Ocorre que mesmo dentro dessas áreas há ocupação antrópica consolidada e ainda assim, para muitos municípios, há a interpretação no sentido de restringir o uso dessas áreas que já não possuem mais a característica ambiental preservada. Esse conflito entre o estabelecimento de restrições por parte de Poder Público municipal e órgãos ambientais de controle e o interesse de uso da propriedade já foi tema – e acredita-se que ainda será – de análise do TJRS.

A conclusão de descaracterização dessas áreas ambientais depende, primordialmente, de um laudo pericial que ateste a consolidação e a perda da função ambiental antes da intervenção antrópica em análise.

Conforme dispõe Almeida (2006, p. 34),

[...] a prova pericial é de fundamental importância no sentido de se confirmar, cientificamente, a ocorrência do dano e a apuração da real extensão ambiental. Ela é fundamental para que o juiz tenha convicção no julgamento da procedência do pedido do autor e possa determinar, se for o caso, a cessação da atividade ou conduta lesiva, a reconstituição do bem lesado, ou, se impossível a reconstituição, a indenização em dinheiro equivalente ao prejuízo constatado, a ser revertida a um fundo para recuperação dos bens lesados

Assim expôs, quanto à relevância de demonstração por laudo pericial, o TJRS:

Ementa: APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO ANULATÓRIA CUMULADA COM OBRIGAÇÃO DE FAZER E INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS. MUNICÍPIO DE CARLOS BARBOSA. INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA AMBIENTAL. INTERVENÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE, SEM LICENÇA DO ÓRGÃO AMBIENTAL COMPETENTE. DESVIOS ESTRUTURAIS REALIZADOS ATRAVÉS DE CANALIZAÇÃO. SUPRESSÃO DA VEGETAÇÃO ORIGINAL. ALTERAÇÕES EM ÁREAS PRÓXIMAS ÀS NASCENTES E CURSOS D'ÁGUA INTERMITENTES. DESCARACTERIZAÇÃO AMBIENTAL DA ÁREA DE APP. OBRIGAÇÃO "PROPTER REM". SÚMULA 623/STJ. LEGALIDADE DO AUTO DE INFRAÇÃO. [...]. **Situação concreta em que a prova pericial atestou que o imóvel da parte autora está localizado em APP, porém, em razão das ações do homem, perdeu suas características, sendo, atualmente, considerada como área urbana consolidada.** O conjunto probatório evidencia a ocorrência de degradação ambiental em Área de Preservação Permanente em virtude do desenvolvimento da atividade empresarial da parte autora, sem o devido licenciamento ambiental do órgão competente. Higidez do auto de infração ambiental. [...]. APELO PROVIDO EM PARTE. (RIO GRAND DO SUL, 2019b, grifo meu).

Do inteiro teor do acórdão da Apelação Cível colacionada acima, destacam-se três pontos. O primeiro é a importância dada à perícia, que constatou que há atividades na propriedade dentro do limite de APP e, porém, descaracterização pela consolidação ocorrida anteriormente ao ano de 2009, dando a devida segurança jurídica àquele que usufrui da coisa há certo tempo. Segundo ponto é que a descaracterização da APP não autoriza o proprietário ou possuidor a continuar com a degradação ou causar, por meio de uma ação ou omissão, nova contaminação ambiental. Por último, embora não

sendo foco do estudo realizado, o acórdão traz a obrigação *propter rem*, ou seja, ainda que não seja o causador do dano, o novo proprietário assume a responsabilidade ao adquirir o bem, entendimento consolidado pela Súmula 623^o do STJ.

Stoppa (2020, p. 217) colabora com a explicação das obrigações *propter rem* ao trazer que estas “estão a cargo de um sujeito, à medida que este é proprietário de uma coisa, ou titular de um direito real de uso ou gozo dela [...] trata-se de uma obrigação relacionada com a coisa”.

Ementa: AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONSTRUÇÃO DE MURO DE PEDRA. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE DESCARACTERIZADA. DANO AMBIENTAL. INOCORRÊNCIA. PROVAS PERICIAL E ORAL. A **prova dos autos, especialmente as convincentes perícia** e depoimentos de testemunhas com conhecimentos científicos e altamente qualificadas, refletem que a área de preservação permanente sofreu, no tempo, profunda descaracterização, a par de a construção de dois muros de pedra às margens do arroio Cachoeira, não apenas não ter produzido qualquer dano ambiental, inclusive já regenerada a vegetação, como, também, desaconselha a própria destruição do muro, o que, então, sim, poderia causar danos ambientais, o que justifica a improcedência da ação. (RIO GRANDE DO SUL, 2019c, grifo meu)

Na Apelação Cível acima é dada a devida relevância à perícia ocorrida, pois, conforme o caso no inteiro teor do acórdão, o muro construído possibilitou o não assoreamento do recurso hídrico e indicou a não ocorrência do dano ambiental. Ponderou o nobre julgador *a quo* que a demolição da obra sobre o pretexto de estar em APP causaria maiores danos ao meio ambiente e a melhor saída para o caso em tela seria a devida regularização da obra com as medidas compensatórias de acordo com as

¹⁰ Súmula n^o 623/STJ: “As obrigações ambientais possuem natureza *propter rem*, sendo admissível cobrá-las do proprietário ou possuidor atual e/ou dos anteriores, à escolha do credor”.

exigências do órgão ambiental, visto que se trata de uma área consolidada.

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONSTRUÇÃO ÀS MARGENS DE CURSO DE ÁGUA EM ÁREA URBANA. AUSÊNCIA DE DANO AMBIENTAL. PROVA TÉCNICA. OCUPAÇÃO URBANA CONSOLIDADA. DESCARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. DESPROPORCIONALIDADE DA PRETENSÃO DEMOLITÓRIA. BENEFÍCIO AMBIENTAL IRRISÓRIO. EXPEDIÇÃO DE LICENÇA PARA CONSTRUIR PELO MUNICÍPIO, COM BASE EM ANTERIOR TAC FIRMADO COM O MINISTÉRIO PÚBLICO. PROTEÇÃO DA CONFIANÇA DO ADMINISTRADO. SEGURANÇA JURÍDICA. CASO CONCRETO. – O Ministério Público ingressou, em agosto de 2013, com ação civil pública em razão de construção em área de preservação permanente, com a supressão da vegetação, postulando condenação do réu à obrigação de fazer [...] **No caso, contudo, com base em Laudo Pericial, conclui-se que** (i) a construção do réu não pode ser considerada um agravante ambiental significativo, pois o dano decorre da própria forma como o Município de Santa Maria foi estruturado em relação ao riacho, “modificando totalmente o seu curso e suas características naturais, sendo hoje um canal por onde escoam águas de drenagem e efluente doméstico”; (ii) a canalização do curso de água, com desvio de seu leito, a construção de vias públicas a entrecortá-lo e as demais características da ocupação urbana consolidada há várias décadas sobre e ao longo desse riacho indicam claramente que a demolição da residência do demandante produzirá benefício ambiental negligenciável para a recuperação da vegetação ciliar, considerado todo o entorno da edificação; (iii) seria necessária a demolição de boa parte do bairro em que se localiza a residência do réu para que se pudesse alcançar alguma modificação ambientalmente relevante; (iv) a construção foi precedida de compensação ambiental – chancelada pelo Município e, também, pelo Ministério Público (que, como se sabe, é uno e indivisível), consoante entendimento do então titular da Promotoria com atribuição sobre a matéria ambiental;

(v) o impacto concreto dessa demolição sobre o direito à moradia é, para o demandado, enorme; de modo que (vi) as tutelas pedidas pelo Ministério Público carecem de proporcionalidade em sentido estrito e, no caso concreto “o conflito entre direitos fundamentais deve ser decidido em favor do direito à moradia”. APELO DESPROVIDO. (RIO GRANDE DO SUL, 2022d, grifo meu)

Presente nos acórdãos de ementas colacionadas, dá-se a devida importância ao fator histórico que descaracterizou o entorno de corpos d’água, ensejando área consolidada. Conforme visto nas decisões, os proprietários não podem ser responsabilizados por intervenção irregular em APP quando há prova inconteste de que aquela área não preserva os atributos ambientais no momento da intervenção.

Extrai-se o seguinte trecho da Apelação Cível acima, nº 50010325820138210027: “a canalização do curso de água, com desvio de seu leito, a construção de vias públicas a entrecortá-lo e as demais características da ocupação urbana consolidada há várias décadas” (RIO GRANDE DO SUL, 2022d). O corpo hídrico não deixa de existir, porém seu entorno apresenta clara intervenção antrópica pretérita, não mais existindo área de interesse ambiental.

Quanto à canalização dos corpos d’água em área urbana, esta é uma realidade de muitos municípios. Christofidis, Assumpção e Kligerman (2019), citam, dentro de um processo histórico, a criação de um sistema de drenagem urbana com a intenção de mitigar os impactos das chuvas sobre a população, resultando na descaracterização de áreas ambientais importantes capazes de amortecer os impactos desses eventos climáticos bem como proteger a população do transbordamento dos recursos hídricos.

Nessa fase, em que houve intensa urbanização no Brasil, os rios transformaram-se em canalizações e/ou cederam espaços para as vias de tráfego de veículos: ou seja, os rios se tornaram ruas; e a reação a isso é que as ruas apresentam altas possibilidades de se tornarem rios nas ocasiões de chuvas intensas (CHRISTOFIDIS; ASSUMPÇÃO; KLIGERMAN, 2019, p. 98).

De igual forma, deve ser aplicada a descaracterização da APP sobre uma área que, mesmo dentro dos limites previstos no art. 4º, I, do Código Florestal, possui urbanização do seu entorno por meio de residências, comércios, indústrias e iluminação pública, além da presença de via de tráfego de veículos entre essa área e o corpo hídrico, em uma clara perda da função ecológica da área.

É importante ressaltar o cuidado necessário por parte tanto dos usuários dessas áreas quanto do Poder Público, de modo a evitar que áreas ainda protegidas sejam degradadas sobre o pretexto de consolidação do entorno.

A consolidação de uma área não presume a não ocorrência de um dano ambiental, que será atestado por perícia técnica específica para esse fim, nem exime o proprietário ou possuidor da responsabilidade de regularização ou compensação pelos danos ocorridos.

No subcapítulo a seguir será tratado sobre a existência do dano ambiental e as responsabilidades vinculadas.

4.3 Dano e responsabilidade

Toda intervenção em uma área depende de prévia autorização do órgão competente, sob o risco de sanção. Diversas são as normas legais que versam sobre a obrigatoriedade de prévia autorização do órgão ambiental para atividades antrópicas, como, exemplo, o art. 10 da PNMA, os diversos artigos da Lei de Crimes Ambientais bem como os artigos do Código Florestal.

É importante citar que a responsabilização por atividade ou ação sem a devida autorização não exclui a responsabilização pelo dano causado ao meio ambiente.

Nesse contexto, embora esteja sobre uma área consolidada, a situação fática não exime o usuário de prévia autorização ambiental, tampouco de uma responsabilização por um possível dano ambiental.

O art. 225, §3º, da CF/88 evidencia o princípio da responsabilidade ambiental ao definir que “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados” (BRASIL, 1988). Na interpretação da norma temos que uma conduta pode ensejar tríplice responsabilidade, ou seja, uma pessoa pode ser responsabilizada de modo independente nas esferas civil, administrativa e penal.

Ainda, o art. 14 da PNMA trata das penalidades aos inconvenientes e aos danos causados pela degradação da qualidade ambiental, e seu §1º traz a figura do poluidor e da responsabilidade civil ambiental objetiva (BRASIL, 1981).

Tem-se, neste momento, alguns pontos importantes para análise: o dano ambiental e a responsabilidade objetiva e subjetiva em matéria ambiental.

Inicialmente, cabe responsabilização sem dano ambiental efetivo? E o que vem a ser o dano ambiental?

Dano ambiental é dano ao meio ambiente, que na forma da lei é “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”. Como se vê, cuida-se de um conceito abstrato que não se confunde com os bens materiais que lhe dão suporte. Embora uma árvore seja um recurso ambiental, não é o meio ambiente. Dano ambiental, portanto, é a ação

ou omissão que prejudique as diversas condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica que permita, abrigue e reja a vida, em quaisquer de suas formas (ANTUNES, 2021a, p. 422)

O que Antunes (2021a) traz em sua definição de dano ambiental é importante, pois, seguindo o exemplo, o corte de 1 (um) exemplar de uma árvore não configura dano ambiental – este só é considerado se a supressão da vegetação causar alteração de condições do meio ambiente, o que só pode ser comprovado diante de uma análise técnica realizada por uma perícia por profissional habilitado, portanto o dano não pode ser presumido.

Isso significa que um corte de árvore não gera responsabilidade ao supressor?

Giacomelli e Eltz (2018, p. 199) colaboram nessa conceituação trazendo alguns elementos: “o conceito geral de dano a que nos reportamos vem do léxico técnico-jurídico de lesão causada a um bem juridicamente protegido, seja por previsão legal, contratual ou moral”. Tende-se a interpretar uma relação íntima do dano, nesse caso, com a inobservância de uma norma jurídica de proteção, seja por uma obrigação de fazer algo, seja por uma de deixar de fazer algo, como forma de prevenção ou mitigação de uma lesão ao meio ambiente.

Toda e qualquer intervenção no meio ambiente gera responsabilidade. Se há o corte de vegetação com autorização do órgão competente, este já estabeleceu as medidas compensatórias como responsabilização do dano futuro. Da supressão sem outorga importa o mesmo ideário, porém além das medidas compensatórias, há a responsabilidade por não obediência à norma jurídica. De outro modo, se há outorga bem como medidas compensatórias realizadas e mesmo assim ocorrer um dano ambiental no andamento da atividade, em extensão que

afete significativamente o meio ambiente, há novamente a responsabilização da pessoa por recuperação do meio, indenização e sanções administrativas e penais, a depender das circunstâncias da conduta.

Vemos que lesão a um bem juridicamente tutelado pode ser considerada qualquer intervenção a um recurso ambiental. A exemplo, a Política Nacional de Recursos Hídricos penaliza – portanto responsabiliza – aquele que utiliza os recursos hídricos sem a outorga de direito de uso (BRASIL, 1997, art. 49, I). Nessa situação há um bem jurídico tutelado e dispensabilidade de perícia técnica para averiguar a extensão do dano, basta a previsão legal, a ação e a ausência de outorga. Há lesão, pois o recurso hídrico perde suas características naturais, mesmo que minimamente. Ao mesmo passo, a outorga não elimina a lesão, apenas estabelece previamente as medidas mitigadoras e compensatórias do dano futuro.

Em que pese analisar o conceito de dano, que está longe de ter sua discussão exaurida, temos que em algumas situações a outorga pelo órgão competente causa alteração da qualidade e – por que não dizer? – das condições ambientais do ambiente, porém em níveis aceitáveis, não eliminando, de qualquer modo, a responsabilidade ambiental do agente.

Eis que o conceito de dano não deve estar relacionado exclusivamente à extensão da lesão causada ao bem jurídico tutelado ou, em alguns casos, à inobservância de regras de comando e controle pelo Poder Público, como a falta de autorização pelo órgão competente, mas sim a qualquer intervenção no meio ambiente que altere suas características naturais e faz com que este, portanto, deva ser reparado. Caso contrário, tornar-se-iam inaplicáveis os princípios poluidor-pagador e usuário-pagador.

Esse entendimento da não aplicação da mínima lesividade ao bem jurídico foi enfrentado pelo STJ, de modo claro, no acórdão¹¹ de relatoria do ministro relator Og Fernandes, em que ficou demonstrado, por decisão unânime, que para toda lesão, independentemente de sua extensão, deve ser imposta a responsabilidade civil ambiental ao agente causador.

Em matéria ambiental temos três possibilidades de responsabilização, independentes e complementares, tendo como características a objetividade ou a subjetividade.

A responsabilidade civil ambiental é objetiva, ou seja, basta o preenchimento da conduta, do dano e do nexo de causalidade para que haja a responsabilidade. A

¹¹ “Ementa: DIREITO AMBIENTAL. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. RESPONSABILIDADE CIVIL. INEXISTÊNCIA DE DISSÍDIO. NÃO HÁ SIMILITUDE ENTRE OS JULGADOS. PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. INAPLICÁVEL EM SEDE DE RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL. DERRAMAMENTO DE ÓLEO. POLUIÇÃO. DEGRADAÇÃO AMBIENTAL. 1. [...] 2. O princípio da insignificância não possui substrato teórico apto a viabilizar a sua incidência na esfera da responsabilidade civil ambiental. Toda conduta de degradação ambiental lesiona o bem jurídico tutelado, pois a defesa de nossas biotas perpassa pela prevenção e preservação, logo, por mais que o dano seja ínfimo (baixa destruição da biota), a lesão à educação socioambiental afasta o requisito da mínima lesividade da conduta. 3. O bem ambiental é imensurável, não tem valor patrimonial, trata-se de um bem difuso, essencial à coletividade. Dessa forma, a violação da norma ambiental e do equilíbrio sistêmico não comporta a ideia de inexpressividade da conduta para aplicação do princípio da insignificância, pois o interesse protegido envolve toda a sociedade e, em nome do bem-estar desta, é que deve ser aplicada. 4. Em qualquer quantidade que seja derramamento de óleo é poluição, seja por inobservância dos padrões ambientais (inteligência do art. 3º, III, “e”, da Lei n. 6.938/1981, c/c o art. 17 da Lei n. 9.966/2000), seja por conclusão lógica dos princípios da solidariedade, dimensão ecológica da dignidade humana, prevenção, educação ambiental e preservação das gerações futuras. 5. Reconhecido o dano e o nexo causal caberia ao Tribunal a quo, ante as circunstâncias fáticas do caso concreto, lastreado na razoabilidade e proporcionalidade, tangenciar a lesividade da conduta e arbitrar um valor justo as peculiaridades da causa. 6. Recurso especial provido para reconhecer a inaplicabilidade do princípio da insignificância em matéria de responsabilidade civil ambiental” (BRASIL, STJ, 2018c, grifo meu).

previsão legal que evidencia a responsabilidade objetiva está no art. 14, § 1º, da PNMA: “sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade” (BRASIL, 1981, grifo meu).

Trazido à baila por essa norma jurídica, o poluidor deve ser entendido, em sentido amplo, como o causador do dano ambiental em suas mais diversas formas, pois do contrário seria entendido somente como aquele que causa poluição.

Na leitura do crime de poluição do art. 54 da Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998), temos que a poluição deve guardar consigo uma extensão de dano capaz de causar significativas consequências, o que demandaria uma comprovação dessa extensão para a sua reparação. Se considerarmos crua-mente a figura do poluidor, a reparação para esses casos se aplicaria a um conjunto pequeno de situações, indo no sentido contrário do que preconiza a responsabilidade ambiental objetiva.

Esse tema não é estranho ao TJRS¹², visto que em seus acórdãos há menção clara aos elementos fundamentais para a responsabilização civil ambiental, nem

¹² “Ementa: APELAÇÃO CIVEL. RESPONSABILIDADE CIVIL. AÇÃO INDE-
NIZATÓRIA. INSTALAÇÃO DA FÁBRICA DA REQUERIDA NAS
PROXIMIDADES DA RESIDÊNCIA DA AUTORA. SUPOSTO MAU
CHEIRO. RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL. POLUIÇÃO
DE ARROIO. MAU CHEIRO NAS IMEDIAÇÕES DA RESIDÊNCIA
DA SUPPLICANTE. É cediço que para a caracterização da *responsabili-
dade civil* por dano *ambiental* aplica-se a teoria do risco integral, basta
à responsabilização do poluidor a comprovação da ocorrência do dano
e do nexo etiológico entre este e a atividade por aquele desempenhada.
Inteligência dos artigos 225, § 3º da CF, 14, §1º da Lei nº 6.938/81 e 927,
parágrafo único do CC/02. [...]” (RIO GRANDE DO SUL, 2019a, grifo
meu).

ao Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC)¹³, para o qual a caracterização da responsabilidade civil é solidária, ou seja, aplicável a todos os agentes que contribuem para o dano ambiental.

A responsabilidade administrativa e penal em matéria ambiental é subjetiva, ou seja, para a responsabilização é necessário que se realize a avaliação da culpabilidade, a existência de dolo ou culpa.

As infrações administrativas e as suas penalidades podem ser encontradas no Decreto Federal nº 6.514, de 22 de julho de 2008, e na Lei de Crimes Ambientais (LCA), a qual, por óbvio, constitui os crimes ambientais e as sanções aplicáveis aos casos.

O art. 2º da LCA dispõe que “quem, de qualquer forma, concorre para a prática dos crimes previstos nesta Lei, incide nas penas a estes cominadas, na medida da sua culpabilidade” (BRASIL, 1998). Essa análise da culpabilidade como critério sancionador é característica concreta da responsabilidade subjetiva, existindo no texto da lei, inclusive, um rol de penalidades a serem aplicadas a depender das circunstâncias e dos aspectos ligados ao agente causador do dano.

Ao cabo, verifica-se que diante de uma situação em que há intervenção em APP, ou seja, que ainda guarda atributos ambientais, com comprovação de dano, tem-

¹³ “Ementa: AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIREITO AMBIENTAL. EMPRESA RESPONSÁVEL PELA OPERAÇÃO DE ETE. EMISSÃO DE GASES QUE GERAVAM FORTES ODORES À VIZINHANÇA. AJUIZAMENTO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA. [...] REQUERIDA QUE DEMONSTROU, POR CERTO PERÍODO, A SATISFAÇÃO DA OBRIGAÇÃO. ALIENAÇÃO POSTERIOR DA ETE. VISTORIA DA FATMA QUE APUROU A PERSISTÊNCIA QUANTO À EMISSÃO DE GASES POLUENTES. [...] RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL QUE É OBJETIVA E SOLIDÁRIA. INTELIGÊNCIA DO ART. 3º DA LEI N. 6.938/81. RESPONSABILIZAÇÃO DE TODOS OS AGENTES QUE CONTRIBUÍRAM PARA O DANO AMBIENTAL. AGRAVO NÃO PROVIDO” (SANA CATARINA, 2020, grifo meu).

se, por consequência, a obrigatoriedade de reparação do dano ambiental causado¹⁴.

O STJ também já se manifestou acerca da responsabilidade administrativa¹⁵ e penal¹⁶ ambiental.

¹⁴ “Ementa: APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. MEIO AMBIENTE. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DESTRUIÇÃO DE VEGETAÇÃO NATIVA EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APP), COM DESTOCAMENTO E DESCARACTERIZAÇÃO DA ÁREA, NOS ESTÁGIOS INICIAIS, MÉDIO E AVANÇADO DE REGENERAÇÃO. AUSÊNCIA DE LICENÇA. RELATÓRIO DA PATRAM. PRESUNÇÃO DE VERACIDADE E LEGITIMIDADE. PROCEDÊNCIA. 1. [...] 2. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. Comprovada a ocorrência de dano ambiental, decorrente da destruição, pelo demandado, de vegetação nativa, em Área de Preservação Permanente (APP), atingindo córrego d’água e mata ciliar – com destocamento e descaracterização da área, sem a autorização do órgão ambiental competente, surge a obrigação de reparação, especialmente por se tratar de responsabilidade objetiva. 3. [...] 4. RECUPERAÇÃO INTEGRAL DO DANO AMBIENTAL. O dano ambiental deve ser reparado integralmente, numa perspectiva que valorize as características e interrelações essenciais dos sistemas ecológicos atingidos. Condenação de reparar o ambiente lesado cumulada com indenização pecuniária decorrente da perda de serviços ecológicos essenciais durante o período em que a recuperação in natura levará para se perfectibilizar. APELO PROVIDO” (RIO GRANDE DO SUL, 2018).

¹⁵ “EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA AMBIENTAL. OFENSA AO ART. 1.022 DO CPC NÃO CONFIGURADA. INTUITO DE REDISCUTIR O MÉRITO DO JULGADO. INVIABILIDADE. 1. [...] 2. O acórdão do Superior Tribunal de Justiça que proveu Recurso Especial e impôs a decretação da nulidade do acórdão do Tribunal de origem, em conformidade com a jurisprudência do STJ: ‘como regra a responsabilidade administrativa ambiental apresenta caráter subjetivo, exigindo-se dolo ou culpa para sua configuração. Precedentes: REsp 1.640.243 Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 24/4/2017; AgRg no AREsp 62.584/RJ, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Rel. p/ acórdão Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe 7/10/2015; REsp 1.251.697/PR, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 17/4/2012’. 3. [...] Assim, caberá à Corte de Origem apreciar novamente a questão, inclusive o ponto fundamental do cerceamento à defesa, em vista da espécie de responsabilidade já fixada no caso concreto pelo STJ, qual seja, a responsabilidade subjetiva. 4. [...] 5. [...] 6. [...] 7. [...]” (BRASIL, STJ, 2020, grifo meu).

¹⁶ “RECURSO ESPECIAL Nº 1.652.611 – SP (2017/0025016-1). DECISÃO. [...] A circunstância de figurar como diretor presidente da pessoa jurídica não implica, per se, no reconhecimento da coautoria ou participação no crime em pauta, seja pela notória inexistência no ordenamento jurídico pátrio da responsabilidade penal objetiva; [...] A meu ver, ser

É oportuno mencionar que, conforme a Súmula 618¹⁷ do STJ, no que tange à matéria ambiental, o sujeito acusado de gerar o dano ambiental deverá comprovar, pelos meios de prova adequados, que não o causou.

Toda e qualquer responsabilidade depende de uma legislação que a determina, assim como o estabelecimento de restrições e proibições também demanda uma atuação legislativa. Assim sendo, temos a possibilidade de atuação do Poder Legislativo federal, estadual e municipal, porém é importante observar que não pode haver conflitos entre as normas que impeçam a sua eficácia. Quanto ao tema deste estudo, o capítulo seguinte traz a competência legislativa em matéria ambiental, o enfrentamento das divergências pelos tribunais e o processo formativo da Lei Federal nº 14.285/2021, que alterou e complementou o NCF.

administrador ou sócio de uma empresa, por si só, não torna uma pessoa responsável por crime ambiental cometido pela companhia. Isso porque a responsabilidade penal ambiental não é objetiva e, sim, subjetiva. Publique-se. Brasília, 27 de março de 2017. Ministro Sebastião Reis Júnior Relator” (BRASIL, STJ, 2017, grifos meus).

¹⁷ Súmula 618/STJ: “A inversão do ônus da prova aplica-se às ações de degradação ambiental”.

Competência legislativa em matéria ambiental

Quanto à matéria ambiental, a Constituição Federal traz a competência comum e a concorrente para os entes federativos. O art. 23, VI e VII, da CF/88 traz como competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” e “preservar as florestas, a fauna e a flora”. Já o art. 24 traz a competência concorrente da União, aos Estados e ao Distrito Federal de legislar sobre a defesa dos recursos naturais e a proteção do meio ambiente, cabendo à União limitar-se a estabelecer normas gerais (§1º) e competência suplementar aos Estados (§2º) (BRASIL, 1988).

Para Leme Machado (2010), a competência comum trazida pela Constituição consiste na atuação dos entes federativos em prol de um objetivo a favor da proteção ambiental em todas as suas formas, o que dependerá da organização administrativa de cada órgão público federal, estadual ou municipal.

Rodrigues e Lenza (2019, p. 142) explicam que a competência concorrente significa “que mais de um ente federativo poderá dispor sobre um mesmo assunto” e chamam atenção para o fato de que “os Municípios não detêm competência legislativa concorrente, conquanto também possuam competência para suplementar a legislação federal”. Ainda segundo os autores, “as normas de caráter específico ou suplementar deverão, como é óbvio, obedecer às diretrizes traçadas pelas normas gerais” (RODRIGUES; LENZA, 2019, p. 143).

Para entendermos melhor essas duas formas de competência, podemos dizer que na competência comum não há uma forma de hierarquia entre os poderes públicos da União, dos Estados e dos Municípios, ou seja, todos podem atuar de modo independente, já na competência concorrente deve ser guardada a hierarquia das normas, ou seja, o Estado estabelece suas diretrizes de acordo com as suas peculiaridades em observação à norma geral federal, assim como as diretrizes municipais devem prever atendimento às normas estaduais, restringindo aquilo que preveem as características locais.

Nesse sentido, na ausência de definição de critérios pelo Poder Público municipal, guardando consonância com as legislações federal e estadual, aplica-se a lei mais geral pela hierarquia das normas. Essa observação ao que dispõe a legislação federal é chamada por Leme Machado (2010, p. 121) de “fidelidade federal”.

Cabe mencionar que “os Municípios não podem exercer a competência legislativa plena na falta de norma geral emanada da União” (RODRIGUES; LENZA, 2019, p. 142).

Extraímos, então, que o estabelecimento de limites e padrões, seja de lançamento de matéria ou energia para atmosfera, de efluentes ou, ainda, de restrições de uso, deve estar de acordo com o estabelecido pelas normativas federal ou estadual. Nesse sentido já decidiu o TJRS, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) nº 70085283166¹⁸, de relatoria do desembargador Armínio

¹⁸ “Ementa: CONSTITUCIONAL. LEI MUNICIPAL Nº 3.450/14, ROSÁRIO DO SUL E LIMITE DE EMISSÕES SONORAS. ULTRAPASSAGEM DOS PADRÕES DA RESOLUÇÃO Nº 01/90 – CONAMA. INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 251, CE/89. A competência normativa suplementar reconhecida pela Constituição Federal aos municípios, art. 30, II, no que diz com a proteção ao meio ambiente, justifica-se apenas na visão de assegurarem eles maior proteção referentemente ao que decorre da legislação federal ou estadual, jamais como forma de rela-

José Abreu Lima da Rosa, reconhecendo-se a competência suplementar dos Municípios, desde que assegurada maior proteção, jamais relaxando-se limites em detrimento das normas de maior hierarquia.

Há, porém, uma lacuna no que diz respeito ao estabelecimento da extensão não edificável em áreas urbanas consolidadas, seja em âmbito federal ou em qualquer outro. Nessas áreas deve-se observar o que está posto no Código Florestal e na Lei de Parcelamento do Solo Urbano ou ser editada norma complementar para solucionar esse imbróglio?

Tal situação chegou ao STJ, que editou o Tema 1.010, o qual se passa a analisar.

5.1 Tema 1.010/STJ

A legislação ambiental vigente deixa dúvidas sobre a sua aplicação em diversos casos, sendo um deles a delimitação da área não edificável em área urbana consolidada. Como vimos, o Código Florestal estabelece faixas específicas que devem ser preservadas a título de preservação permanente às margens de corpos d'água quando se trata de área rural consolidada, porém deixa de estabelecer esse marco em áreas urbanas consolidadas. Do mesmo modo, a Lei de Parcelamento do Solo Urbano originalmente estabelecia uma metragem mínima de 15 metros de área não edificável às margens das águas correntes e dormentes, porém sem expor se essa limitação se referia a todas as áreas, consolidadas ou não.

... xar padrões nelas estabelecidos. Por isso, a Lei nº 3.450/14, Município de Rosário do Sul, ao propor limites de emissão de ruídos superiores aos que decorrem da Resolução nº 01/90-CONAMA, incidiu em clara inconstitucionalidade ante o escopo do art. 251, CE/89 e proteção ao meio ambiente. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE" (RIO GRANDE DO SUL, 2021b).

Diante da crescente demanda sobre o tema, o STJ selecionou Recursos Especiais do Tribunal de origem interpostos pelo Ministério Público de Santa Catarina – quais sejam o 1770760/SC, o 1770808/SC e o 1770967/SC –, com o intuito de solucionar a controvérsia quanto à extensão da faixa não edificável às margens dos corpos d'água em trechos caracterizados como área urbana consolidada em acordo com o previsto no art. 4º, I, do Código Florestal, cuja largura varia de 30 a 500 metros, ou ao recuo de 15 metros determinado no art. 4º, *caput*, III, da Lei de Parcelamento do Solo Urbano.

Segundo o Conselho Nacional de Justiça, quando diversos processos discutem a mesma questão de direito, as chamadas demandas repetitivas, os Tribunais Superiores, mediante tese fixada acerca do entendimento da matéria jurídica, garantem que essas causas tenham a mesma solução e reduzem significativamente a quantidade de recursos que chegam às instâncias superiores. O art. 927 do Código de Processo Civil (CPC) cita a atuação dos tribunais observando alguns critérios quanto à fundamentação, à possibilidade de audiência pública, à modulação de efeito em caso de alteração de tese já firmada e à publicidade (BRASIL, 2015).

Nesse sentido, um relator justifica a análise da tese jurídica devido ao seu potencial e à repercussão jurídica em consequência da retenção de 73 recursos sobrestados na origem quanto ao tema. Ao cabo, o STJ firmou a seguinte tese:

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

ambiental a esses espaços territoriais especialmente protegidos e, por conseguinte, à coletividade (BRASIL, STJ, 2021k).

No acórdão do Recurso Especial Repetitivo, justifica o relator a adoção do Código Florestal que:

4. A definição da norma a incidir sobre o caso deve garantir a melhor e mais eficaz proteção ao meio ambiente natural e ao meio ambiente artificial, em cumprimento ao disposto no art. 225 da CF/1988, sempre com os olhos também voltados ao princípio do desenvolvimento sustentável (art. 170, VI,) e às funções social e ecológica da propriedade. [...] (BRASIL, STJ, 2021l).

Diversas críticas passam a surgir a partir da tese firmada, pois, com razão, a tese não prevê o que ocorrerá em áreas urbanas consolidadas em que, como o nome já nos remete, há intensa antropização, não sendo possível o atendimento ao exposto no art. 4º, I, do Código Florestal, em muitos casos existindo, inclusive, a abertura de vias públicas às margens dos corpos d'água nas zonas urbanas municipais.

Lima (2021), citado por Frigotto, Marcondes e Regert (2022, p. 52), traz um ponto de crítica à decisão: “o STJ, na contramão do que era esperado, não optou por modular os efeitos da decisão, visto que era necessário considerar todas as obras de antemão autorizadas com base na Lei 6.766/79, bem como as jurisprudências até então aceitas”.

Então, o que passa a acontecer com as construções nessas áreas? Conforme expõe Antunes (2021b, n.p.), “o tribunal superior não determinou demolições ou medidas de força contra construções que, eventualmente, possam ter sido erigidas, a partir de 2012”, desde que configurada a boa-fé em acordo com normativas e atos

vigentes à época. Para Richter (2021, p. 30), a tese “trouxe insegurança jurídica ao nível máximo no Brasil”.

Ainda não há uma ampla gama de estudos que avaliam as implicações dessa tese firmada para fazermos uma análise aprofundada. O que se sabe é que o STJ quis dar maior proteção às Áreas de Preservação Permanente, não impedindo que essa extensão seja reduzida em decorrência da consolidação e da descaracterização desses locais, vedando, de toda forma, novas intervenções nas áreas que ainda possuem atributos ambientais, sempre de acordo com cada caso concreto.

5.2 O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS) quanto à matéria do estudo

O TJRS é um órgão do Poder Judiciário e a sua competência está prevista no art. 92 e ss. da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Sua atuação se dá, entre outras previstas nesta e na Constituição Federal, em julgamentos em segunda instância de matéria cível e penal de sua competência (RIO GRANDE DO SUL, 1989, art. 95, XIII).

A matéria ambiental é foco de extensas discussões, visto o seu interesse por diversos setores da sociedade. Como já foi explorado, o meio ambiente está por toda parte, incluindo as propriedades privadas. Não é estranho que em diversos momentos são criados conflitos entre o uso dessas propriedades e a proteção de áreas de relevante interesse ambiental, acarretando, muitas vezes, longas discussões judiciais.

Sabe-se do processo histórico das ocupações das Áreas de Preservação Permanente, principalmente às margens dos corpos d'água, e esse processo cultural de uso e exploração do meio ambiente ainda perdura, rei-

teradamente, sobre o pretexto de desconhecimento das restrições de uso ou, ainda, o pensamento de impunidade acerca da degradação ambiental causada.

Conforme expõe o art. 225 da Constituição Federal, o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito de todos (BRASIL, 1988), cabendo ao Poder Público impor os limites necessários ao atendimento a esse direito. O TJRS não se esquivou, quando instigado, de julgar a favor do direito da coletividade, como apresentado no Agravo de Instrumento nº 50712044320228217000¹⁹ e na Apelação Cível nº 50013352620198210039²⁰, porém, ao mesmo tempo, também precisou ponderar o conflito de direitos, como o direito à moradia, exarando que o direito ao meio ambiente equilibrado não deve ser algo absoluto, ou seja, em detrimento de qualquer outro e em todos os casos, como demonstrado no acórdão da Apelação Cível nº 50004121320138210135²¹.

¹⁹ “Ementa: AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. DIREITO AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DEGRADAÇÃO AO MEIO AMBIENTE. TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA. REQUISITOS. PRESENÇA. DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO. INTERESSE DIFUSO. DERAM PARCIAL PROVIMENTO AO AGRAVO DE INSTRUMENTO, UNÂNIME” (RIO GRANDE DO SUL, 2022f).

²⁰ “Ementa: APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. CORTE DE ESPÉCIES NATIVAS, SEM LICENÇA DA AUTORIDADE. PROVA DO DANO E DA AUTORIA. O meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito de todos, protegido pela Constituição Federal, cujo art. 225 o considera bem de uso comum do povo. A legislação estadual contempla a proteção de todas as formas de vegetação natural, vedando o corte e a destruição, sem autorização do órgão ambiental (art. 6.º da Lei n. 9.519/92). Prova do corte de 214 pinheiros (araucária angustifolia), sendo 10 espécimes em área de preservação permanente, sem licença da autoridade. Autoria plenamente demonstrada pela prova recolhida e confissão dos réus. Apelação desprovida” (RIO GRANDE DO SUL, 2022b).

²¹ “Ementa: AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MEIO AMBIENTE. CANALIZAÇÃO DE CURSO D'ÁGUA. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. DESCARATERIZAÇÃO. DEMOLIÇÃO. DESCABIMENTO. UTILIDADE PÚBLICA DA OBRA. 1. Inexiste direito adquirido à degradação ambiental. Contudo, ‘o propósito de proporcionar a preservação ambiental a qualquer custo não é um fim em si mesmo, e não pode ser aplica-

Cabe ressaltar que, ao decidir a favor do direito à moradia em detrimento do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, houve a comprovação de que, historicamente, a área que deveria estar protegida já estava descaracterizada anteriormente pela atividade ocorrida no local, fato que evitou a destruição de imóvel mesmo que nos limites a serem considerados como de preservação ambiental permanente.

Essa análise pelo judiciário sobre os casos concretos é importante para que não haja prejuízo nem ao meio ambiente e à coletividade, nem ao usuário da propriedade que de boa-fé executou obra ou atividade.

O TJRS tem aplicado recentemente a tese firmada pelo STJ no sentido de considerar o art. 4º, I, do Código Florestal quanto à extensão não edificável nas APPs de qualquer curso d'água, perene ou intermitente, em trechos caracterizados como área urbana consolidada. Extraem-se os acórdãos do Agravo de Instrumento nº 52422304620218217000²², da Apelação

do cegamente, causando até, um efeito contrário indesejado' (REsp n. 1.201.954/SP). Jurisprudência do STJ. 2. Havendo prova de que a canalização de curso d'água (I) se constitui em utilidade pública que fez cessar inundações e proliferação de vetores e (II) a sua reversão causaria danos ambientais ainda maiores e perturbações da vizinhança, inexistindo viabilidade econômica e técnica de restauração do curso anterior, é de ser indeferido o pedido de desfazimento. Ademais, a canalização do curso d'água não se restringe ao imóvel de propriedade da demandada, de forma que a abrupta interrupção da canalização em apenas parcela do curso d'água poderia causar inundação nos imóveis lindeiros há muitos anos atrás. Registre-se, ainda, que a área de preservação permanente, referente ao leito natural do curso d'água, está integralmente descaracterizada, já que a obra foi realizada em 2003, havendo a construção de diversas moradias, no loteamento, desde então. O direito ao *meio ambiente ecologicamente equilibrado*, conquanto indisponível, não é absoluto, devendo ser harmonizado com o direito à moradia e à cidade. Recurso desprovido" (RIO GRANDE DO SUL, 2022e).

²² “Ementa: AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MEIO AMBIENTE. CONSTRUÇÃO EM APP. DIREITO AMBIENTAL. INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA. I. Segundo a Tese do Tema 1.010 do STJ, ‘Na vigência do novo Código Florestal (Lei n. 12.651/2012), a extensão não edificável nas Áreas de Preservação Permanente de qualquer

Cível nº 70085115285²³ e da Apelação Cível nº 50005650520168210050²⁴, que utilizam no seu ínterim a interpretação do Tribunal Superior.

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'. 2. [...] Hipótese em que há verossimilhança nas alegações da inicial, pois há indícios de que a edificação em Área de Preservação Permanente a menos de 5 m de córrego, que teria sido canalizado. Recurso provido" (RIO GRANDE DO SUL, 2022c).

²³ “Ementa: APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AMBIENTAL. ATERRAMENTO DE ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. MARGENS DE CURSO D'ÁGUA. 1. [...] 2. O direito de propriedade não é absoluto e ilimitado, devendo o proprietário submeter-se às restrições contidas no ordenamento jurídico, dentre elas normas administrativas e o dever de defender e preservar o meio ambiente. 3. Aplicação da tese firmada no tema 1.010 do STJ: ‘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.’ 4. [...] 5. Aterramento efetuado pelo autor que não observa os limites traçados no Código Florestal, devendo ser mantida a condenação de não haver nova intervenção na APP, bem como seja isolada a fim de que haja a regeneração vegetal natural. NEGARAM PROVIMENTO À APELAÇÃO” (RIO GRANDE DO SUL, 2021a).

²⁴ “Ementa: APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AMBIENTAL. CONSTRUÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. MARGENS DE CURSO D'ÁGUA. 1. [...] 2. O direito de propriedade não é absoluto e ilimitado, devendo o proprietário submeter-se às restrições contidas no ordenamento jurídico, dentre elas normas administrativas e o dever de defender e preservar o *meio ambiente*. 3. Aplicação da tese firmada no *tema 1.010 do STJ*: ‘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.’ 4. [...] 5. Construção efetuada pela demandada que não observa os limites traçados no Código Florestal. Caracterizado o dano ambiental e o nexo causal, a demandada deve ser condenada a elaborar e executar Plano de Recuperação da Área Degradada (PRAD) e a indenizar o dano causado. DERAM PARCIAL PROVIMENTO À APELAÇÃO” (RIO GRANDE DO SUL, 2022a).

A Apelação Cível nº 50005650520168210050 trata de um conflito referente à construção de uma garagem de alvenaria, com licença ambiental negada, de 9 metros de comprimento por 7 metros de largura a 5,3 metros de distância de um córrego em Área de Preservação Permanente. Tal construção foi verificada em 21 de março de 2014. Mesmo suspensa por autoridade policial ambiental, a ré deu continuidade à sua obra, edificando uma casa (“puxadinho”) que termina junto ao córrego, na qual reside seu filho.

Ainda que a obra tenha sido executada em período posterior à entrada em vigência do Código Florestal, em APP e sem autorização do órgão ambiental, surpreende a decisão do TJRS ao decidir pela manutenção da construção, porém condenando à elaboração e à execução de Plano de Recuperação da Área Degradada (PRAD) e ao pagamento de indenização.

Em sua decisão, utilizando argumentos do parecer do procurador de justiça atuante no caso, o relator pondera sobre os diversos direitos constitucionais, como à moradia, à propriedade e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como o princípio fundamental da dignidade humana.

Veja-se parte da fundamentação:

De outra parte, a demolição das construções, no atual estágio, resultaria em prejuízos irreversíveis, comprometendo as estruturas construtivas e violando o direito social à moradia.

Neste contexto, não é viável a remoção das construções, sob pena de restar esvaziado, por completo, o conteúdo do direito à propriedade (direito fundamental, artigo 5º, inciso XXII, da CF).

Portanto, efetuando-se uma interpretação sistemática da Lei nº 12.651/2012, à luz dos diversos princípios e cânones constitucionais, atento ao indispensável juízo de ponderação dos direitos conflitantes, tenho que a

não retirada das construções na qual a ré e seus familiares utilizam-na como moradia é, na espécie, a medida judicial mais adequada, necessária, proporcional, racional e razoável. A retirada da moradia violaria o núcleo do direito à dignidade humana.

Por outro lado, como dito, não se pode negar que as realizadas atividades realizadas pela ré são ilegais e lesivas ao meio ambiente, pois efetuadas sem o devido licenciamento; fatos que não escapam da incidência da responsabilidade ambiental objetiva (Teoria do Risco Integral), nos termos do artigo 14, § 1º, da Lei 6.938/81. Destarte, não se pode negar que estão presentes os requisitos básicos à responsabilização ambiental: (a) ação/omissão, (b) nexos causalidade e (c) resultado (dano ambiental).

Exatamente por isso, no caso concreto, é indicada a apresentação e execução de Plano de Recuperação da Área Degradada (PRAD), que deverá ser aprovado pelo órgão ambiental estadual competente integrante do SISMANA (Lei nº 6.938/81), com a fixação de medidas que componham os danos e compensem a manutenção das construções sobre o imóvel.

Por fim, quanto à indenização, tendo em vista que será adotadas medidas para minimizar os danos a partir do PRAD, com base no levantamento técnico do Departamento de Assessoramento Técnico do Ministério Público (DAT), mostra-se justa a condenação da ré ao pagamento de [...] a título indenizatório, sendo este valor razoável e proporcional à situação econômica da apelada e aos danos ambientais irreversíveis (RIO GRANDE DO SUL, 2022a).

Precisamos ter um olhar atento para o caso em tela, visto que foi permitida a manutenção da construção em APP, o que pode levar ao entendimento de degradação autorizada; dessa forma, aqueles com maior bonança poderiam utilizar os argumentos adotados aqui para degradar em proveito próprio com o intuito de moradia. Porém ainda cabe observar nesse caso concreto que a ré hipossuficiente foi patrocinada pela Defensoria Pública Estadual, então, de fato, a demolição da obra causaria prejuízos irreversíveis à parte.

Claro, esse juízo do TJRS causa controvérsias e certo desalento à proteção do meio ambiente, por isso há necessidade de avaliar cada situação como única, ponderando-se ações e efeitos.

Cabe ainda uma análise no seguinte sentido: se condenada à demolição da construção, há uma garantia de recuperação da área degradada, por um projeto ou uma permissão de regeneração natural?

No contexto da Apelação Cível nº 70085115285, o imbróglio jurídico se assenta sobre um possível aterramento em APP, sem licença ambiental, constatado no mês de maio de 2013:

[...] havendo discussão no presente feito se o aterro abrangeu área de preservação permanente (porque próxima ao arroio), já que o Ministério Público afirma que a APP compreende 30 metros de distanciamento do Arroio Leão, enquanto o autor sustenta que compreende apenas 15 metros (RIO GRANDE DO SUL, 2021A).

O réu alega que a legislação do município no qual está localizado o imóvel estabelece um distanciamento da margem não edificável ao longo do curso d'água, no perímetro urbano, de 15 metros, enquanto o Ministério Público do Estado alega que deve ser atendido o Código Florestal.

Na decisão tem-se a adoção do Código Florestal, visto que, conforme fundamentação, na proteção ambiental utiliza-se o critério da especialidade para garantir a mais ampla proteção ao meio ambiente. Além disso, como visto, o fato em tela desenrola-se na vigência do Código Florestal.

É analisado o tema 1.010/STJ em seu trecho inicial, no qual cita “na vigência do Código Florestal”, indicando que é a partir da data de vigência da referida lei que passa

a ser exigida, de quem quer que seja, a observação da extensão prevista (art. 4º, I, do Código Florestal) nas áreas que ainda comportam função ambiental característica de uma APP. Importa dizer que se leva em consideração, para manutenção ou retirada da atividade com a recuperação da área, a data em que a obra ou atividade ocorreu em APP bem como a permanência da função ambiental dessas áreas antes da intervenção humana. Entende-se que, em caso de a atividade ter ocorrido anteriormente ao período de vigência da lei, é necessária a regularização do imóvel com as devidas compensações de acordo com o exigido pelos órgãos ambientais.

Aqui também importa trazer que há diferença na questão de “tempo” entre intervenções em área urbana e em área rural, visto que no próprio Código Florestal (art. 3º, IV) está claro que área rural consolidada é aquela com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, permitindo sua manutenção de acordo com o art. 61-A. Grifa-se a palavra rural como ênfase à não previsão desse período para as áreas urbanas.

Embora não haja especificação explícita quanto ao marco temporal a ser considerado para as áreas urbanas, tem-se a adoção do mesmo marco para ambas as áreas no Agravo de Instrumento nº 52422304620218217000, que se passa a analisar.

O referido Agravo de Instrumento trata-se de uma ação civil pública ajuizada pela construção de casa, garagem e piscina para armazenamento de resíduos sólidos a menos de 5 metros de distância de um córrego. Houve um parecer técnico pela Unidade de Assessoramento Ambiental do Ministério Público, que concluiu:

– Duas construções são anteriores a 22 de julho de 2008.
[...]

- A remoção (demolição) das três edificações não consolidadas no ano de 2008;
- [...]
- Que ocorra a recomposição do solo da área e plantio de vegetação nativa característica da região (herbácea, arbustiva e arbórea);
- Que ocorra a remoção da canalização e a recomposição do córrego; [...] (RIO GRANDE DO SUL, TJRS, 2022c)

Retira-se do voto do desembargador Irineu Mariani a observação ao Tema 1.010 do STJ, ressalvadas as situações de fato consolidadas antes da nova legislação.

Conclui-se, pelo acórdão, que só se evitaria a demolição das construções caso os réus comprovassem a não existência de dano, mantendo-se as construções comprovadamente consolidadas no marco temporal citado acima.

Como infere-se, o tema de estudo é complexo e diverge opiniões. Diante da repercussão, por parte dos diversos atores da sociedade, da modulação da tese firmada pelo STJ sobre as intervenções em APP ao longo do tempo, houve uma movimentação pelos corredores do poder legislativo para que fosse, de um lado, modificado o entendimento quanto à extensão não edificável em APP, passando-se essa definição para o Poder Público municipal, e, de outro, modulados os efeitos da tese de forma a garantir maior segurança jurídica às propriedades afetadas.

5.3 Lei Federal nº 14.285/2021: seu processo formativo

No ano de 2021 foi sancionada a lei que altera o Código Florestal vigente quanto às áreas urbanas consolidadas, dando à Administração Municipal a prerrogativa de estabelecimento dos limites das APPs nessas áreas,

mesmo que em parâmetros divergentes do Código Florestal brasileiro.

Por tal tema ser atual e deveras polêmico, é importante dizer que desde 2013 havia uma proposta de legislar essas áreas de proteção em zonas urbanas, discussão que se asseverou recentemente com a intervenção do STJ por meio do Tema 1.010, analisado anteriormente, no qual menciona-se a adoção do Código Florestal também para as áreas urbanas consolidadas. Acredita-se que esse posicionamento do STJ pode ter contribuído para acelerar as discussões legislativas acerca dessa temática.

Em 24 de abril de 2019 foi apresentado, pelo deputado federal Rogério Peninha Mendonça, o Projeto de Lei nº 2510, com o intuito de alterar o atual Código Florestal no que tange às APPs em área urbana e regiões metropolitanas, citando em seu texto o projeto anterior, datado de 2013, com o mesmo intuito de alteração, mas agora com alguns ajustes.

Como já citado no capítulo anterior, ainda há divergências quanto à extensão das margens de cursos d'água a ser considerada nessas áreas, visto a intensa antropização. O então PL traz a sugestão de alteração do art. 4º da Lei nº 12.651/12, com a seguinte redação:

Art. 4º

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

§ 11. Nas áreas urbanas, observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis municipais de uso do solo. (BRASIL, 2019)

Cabe retomar, aqui, que o art. 4º do atual Código Florestal fixa, em primeira análise, as mesmas faixas de

extensão, limites das APPs, tanto para as áreas urbanas quanto para as rurais, sem distinção, o que causa certo descontentamento a diversos setores que identificam a realidade de ocupação das APPs em áreas urbanas, devido à urbanização ao longo do tempo ser completamente diferente das demais áreas. O que de fato é.

Coloca o autor do PL, considerando a dificuldade de se fazer cumprir a legislação vigente com a realidade de ocupação das margens dos cursos d'água, que “inúmeros administradores municipais se encontram em situação desconfortável, pois, sem ter como fazer cumprir os limites fixados pela Lei Florestal, são constantemente pressionados e questionados pelo Ministério Público” (BRASIL, 2019).

Ao finalizar sua justificação na proposição do projeto, o deputado refere-se ao intuito de dar aos Municípios “amparo legal para que adequem os limites de APP constantes da Lei Florestal à realidade de suas áreas urbanas” (BRASIL, 2019).

Cria-se aqui um imbróglio jurídico: pode o Poder Público municipal legislar sobre essas áreas? Qual o limite do Poder Público municipal nessa delimitação?

Bom, após sua análise o projeto foi encaminhado para apreciação, em acordo com o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), arts. 53 e 54, passando pelas apreciações da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, pela afetação da matéria em análise, pela Comissão de Desenvolvimento Urbano, pelos assuntos pertinentes ao uso e ocupação do solo urbano e pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania quanto à análise do atendimento à legalidade e aos direitos fundamentais garantidos constitucionalmente (BRASIL, 1989).

Em agosto e outubro de 2021 foram apresentadas emendas ao PL.

A primeira proposição de emenda se refere às áreas urbanas consolidadas, previsão do art. 2º do NCF. Originalmente o Código Florestal não definiu critérios para essas áreas, deixando tal atribuição para outra legislação infraconstitucional, passando a vigorar com nova redação e instituindo critérios para as áreas consolidadas em perímetro urbano. Ainda, essa emenda sugere que para a definição do limite das APPs nessas áreas sejam consideradas “as diretrizes dos respectivos plano de contingência de proteção e defesa civil, plano de recursos hídricos, plano de bacia, plano de drenagem e plano de saneamento básico” (BRASIL, 2021b), observando-se, no mínimo, a metade da extensão prevista para as APPs nas margens de qualquer curso d’água natural perene e intermitente no Código Florestal vigente – ou seja, no mínimo 15 metros de extensão em cada margem. Trata também a respeito da permanência das edificações nessas áreas bem como das novas áreas que conservam os atributos ambientais com necessidade de preservação.

De acordo com autores da primeira emenda,

Essa modificação não compromete o equacionamento dos conflitos e insegurança jurídica observados nas áreas de APPs urbanas consolidadas, porém o faz a partir de parâmetros e critérios gerais que privilegiam os princípios da precaução e do respeito aos interesses gerais da coletividade (BRASIL, 2021b).

A segunda proposição de emenda ressalta o trecho final da primeira emenda no sentido de conservar as APPs urbanas ainda não convertidas em áreas consolidadas, respeitando-se o estabelecido originalmente pelo art. 4º, I, do Código Florestal vigente. O autor da emenda cita:

A presente emenda visa assegurar que a eventual deliberação da parte do município acerca das faixas marginais seja parametrizada de acordo com uma lei federal reguladora.

Remeter para deliberação exclusiva dos municípios a política de proteção ambiental coloca em risco a segurança da população, a saúde e a proteção do meio ambiente.

O desmonte da legislação sobre o tema poderá provocar graves problemas urbanos. As Áreas de Proteção Permanentes (APPs) são fundamentais para a preservação da qualidade de vida nas ocupações urbanas (BRASIL, 2021c).

Como observa-se, há uma preocupação por parte dos parlamentares referente à deliberação exclusiva dos Municípios quanto a essas áreas de interesse ambiental e proteção da população. Vejamos que há o intuito de limitar a ação do Poder Público municipal em um assunto de competência comum dos entes federativos, como “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” e “preservar as florestas, a fauna e a flora”, previsto nos incisos VI e VII do art. 23 da Constituição (BRASIL, 1988).

Na terceira proposição de emenda é trazida à baila a exigência mínima de 15 metros de afastamento em áreas urbanas consolidadas, retomando o “entendimento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça no julgamento do Tema 1.010 e as metragens já estabelecidas no próprio Código Florestal, bem como na [...] Lei de Parcelamento do Solo Urbano” (BRASIL, 2021d). Assim como a proposição anterior, demonstra-se preocupação com o arbítrio irrestrito do Poder Público municipal quanto à delimitação das APPs urbanas, o qual, conforme cita-se, está “muito mais sujeito a forças vorazes de mercado, nem sempre consequentes com a segurança e o bem-estar das populações” (BRASIL, 2021d).

A autora da quarta proposição de emenda ao PL dispõe acerca da permanência das edificações nas APPs de áreas urbanas consolidadas “desde que construídas até a data de início da vigência desta Lei e validadas por processo de regularização” (BRASIL, 2021e). Trata, ainda, caso seja autorizada a manutenção das edificações nesses locais, da necessidade de compensação ambiental²⁵ das intervenções ocorridas e apresentação de um estudo técnico que ateste a segurança e a viabilidade dessa manutenção.

A regularização dessas edificações é relevante, visto que há uma grande concentração de moradias em áreas com características ambientais frágeis. A instalação se deu sem que houvesse qualquer atendimento a critérios urbanísticos, de segurança e de proteção ambiental, e em alguns casos sequer havia regulamentação vigente.

Atento aos critérios a serem adotados para o estabelecimento dos limites das APPs em áreas urbanas consolidadas, o autor da quinta proposição de emenda requer que no instrumento de planejamento territorial municipal esteja prevista a “manutenção ou, quando cabível, restauração da vegetação com espécies nativas e/ou renaturalização dos corpos d’água” (BRASIL, 2021f).

Já se comentou neste trabalho sobre a importância da vegetação presente nessas áreas, visto que possuem a importante “função ambiental de preservar os recursos hídricos, [...] a estabilidade geológica, [...] proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas”, conforme o conceito de APP trazido pela Lei Florestal vigente (BRASIL, 2012). Com a devida atenção à intenção do

²⁵ Compensação ambiental, segundo Fonseca (2019), é contrabalançar os impactos ambientais decorrentes de obras ou empreendimentos, autorizados ou não, de modo a compensar a sociedade e o meio ambiente. Consiste em uma obrigação do degradador, conforme instrumento de controle dos órgãos ambientais competentes.

autor da emenda, o uso de vegetação nativa, como vimos no Agravo de Instrumento analisado no subcapítulo anterior como sendo a melhor alternativa, deve se adaptar ao clima do local, promovendo melhor resposta na recuperação de áreas e não interferindo negativamente no ambiente, como na disputa por nutrientes ou espaço com outras espécies.

Na sexta proposição de emenda, o autor requereu a inclusão de dois novos parágrafos ao art. 22 da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, que “dispõe sobre regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal” (BRASIL, 2009), buscando o estabelecimento de uma largura de 30 metros de cada margem em APP nas áreas urbanas (BRASIL, 2021g). Cabe, aqui, uma ressalva, pois trata-se especificamente de uma região: a Amazônia Legal. Tal requerimento não prosperou, restando que os limites dessas áreas serão determinados pelo Poder Público municipal, sem deixar fixado no corpo da lei federal mencionada o limite de 30 metros nas faixas marginais de qualquer curso d’água natural em área urbana.

A sétima proposição de emenda suscitou a alteração do art. 4º da Lei de Parcelamento do Solo Urbano, estabelecendo um marco temporal para as construções localizadas nas faixas marginais de cursos d’água naturais e dispensando-se a observância da exigência prevista no inciso III-B, ou seja, não precisaria ser cumprida a exigência de faixa não edificável sobre as áreas urbanas consolidadas estabelecidas em instrumento de planejamento territorial urbano (BRASIL, 2021h). Tal proposição também não prosperou.

Por fim, o então presidente do Senado Federal, Rodrigo Pacheco, propôs a emenda ao PL no sentido de

estabelecer o limite mínimo de 15 metros de área não edificável às margens dos mananciais em questão, vedando a intervenção em novas áreas e, assim, respeitando as margens de APP instituídas pelo Código Florestal vigente e, ainda, a exigência aos Municípios e ao Distrito Federal de informações quanto às áreas protegidas a título de preservação permanente a fim de manter-se um banco de dados público junto ao Ministério do Meio Ambiente (BRASIL, 2021).

Como notou-se diante das proposições acima mencionadas, houve diversas tentativas de adequar o texto ao melhor interesse. Essas divergências ou complementações reforçam o entendimento de que a matéria ainda não está exaurida, mesmo após sua aprovação.

Paralelamente ao PL nº 2510 de 2019, outros três Projetos de Lei estavam em análise e acabaram sendo apensados (PL nº 4.472/2019, PL nº 1.877/2021 e PL nº 2.722/2021), juntados, para que pudessem ser apreciados em conjunto, visto se tratarem da mesma matéria. Os demais projetos traziam, de modo geral: a) a fixação em 10 metros das margens de APP em áreas urbanas consolidadas, obrigando também a regularização fundiária de interesse específico (Reub-E) a respeitar esses 10 metros; ou b) a extinção das Áreas de Preservação Permanente no interior dos perímetros urbanos ou de expansão urbana vigentes, passando a valer os limites atuais apenas para áreas urbanas delimitadas futuramente.

É interessante analisar, diante de todas as proposições de emenda, o que dispõe o relatório preliminar das comissões designadas.

No relatório houve um cuidado por parte das comissões de não interferir na autonomia dos Municípios, tampouco descuidar da proteção ambiental, citando em

seu texto, inclusive, que as “faixas marginais de cursos d’água são áreas de risco, sujeitas a inundações sérias, como as que observamos todos os anos em inúmeras cidades” (BRASIL, 2021j). Citaram, ainda, a constitucionalidade do PL, ressaltando a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal de legislar sobre matéria ambiental, assunto já tratado neste capítulo.

No que se refere à extinção das APPs em área urbana ou à fixação de limites genéricos, como 10 ou 15 metros, o relator expõe preocupação quanto à possibilidade de os Poderes Públicos municipais impedirem o julgamento técnico em escala local. Diante disso, os Projetos de Lei nº 4.472/2019 e nº 2.722/2021 foram considerados inconstitucionais e rejeitados.

No voto das citadas comissões, o PL nº 2.510/2019, foco deste subcapítulo, e o PL nº 1.877/2021 foram aprovados com substituições, dando origem à Lei nº 14.285/21.

Essa lei, hoje em vigor, dá regras para a caracterização das áreas urbanas consolidadas pelo Código Florestal bem como atribui à Administração Municipal a delimitação das APPs em áreas urbanas consolidadas mediante instrumento de planejamento territorial com regras que estabeleçam:

- I – a não ocupação das faixas de passagem de inundação;
- II – a observância das diretrizes do plano de recursos hídricos, plano de bacia, plano de drenagem ou plano de saneamento básico, se houver; e
- III – a previsão de que as atividades ou empreendimentos a serem instalados nas áreas de preservação permanente urbanas devem observar os casos de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental fixados nesta Lei (BRASIL, 2021a).

A lei federal também alterou o art. 22 da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, que trata da região da Amazônia Legal, deixando a cargo da Administração Municipal, mediante instrumento de planejamento territorial, a definição dos limites das APPs em área urbana, incluindo as consolidadas.

De acordo com Harada (2021, p. 43), o planejamento urbano é um campo bastante amplo que inclui, entre outras coisas, a “ordenação e controle do uso e ocupação do solo urbano” e “pressupõe planejamento prévio do desenvolvimento da cidade”. Sabe-se que nem sempre o planejamento vem antes do crescimento e da urbanização, o que muitas vezes causa danos ao meio ambiente que necessitam de uma intervenção do Poder Público com a finalidade de corrigir possíveis falhas. O autor supracitado está em paridade com o que estabelece a Constituição Federal, que em seu art. 30, VIII, traz a competência dos Municípios de “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (BRASIL, 1988).

O instrumento de planejamento territorial dos Municípios é o Plano Diretor, que para Goulart e Rudy (2019, p. 227-228) é:

[...] um documento que pode versar, entre outros pontos, sobre a área necessária para as APPs, constituindo-se de um documento de extrema importância para o desenvolvimento urbano considerando a qualidade de vida para a população. Neste documento constam informações referentes ao planejamento urbano e gestão ambiental, estabelecendo regras para que ocorra uma organização da ocupação, um subsídio ao planejamento urbano.

Santos, Rufino e Barros Filho (2017, p. 944) corroboram com essa exposição, no sentido de que o “papel

fundamental é orientar a ocupação do solo a partir dos parâmetros urbanísticos (gabarito, afastamento, taxa de ocupação, coeficiente de aproveitamento, taxa de permeabilidade etc.)”

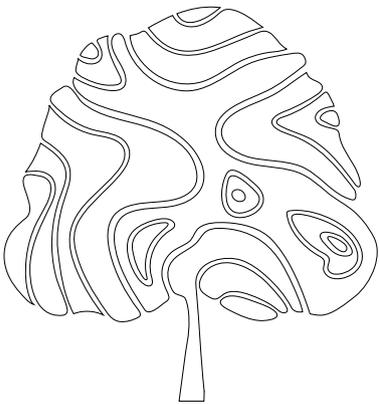
Vale lembrar que a competência dos Municípios quanto ao estabelecimento de limites, restrições, em matéria ambiental é concorrente, ou seja, os Municípios não podem relaxar limites impostos em âmbito federal e/ou estadual sobre o pretexto de realidade local, devendo guardar consonância entre as legislações. Nesse sentido, o TJRS colabora com o acórdão da ADIN nº 70085283166²⁶, que define caber aos Municípios, no que diz respeito à proteção ao meio ambiente, assegurar maior proteção ao que decorre da legislação federal ou estadual.

Quanto ao pensamento de que foi atribuído ao Poder Público municipal, pela Lei nº 14.285/2021, o relaxamento dos limites de APP às faixas marginais dos recursos hídricos, Antunes (2022) expõe que essa interpretação é inconstitucional, assim como já observamos neste trabalho. O autor, em seu artigo de opinião, ainda esclarece que os Municípios legislam os aspectos de interesse local, o que não enquadra os recursos hídricos em análise. Veja-se:

²⁶ “Ementa: CONSTITUCIONAL. LEI MUNICIPAL Nº 3.450/14, ROSÁRIO DO SUL E LIMITE DE EMISSÕES SONORAS. ULTRAPASSAGEM DOS PADRÕES DA RESOLUÇÃO Nº 01/90 – CONAMA. INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 251, CE/89. A competência normativa suplementar reconhecida pela Constituição Federal aos municípios, art. 30, II, no que diz com a proteção ao meio ambiente, justifica-se apenas na visão de assegurarem eles maior proteção referentemente ao que decorre da legislação federal ou estadual, jamais como forma de relaxar padrões nelas estabelecidos. Por isso, a Lei nº 3.450/14, Município de Rosário do Sul, ao propor limites de emissão de ruídos superiores aos que decorrem da Resolução nº 01/90-CONAMA, incidiu em clara inconstitucionalidade ante o escopo do art. 251, CE/89 e proteção ao meio ambiente. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE” (RIO GRANDE DO SUL, 2021b).

A competência legislativa dos municípios é limitada aos assuntos de seu *interesse local*, critério dentro do qual não se incluem as faixas marginais de rios, dado que os rios fazem 1) parte de uma bacia hidrográfica e 2) raramente cruzam um único município. Muito embora a discussão do tema seja jurídica, fato é que ela ultrapassa os limites do jurídico (ANTUNES, 2022, n.p.).

Embora o que se espera seja a eliminação de qualquer ruído na aplicação da lei federal, esta mais uma vez passa *in albis* quanto à delimitação mínima das APPs em área urbana consolidada. Como vimos, esse fato implica, necessariamente, uma atuação do Estado para a imposição de limites, visto que os Municípios não podem legislar de forma plena na ausência de previsão legal federal ou estadual.



6

Considerações finais

Ao tratar do tema deste livro, demonstra-se que vivemos, hoje, o reflexo de uma construção cultural da ficção de que podemos usar, gozar e dispor de uma coisa de que temos domínio em detrimento de qualquer outro indivíduo. A desconstrução dessa cultura é um processo lento e deve ser contínuo. As legislações evoluíram para impor limites aos desejos predatórios da sociedade, demonstrando a importância da observação de princípios sociais e ambientais.

Os julgados apresentados aqui trazem a relativização do Direito da Propriedade, principalmente no que se refere à preservação da qualidade ambiental, com a proteção das APPs em área urbana. Trazem, ainda, que a descaracterização dessas áreas ambientais não exclui a responsabilidade pelo dano efetivamente causado, independentemente do tempo em que ocorreu a intervenção, devendo ser realizada a regularização da propriedade com as devidas medidas de compensação determinadas pelos órgãos de controle ambiental.

Quanto ao tema tratado, pode-se dizer que é consenso a importância ambiental das APPs nas margens dos corpos d'água, tanto na proteção do recurso hídrico quanto na proteção das inundações provocadas por períodos de grandes chuvas, por exemplo. O que ainda gera grande discussão, estando-se longe, portanto, de haver um consenso, são as delimitações das APPs a serem consideradas, principalmente em área urbana consolidada, e os instrumentos técnico-científicos a serem utilizados para garantir a adequada interpretação dos dispositivos legais.

Embora hoje esteja previsto no Código Florestal que o Município encarregar-se-á de legislar, por meio de instrumento próprio de ordenamento urbano, a extensão não edificável em área urbana consolidada, não há, na normal geral, um limite restritivo não edificável. Diante dessa omissão, não havendo também previsão Estadual desses limites, os Municípios não poderão legislar nesse sentido, visto que não podem exercer a competência legislativa plena, conforme já explicitado neste trabalho. Importa ainda mencionar que, mesmo sendo algo não explicitado constitucionalmente, o legislador deve observar o princípio fundamental da vedação ao retrocesso ambiental, de modo a restringir algumas situações, como a própria redução da proteção das APPs já estabelecidas, sobre o pretexto de desenvolvimento da sociedade ou qualquer outro.

Acredita-se que a matéria ainda será alvo do Poder Judiciário por um longo período, haja visto as divergências entre os que prezam pela maior proteção ambiental e os que desejam uma menor restrição ao uso da propriedade.

Está evidente que o tema está longe do exaurimento. Por fim, para que tenhamos maiores elementos de discussão, sugere-se a realização de alguns estudos: a) levantamento da realidade de Municípios quanto às suas APPs; b) análise da jurisprudência quanto aos conflitos inerentes ao tema, por meio de termos de busca específicos, de modo a obter-se um resultado mais preciso de como os tribunais estão analisando os casos; c) avaliação da realidade dos Municípios na aplicação da lei federal com base nos seus planos diretores e; d) processo histórico de ocupação dos Municípios e ações de prevenção contra eventos ambientais críticos.

Referências

ALMEIDA, J. R. de. **Perícia ambiental judicial e securitária: impacto, dano e passivo ambiental**. Rio de Janeiro: Thex Editora, 2006.

ANTUNES, P. de B. **Direito ambiental**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2021a.

ANTUNES, P. de B. Quem tem medo do Tema 1.010 do Superior Tribunal de Justiça?. **ConJur**, Artigo de opinião, 15 jul. 2021b. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jul-15/paulo-antunes-quem-medo-tema-1010-stj>. Acesso em: out. 2022.

ANTUNES, P. de B. Limites interpretativos da Lei nº 14.285. **ConJur**, Artigo de opinião, 01 ago. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-ago-01/paulo-bessa-limites-interpretativos-lei-14285#:~:text=A%20Lei%20n%C2%BA%2014.285%2F2021%20atribuiu%20diretamente%20aos%20munic%C3%ADpios%20a.os%20limites%20fixados%20no%20NCF>. Acesso em: nov. 2022.

BARETTA, J. R. **Uma arqueologia do inferno: misoginia e feminização através do aparato material da Ditadura em Porto Alegre/RS (1964/1985)**. 2020. 212 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Antropologia, Instituto de Ciências Humanas, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2020. Disponível em: <http://guaiaca.ufpel.edu.br:8080/handle/prefix/6481>. Acesso em: nov. 2021.

BIANCHI, P. N. L. **Eficácia das Normas Ambientais**. São Paulo: Editora Saraiva, 2010. E-book.

BRASIL. **Constituição [1824]**. Carta de Lei de 25 de Março de 1824. Manda observar a Constituição Política do Império, oferecida e jurada por Sua Magestade o Imperador. Rio de Janeiro, RJ, 22 de abril de 1824. Coleção de Leis do Império do Brasil, página 7, vol. 1, 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: dez. 2021.

BRASIL. **Constituição [1891]**. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Diário Oficial da União: Rio de Janeiro, RJ, 24 fev. 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: dez. 2021.

BRASIL. **Constituição [1934]**. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, RJ, 16 de julho de 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: dez. 2021.

BRASIL. **Constituição [1937]**. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Diário Oficial da União: Rio de Janeiro, RJ, 10 nov. 1937. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao037.htm. Acesso em: dez. 2021.

BRASIL. **Constituição [1967]**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 24 jan. 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: dez. 2021.

BRASIL. **Constituição [1988]**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 06 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao037.htm. Acesso em: nov. 2021.

BRASIL. Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889. Proclama provisoriamente e decreta como forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa, e estabelece as normas pelas quais se devem reger os Estados Federais. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**, 1889. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D0001.htm. Acesso em: dez. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934**. Approva o código florestal que com este baixa. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**, 09 de fevereiro de 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d23793.htm. Acesso em: nov. 2021.

BRASIL. Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**, 23 de julho de 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm. Acesso em: dez. 2021.

BRASIL. Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, RJ: **Diário Oficial da União**, 05 jan. 1916. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm. Acesso em: dez. 2021.

BRASIL. Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Institui o novo Código Florestal. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**, 16 de setembro de 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4771.htm. Acesso em: nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**, 20 de dezembro de 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: nov. 2021.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**, 02 de setembro de 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: dez. 2021.

BRASIL. **Lei nº 7.803, de 18 de julho de 1989**. Altera a redação da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e revoga as Leis nºs 6.535, de 15 de junho de 1978, e 7.511, de 7 de julho de 1986. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**, 20 de julho de 1989. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7803.htm#art1. Acesso em: nov. 2021.

BRASIL. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**, 09 de janeiro de 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9433.htm. Acesso em: dez. 2021.

BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**, 13 de fevereiro de 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm. Acesso em: dez. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**, 11 de janeiro de 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009**. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**, 26 de junho de 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11952.htm. Acesso em: out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**, 28 de maio de 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: nov. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.097, de 19 de janeiro de 2015. Altera o Código de Processo Civil de 1973 e dá outras providências. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**, 20 de janeiro de 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13097.htm. Acesso em: dez. 2021.

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

BRASIL. Câmara dos Deputados. Resolução nº 17, DE 1989. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2035-2022.pdf>. Acesso em: out. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 2510, de 24 de abril de 2019. Altera a Lei nº 12.651, de 25 maio de 2012, para dispor sobre as áreas de proteção permanente no perímetro urbano e nas regiões metropolitanas. Brasília, DF: Câmara Federal, 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2199215>. Acesso em: mai. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda ao Projeto de Lei nº 2510 de 2019. Altera o substitutivo ao PL 2.510/2019. Proponente: Deputado Federal Bohn Gass. Data da apresentação: 25 de ago. 2021b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2296293>. Acesso em: jun. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda ao Projeto de Lei nº 2510 de 2019. Altera a Lei nº 12.651, de 25 maio de 2012, para dispor sobre as áreas de proteção permanente no perímetro urbano e nas regiões metropolitanas. Proponente: Deputado Federal Renildo Calheiros e outros. Data da apresentação: 25 de ago. 2021c. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2296296>. Acesso em: jun. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda ao Projeto de Lei nº 2510 de 2019. Altera a Lei nº 12.651, de 25 maio de 2012, para dispor sobre as áreas de proteção permanente no perímetro urbano e nas regiões metropolitanas. Proponente: Deputada Federal Tabata Amaral e outros. Data da apresentação: 25 de ago. 2021d. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2296309>. Acesso em: jun. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda ao Projeto de Lei nº 2510 de 2019. Dispõe sobre a permanência das edificações nas faixas marginais de cursos d'água em áreas urbanas consolidadas. Proponente:

Deputada Federal Talíria Petrone e outros. Data da apresentação: 25 de ago. 2021e. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2296314>. Acesso em: jun. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda ao Projeto de Lei nº 2510 de 2019. Altera-se o Art. 3º do Substitutivo do PL 2510/2019, que altera a Lei nº 12.651, de 25 maio de 2012, para dispor sobre as áreas de proteção permanente no perímetro urbano e nas regiões metropolitanas. Proponente: Deputado Federal Rodrigo Agostinho e outros. Data da apresentação: 25 de ago. 2021f. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2296358>. Acesso em: jun. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda ao Projeto de Lei nº 2510 de 2019. Altera-se o Art. 4º do Substitutivo oferecido ao PL 2510/2019, que altera a Lei nº 12.651, de 25 maio de 2012, para dispor sobre as áreas de proteção permanente no perímetro urbano e nas regiões metropolitanas. Proponente: Deputado Federal Rodrigo Agostinho e outros. Data da apresentação: 25 de ago. 2021g. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2296360>. Acesso em: jun. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda ao Projeto de Lei nº 2510 de 2019. Muda o marco temporal para a não observância das faixas por parte das edificações existentes. Proponente: Deputada Federal Talíria Petrone e outros. Data da apresentação: 25 de ago. 2021h. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2296409>. Acesso em: jun. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda ao Projeto de Lei nº 2510 de 2019. Emenda do Senado ao Projeto de Lei nº 2.510, de 2019, que “Altera as Leis nºs 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre regularização fundiária em terras da União, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, para dispor sobre as áreas de preservação permanente no entorno de cursos d’água em áreas urbanas consolidadas”. Proponente: Senado Federal. Data da apresentação: 21 de out. 2021i. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2303864>. Acesso em: jun. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Parecer de plenário pelas Comissões de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, de Desenvolvimento Urbano e de Constituição e Justiça e de Cidadania ao Projeto de Lei nº 2.510, de 2019. Relator: Deputado Federal Darci de Matos. Apresentado em 24 de ago. 2021j. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/>

prop_mostrarintegra?codteor=2063399&filename=PRLP+1+%3D%3E+PL+2510/2019. Acesso em: jun. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STF). Recurso Especial nº 1652611/SP. Decisão. Recorrente: Julio Cesar Ribas. Relator: Ministro Sebastião Reis Júnior, 27 de março de 2017. Publicado em 29 de março de 2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STF). Súmula nº 618. A inversão do ônus da prova aplica-se às ações de degradação ambiental. Diário da Justiça eletrônico: Brasília, DF, 30 out. 2018a.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STF). Súmula nº 623. As obrigações ambientais possuem natureza propter rem, sendo admissível cobrá-las do proprietário ou possuidor atual e/ou dos anteriores, à escolha do credor. Diário da Justiça eletrônico: Brasília, DF, 17 dez. 2018b.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STF) (2ª Turma). *Agravo em Recurso Especial nº 667867/SP*. Direito ambiental. Agravo em recurso especial. Responsabilidade civil. Inexistência de dissídio. Não há similitude entre os julgados. Princípio da insignificância. Inaplicável em sede de responsabilidade civil ambiental. Derramamento de óleo. Poluição. Degradação ambiental. Agravante: Ministério Público Federal. Agravado: Fertimport S/A. Relatora: Ministro Og Fernandes, 17 de outubro de 2018c.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STF) (2ª Turma). EDcl nos EDcl nos EDcl no REsp nº 1708260/SP. Administrativo e processual civil. Infração administrativa ambiental. Ofensa ao art. 1.022 do CPC não configurada. Intuito de rediscutir o mérito do julgado. Inviabilidade. Embargante: Sotrange Transportes Rodoviários LTDA. Embargado: Fazenda do Estado de São Paulo. Relator: Ministro Herman Benjamin, 01 de junho de 2020. Publicado em 09 de junho de 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STF) (Primeira Seção). REsp. nº 1.770.760/SC. Recurso Especial Repetitivo. Ambiental. Controvérsia a respeito da incidência do art. 4º, i, da lei n. 12.651/2012 (novo código florestal) ou do art. 4º, *caput*, iii, da lei n. 6.766/1979 (lei de parcelamento do solo urbano). Delimitação da extensão da faixa não edificável a partir das margens decursas d'água naturais em trechos caracterizados como área urbana consolidada. Recorrente: Ministério Público do Estado de Santa Catarina. Recorridos: Jair Claudino Aclino e Jair Claudino Aclino. Relator: Ministro Benedito Gonçalves, julgado em 28 de abril de 2021. Publicado em 10 de maio de 2021. 2021l. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=126499530&num_registro=201802631242&data=20210510&tipo=5&formato=PDF. Acesso em: out. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STF) (Primeira Seção). Tema Repetitivo 1.010. Relator: Ministro Benedito Gonçalves, julgado em 28 de abril de 2021. Publicado em 10 de maio de 2021. 2021k. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1010&cod_tema_final=1010. Acesso em: out. 2021.

BRITO, F.; HORTA, C. J. G.; AMARAL, E. F. L. A urbanização recente no Brasil e as aglomerações metropolitanas. **Open Science Framework Preprints**, 18 ago. 2001. DOI: <https://doi.org/10.31219/osf.io/84b92>.

CABRAL, L. N.; CÂNDIDO, G. A. Urbanização, vulnerabilidade, resiliência: relações conceituais e compreensões de causa e efeito. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, v. 11, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.011.002.AO08>.

CARVALHO, E. B.; ROSA, I. C. Precisa-se de um novo Código Florestal: projetos nacionais e os debates em torno da alteração da legislação florestal brasileira entre 1934 e 1965. **Diálogos**, v. 23, n. 3, p. 216-240, 2019. DOI: [http://dx.doi.org/10.4025.dialogos.v23i3.44045](http://dx.doi.org/10.4025/dialogos.v23i3.44045).

CHAVES L. A.; PIERANGELI M. A. P.; NEVES S. M. A. da S. Impactos do Código Florestal de 2012 nas Áreas de Preservação Permanente do Rio Cabaçal em Mato Grosso. **Revista Equador (UFPI)**, v. 9, n. 4, pp. 01-20, 2020. Disponível em: <http://comunicata.ufpi.br/index.php/equador/article/view/11597>. Acesso em: nov. 2021.

CHRISTOFIDIS, D.; ASSUMPÇÃO, R. dos S. F. V.; KLIGERMAN, D. C. A evolução histórica da drenagem urbana: Da drenagem tradicional à sintonia com a natureza. **Revista Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 43, n. Especial 3, p. 94-108, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/0103-11042019S307>.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (CONAMA). Resolução nº 04 de 18 de setembro de 1985. Dispõe sobre definições e conceitos sobre Reservas Ecológicas. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**, 20 de janeiro de 1986.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (CONAMA). Resolução nº 303 de 20 de março de 2002. Dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**, 13 de maio de 2002.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (CONAMA). Portaria nº 630, de 5 de novembro de 2019. Aprovar o Regimento Interno do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**, Edição 217, Seção 1, página 117, 08 de novembro de 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Demandas Repetitivas.**

Informação eletrônica. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/demandas-repetitivas/#:~:text=Demandas%20Repetitivas%20s%C3%A3o%20processos%20onos,assim%2C%20celeridade%2C%20isonomia%20e%20oseguran%C3%A7a>. Acesso em: out. 2022.

COSTA, Elizabeth Accioly Rodrigues da; OLIVEIRA, Francisco Cardozo; FERRARI, Flávia Jeane. A função social do direito de propriedade no estado contemporâneo. **Revista Relações Internacionais no Mundo Atual**, Curitiba, v. 1, n. 22, 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.21902/Revrima.vi122.4003>.

DA SILVA, Fabiane Alves; BILEGO, Renata Beatriz; PERONDI, Igor. O não exercício da função social da propriedade como forma de perda do bem. **Interfaces do Conhecimento**, v. 2, n. 2, p. 72-89, 2020. Disponível em: <http://periodicos.unicathedral.edu.br/index.php/revistainterfaces/article/view/418>. Acesso em: dez. 2021.

DUARTE, Verônica Lemos. A constitucionalização do direito civil e o direito fundamental à propriedade. **Revista Direitos Fundamentais e Alteridade**, Salvador, v. 3, n. 2, p. 333-352, 2019. Disponível em: <https://cadernosdoceas.uccsal.br/index.php/direitosfundamentaissealteridade/article/view/752>. Acesso em: dez. 2021.

FONSECA, R. O. Ordenamento do território e a compensação ambiental federal: gênese, operacionalização e embates jurídicos. **Boletim Goiano de Geografia**, Goiás, v. 39, p. 1-21, 2019. DOI: <https://doi.org/10.5216/bgg.v39i0.57497>.

FRIGOTTO, S.; MARCONDES, G.; REGERT, R. A necessidade de responsabilização penal da pessoa jurídica em meio a episódios de danos irreversíveis ao meio ambiente. **Revista Húmus**, São Luís, v. 12, n. 35, p. 46-55, 2022. DOI: <https://doi.org/10.18764/2236-4358vi12n35.2022.3>.

GIACOMELLI, Cinthia Louzada Ferreira; ELTZ, Magnum Koury de Figueiredo. **Direito e legislação ambiental**. Porto Alegre: SAGAH, 2018.

GONÇALVES, Mariana Berardinelli Vieira Braz. Função socioambiental da propriedade como corolário do estado socioambiental democrático de direito brasileiro. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, Caxias do Sul, v. 7, n. 1, p. 89-119, 2017. Disponível em: <http://www.uccs.com.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/4865>. Acesso em: dez. 2021.

GOULART, A. A.; RUDY, L. Contrastes na legislação ambiental, a delimitação de áreas de preservação permanente em áreas urbanas consolidadas: estudo de caso da região central de Rio Negro/PR. **Revista Geografar**, Curitiba, v. 14, n. 2, p. 226-244, 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/geografar.v14i2.56214>.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Função social da propriedade privada. In: DINIZ, Maria Helena (coord.). **Direito em Debate**. São Paulo: Almedina Brasil, 2020. v. 2, p. 119-176.

HARADA, K. **Direito Urbanístico**: Estatuto da Cidade, plano diretor estratégico, tombamento, concessão urbanística. 2. ed. Londrina: Thoth Editora, 2021.

Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Histórico. **IBAMA**, 31 mar. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/ibama/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/sobre-ibama#historico>. Acesso em: nov. 2021.

LEME MACHADO, P. A. **Direito Ambiental Brasileiro**. 18. ed. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2010.

MARCONI, M.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. Atualização da edição João Bosco Medeiros. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

MEDEIROS, E. A. de; GOMES, R. C. Coalizões de advocacia e estratégias de negociação na revisão do Código Florestal. **Revista de Administração Pública** [online]. v. 53, n. 1, pp. 1-22, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-7612173987>.

MEZZAROBA, O.; MONTEIRO, C. S. **Manual de metodologia da pesquisa no direito**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MORAES, A. de. **Direito Constitucional**. 37. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

OLIVEIRA, A. M. de; SANTOS, G. A. dos. Multipropriedade imobiliária: Contexto histórico e aspectos legais. In: ZEMUNER, Adiolar Franco; OLIVEIRA, Alessandro Marinelli de (organizadores). **Estudos em direito imobiliário e direito urbanístico**. Londrina: Thoth Editora, 2020. v. III, pp. 61-76.

OLIVEIRA, T. G. de; FRANCISCO, C. N. Mapeamento das Áreas de Preservação Permanente e as Mudanças no Código Florestal. **Caderno de Geografia**, Belo Horizonte, v. 28, n. 53, 2018. DOI: <https://doi.org/10.5752/P.2318-2962.2018v28n54p574-587>.

PEREIRA, G. Das ordenações ao ordenamento: a trajetória do direito de propriedade no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Rio de Janeiro, v. 23, 2021. DOI: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202105pt>.

RICHTER, A. L. **Insegurança jurídica na aplicação simplista do artigo 4º da Lei 12.651/12**: áreas de preservação permanentes no ambiente urbano. Orientador: Francisco Luiz Goulart Lazendorf. 2021. 79 f. TCC

(Graduação em Direito) – Universidade do Sul de Santa Catarina, Tubarão, 2021. Disponível em: <https://repositorio.animaeducacao.com.br/handle/ANIMA/13989>. Acesso em: out. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. **Constituição [1989]**. Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, RS, 03 de outubro de 1989. Disponível em: http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=9p-X_3esaNg%3d&tabid=3683&mid=5358. Acesso em: nov. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (2ª Câmara cível). **Apelação Cível nº 70078448685**. Direito público não especificado. Meio ambiente. Ação civil pública. Destruição de vegetação nativa em área de preservação permanente (app), com destocamento e descaracterização da área, nos estágios iniciais, médio e avançado de regeneração. Ausência de licença. Relatório da Patram. Presunção de veracidade e legitimidade. Procedência. Apelante: Ministério Público. Apelados: Valter Roesler. Relatora Des. Lúcia de Fátima Cerveira, 29 de agosto de 2018.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (10ª Câmara cível). **Apelação Cível nº 70080099419**. Responsabilidade civil. Ação indenizatória. Instalação da fábrica da requerida nas proximidades da residência da autora. Suposto mau cheiro. Responsabilidade civil ambiental. Poluição de arroio. Mau cheiro nas imediações da residência da suplicante. Apelante: Leia Vargas Leite. Apelados: Município de Viamão e Mu Mu Alimentos LTDA. Relator: Des. Paulo Roberto Lessa Franz, 21 de fevereiro de 2019a.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (22ª Câmara cível). **Apelação Cível nº 70081063703**. Direito público não especificado. Ação anulatória cumulada com obrigação de fazer e indenização por danos materiais. Município de Carlos Barbosa. Infração administrativa ambiental. Intervenção em área de preservação permanente, sem licença do órgão ambiental competente. Desvios estruturais realizados através de canalização. Supressão da vegetação original. Alterações em áreas próximas às nascentes e cursos d'água intermitentes. Descaracterização ambiental da área de app. Obrigação “propter rem”. Súmula 623/STJ. Legalidade do auto de infração. Apelante: L.J Urbanizadora LTDA. Apelado: Município de Carlos Barbosa. Relator: Des. Miguel Ângelo da Silva, 13 de junho de 2019b.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (21ª Câmara cível). **Apelação Cível nº 70081882318**. Construção de muro de pedra. Área de Preservação Permanente descaracterizada. Dano ambiental. Inocorrência. Provas pericial e oral. Apelante: Ministério Público. Apelado: Mecânica São Cristovão. Relator: Des. Armínio José Abreu Lima da Rosa, 24 de julho de 2019c.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (3ª Câmara Cível). **Apelação Cível nº 70085115285**. Ação civil pública. Dano ambiental. Aterramento de *área* de preservação permanente. Margens de curso d'água. Apelante: Mauro Zimmermann. Apelado: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Relatora: Des. Matilde Chabar Maia, 31 de agosto de 2021a.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) nº 70085283166**. Constitucional. Lei municipal nº 3.450/14, rosário do sul e limite de emissões sonoras. Ultrapassagem dos padrões da resolução nº 01/90 – CONAMA. Inconstitucionalidade. Art. 251, CE/89. Proponente: Procurador-geral de Justiça. Requeridos: Município de Rosário do Sul e Câmara Municipal de Rosário do Sul. Relator: Des. Armínio José Abreu Lima da Rosa, 12 de novembro de 2021b.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (3ª Câmara cível). **Apelação Cível nº 50005650520168210050**. Ação Civil Pública. Dano ambiental. Construção em *Área* de Preservação Permanente. Margens de curso d'água. Apelante: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Apelado: Nelci Chagas Salvador. Relatora: Des. Matilde Chabar Maia, 17 de fevereiro de 2022a.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (21ª Câmara Cível). **Apelação Cível nº 50013352620198210039**. Ação civil pública. Proteção ao *meio ambiente*. Corte de espécies nativas, sem licença da autoridade. Prova do dano e da autoria. Apelante: Gipaje Mineradora LTDA – ME. Apelado: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Des. Marco Aurélio Heinz, 04 de maio de 2022b.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (1ª Câmara Cível). **Agravo de Instrumento nº 52422304620218217000**. Ação civil pública. Meio ambiente. Construção em APP. Direito ambiental. Inversão do ônus da prova. Agravante: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Agravados: Adela Cecilia Sanchez, Alexandre Del Rei Silveira e Município de São Francisco de Paula. Relatora: Des. Maria Isabel de Azevedo Souza, 11 de maio de 2022c.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (22ª Câmara cível). **Apelação Cível nº 50010325820138210027**. Direito público não especificado. Ambiental. Ação civil pública. Construção às margens de curso de água em área urbana. Ausência de dano ambiental. Prova técnica. Ocupação urbana consolidada. Descaracterização da área de preservação permanente. Desproporcionalidade da pretensão demolitória. Benefício ambiental irrisório. Expedição de licença para construir pelo município, com base em anterior TAC firmado com o ministério público. Proteção da confiança do administrado. Segurança jurídica. Caso concreto. Apelante:

Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. apelado: Rubens Pilar de Rosso. Relatora: Des. Marilene Bonzanini, 23 de junho de 2022d.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (2ª Câmara Cível). **Apelação Cível nº 50004121320138210135**. Ação civil pública. *Meio ambiente*. Canalização de curso d'água. Área de preservação permanente. Descaracterização. Demolição. Descabimento. Utilidade pública da obra. Apelante: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Apelado: Miotto, Canali & CIA LTDA Relatora: Des. Maria Isabel de Azevedo Souza, 21 de julho de 2022e.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (2ª Câmara Cível). **Agravo de Instrumento nº 50712044320228217000**. Direito público não especificado. Direito ambiental. Ação civil pública. Degradação ao *meio ambiente*. Tutela provisória de urgência. Requisitos. Presença. Direito ao *meio ambiente ecologicamente equilibrado*. Interesse difuso. Deram parcial provimento ao agravo de instrumento, unânime. Agravante: Moacir Marasca. Agravado: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Des. Ricardo Torres Hermann, 31 de agosto de 2022f.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (2ª Câmara Cível). **Apelação Cível nº 7008255541**. Direito público não especificado. Direito ambiental. Ação popular. Município de São Lourenço do Sul. Zona de interesse ambiental. Construção de centro de convenções municipal. Zona comercial turística. *Área* urbanizada e modificada por ações antrópicas anteriores. Desafetação, desnecessidade. Dano ambiental não configurado no caso concreto. Improcedência mantida. Apelantes: Jose Adalberto de Paiva Schein e Outros. Apelados: Prefeito do Município de Sao Lourenco do Sul – Daniel Raupp e Município de Sao Lourenco do Sul. Relator: Des. Ricardo Torres Hermann, 25 de setembro de 2022g.

ROCHA, B. A. B.; LIMA, F. R. DE S.; WALDMAN, R. L. Mudanças no papel do indivíduo pós-revolução industrial e o mercado de trabalho na sociedade da informação. **Revista Pensamento Jurídico**, São Paulo, v. 14, n. 1, pp. 298-318, 2020. Disponível em: <https://fadisp.com.br/revista/ojs/index.php/pensamentojuridico/article/view/202>. Acesso em: out. 2022.

RODRIGUES, M. A.; LENZA, Pedro (org.). **Direito Ambiental esquematizado**. 6. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

RODRIGUES, A. R.; MATAVELLI, C. J. As principais alterações do Código Florestal Brasileiro. **Rev. Bras. Crimin.**, v. 9, n. 1, pp. 28-35, 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.15260/rbc.v9i1.300>.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça de Santa Catarina (2ª Câmara de Direito Público). **Agravo de Instrumento nº 40191384620178240000**. Ação civil pública. Direito ambiental. Empresa responsável pela operação

de etc. Emissão de gases que geravam fortes odores à vizinhança. Ajuizamento de ação civil pública. [...] requerida que demonstrou, por certo período, a satisfação da obrigação. Alienação posterior da etc. Vistoria da FATMA que apurou a persistência quanto à emissão de gases poluentes [...]. Agravante: Karsten S/A. Relator: Des. Francisco Oliveira Neto, 05 de abril de 2020.

SANTOS, K. A.; RUFINO, I. A. A.; BARROS FILHO, M. N. M. Impactos da ocupação urbana na permeabilidade do solo: o caso de uma área de urbanização consolidada em Campina Grande – PB. **Revista Engenharia Sanitária**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 5, p. 943-952, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-41522016146661>.

SENADO FEDERAL. Código Florestal: nova lei busca produção com preservação. **Em discussão!: revista de audiências públicas do Senado Federal**, v. 2, n. 9, pp. 1-82, dez. 2011. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/231010>. Acesso em: nov. 2021.

SILVA FILHO, L. M. da. Humanização do direito de propriedade e a sua função social. **Revista Jurídica da Universidade de Cuiabá e Escola da Magistratura Mato-Grossense**, Mato Grosso, v. 5, p. 167-184, 2017.

STOPPA, J. G. L. Obrigações *propter rem* e as despesas condominiais. In: ZEMUNER, A. F.; OLIVEIRA, A. M. (org.). **Estudos em Direito Imobiliário e Direito Urbanístico**. Londrina: Thoth Editora, 2020. v. III, p. 215-229.

VENOSA, S. de S.; AZEVEDO, Á. V. (coord.). **Código civil comentado: direito das coisas, posse, direitos reais, propriedade**, artigos 1.196 a 1.368. São Paulo: Atlas, 2003. v. XII.



A Universidade de Caxias do Sul é uma Instituição Comunitária de Educação Superior (ICES), com atuação direta na região nordeste do estado do Rio Grande do Sul. Tem como mantenedora a Fundação Universidade de Caxias do Sul, entidade jurídica de Direito Privado. É afiliada ao Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas - COMUNG; à Associação Brasileira das Universidades Comunitárias - ABRUC; ao Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras - CRUB; e ao Fórum das Instituições de Ensino Superior Gaúchas.

Criada em 1967, a UCS é a mais antiga Instituição de Ensino Superior da região e foi construída pelo esforço coletivo da comunidade.

Uma história de tradição

Em meio século de atividades, a UCS marcou a vida de mais de 120 mil pessoas, que contribuem com o seu conhecimento para o progresso da região e do país.

A universidade de hoje

A atuação da Universidade na atualidade também pode ser traduzida em números que ratificam uma trajetória comprometida com o desenvolvimento social.

Localizada na região nordeste do Rio Grande do Sul, a Universidade de Caxias do Sul faz parte da vida de uma região com mais de 1,2 milhão de pessoas.

Com ênfase no ensino de graduação e pós-graduação, a UCS responde pela formação de milhares de profissionais, que têm a possibilidade de aperfeiçoar sua formação nos programas de Pós-Graduação, Especializações, MBAs, Mestrados e Doutorados. Comprometida com excelência acadêmica, a UCS é uma instituição sintonizada com o seu tempo e projetada para além dele.

Como agente de promoção do desenvolvimento a UCS procura fomentar a cultura da inovação científica e tecnológica e do empreendedorismo, articulando as ações entre a academia e a sociedade.

A Editora da Universidade de Caxias do Sul

O papel da EDUCS, por tratar-se de uma editora acadêmica, é o compromisso com a produção e a difusão do conhecimento oriundo da pesquisa, do ensino e da extensão. Nos mais de 1.500 títulos publicados é possível verificar a qualidade do conhecimento produzido e sua relevância para o desenvolvimento regional.



Conheça as possibilidades de formação e aperfeiçoamento vinculadas às áreas de conhecimento desta publicação acessando o QR Code:

“Historicamente as Áreas de Preservação Permanente (APP) às margens dos cursos d’água, em zona urbana, foram ocupadas por meio do processo de urbanização, e ainda hoje ocorrem ocupações irregulares, o que gera conflitos e processos judiciais que poderiam ser evitados com a difusão de conhecimento acerca do tema e a atuação responsável dos legisladores municipais e do poder executivo municipal, colaborando com informações adequadas e educação ambiental da população.”

– *Eduardo Echevengúá Barcellos*

“Este estudo é essencial à sociedade como um todo, por demonstrar que essas áreas têm uma função ambiental e que o processo de urbanização e as ocupações irregulares que ocorrem podem trazer uma série de prejuízos ao meio ambiente e à própria sociedade.”

– *Cleide Calgaro*



ISBN 978-65-5807-241-6

