JOSÉ OLÍMPIO AUGUSTO MORELLI

A APLICABILIDADE DO NOVO CÓDIGO FLORESTAL ÀS ÁREAS URBANAS CONSOLIDADAS

CURITIBA

2016

JOSÉ OLÍMPIO AUGUSTO MORELLI

A APLICABILIDADE DO NOVO CÓDIGO FLORESTAL ÀS ÁREAS URBANAS CONSOLIDADAS

Trabalho apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Direito Ambiental no curso de Pós-graduação em Direito Ambiental. Departamento de Economia Rural e Extensão, Setor de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Profa. Dra. Ana Maria Jara Botton Faria

CURITIBA

2016

“‘Direito à cidade’ é um significante amplo e possivelmente vazio. Temos que lutar pelo seu sentido igualitarista, de uma cidade para todos, com educação de qualidade, moradia digna, que os pobres tenham voz, que tenhamos poder de decisão sobre como ela será feita e refeita”.

David Harvey, Geógrafo britânico, professor emérito, *The City University of New York.*

SUMÁRIO

RESUMO ..... **iv**

ABSTRACT ..... **v**

1 INTRODUÇÃO **6**
1.1 OBJETIVO GERAL 10
1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS 10

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA **12**
2.1 CIDADES E RIOS 12
2.2 CIDADES, RIOS E FLORESTAS NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA 14
2.3 UMA NOVA TENTATIVA 18
2.4 SOMENTE RIOS E FLORESTAS 22
2.5 RIOS E CIDADES SUSTENTÁVEIS 29

3 MATERIAL E MÉTODOS **32**
3.1 MATERIAL 32
3.2 MÉTODOS 32

4 DISCUSSÃO **33**

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES **38**

REFERÊNCIAS **39**

ANEXOS **44**

RESUMO

O presente trabalho pretende discutir o Código Florestal Brasileiro, como ferramenta de gestão do espaço urbano, principalmente com os instrumentos incorporados pela Lei 12651 de 2012. O Novo Código Florestal traz ainda conceitos de difícil aplicabilidade ao ambiente urbano, como é o caso das Áreas de Preservação Permanente. O foco da análise está na efetividade destes instrumentos frente a um incremento do adensamento urbano, verificado nas principais cidades brasileiras nos últimos 50 anos, indicando que a simples existência da lei, não foi suficiente para conter a expansão urbana, em especial, nas áreas de risco ou ambientalmente protegidas. Para sua efetiva aplicação, sugere-se uma harmônica articulação do Código Florestal em vigor, com outros instrumentos da legislação urbanística, de forma a se equacionar um problema até então tido como insolúvel, e que garanta cidades sustentáveis e mais justas socialmente.

Palavras-chave: direito florestal, código florestal, áreas de preservação permanente, urbanismo.

ABSTRACT

The work intends to discuss the Brazilian forest code as a tool of urban management, especially with the instruments incorporated by law 12651 of 2012. The new Forest Code still difficult concepts applicability to the urban environment, as is the case of the Permanent Preservation Areas. The focus of the analysis is on the effectiveness of these instruments in the face of an increase in urban density checked in major Brazilian cities in the last 50 years, indicating that the mere existence of the law was not enough to contain urban sprawl, particularly in the areas of risk or environmentally protected. For its effective implementation it is suggested a harmonious articulation of the forest code in force with other instruments of urbanistic legislation in order to consider a problem until then regarded as insoluble and ensuring sustainable cities and more socially equitable.

Keywords: forest law, forest code, permanent preservation areas, urbanism.

1 INTRODUÇÃO

As Áreas de Preservação Permanente, instituídas pelo Código Florestal de 1965, a despeito de sua relevância ambiental, nunca foram efetivamente implementadas no Brasil, seja pela ausência do poder público, seja pelo desconhecimento ou deliberada ignorância da população por elas afetada, e até hoje, são objeto de intenso debate. Em trabalho de consultoria legislativa, realizado em 2002, a consultora legislativa Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo, afirma que as Áreas de Preservação Permanente estão entre as interfaces mais mal trabalhadas entre a legislação ambiental federal e a questão urbana. As falhas presentes na legislação são apontadas como um dos fatores que mais contribuem para o descumprimento dessas normas em áreas urbanas (ARAÚJO, 2002).

Desde o momento em que o Novo Código Florestal, instituído pela Lei 4.771 de 1965, acolheu, através de sucessivas alterações, o componente urbano, em sua esfera de abrangência, inúmeras controvérsias foram suscitadas. A primeira diz respeito ao objetivo original ou ao propósito que o legislador queria alcançar quando da elaboração da norma. Há quem defenda que mesmo a partir do nome que se deu à lei, já se poderia inferir que o objeto de proteção a ser alcançado, seria as florestas e demais formas de vegetação, o que afastaria sua aplicabilidade no ambiente urbano, por não ser neste ambiente que se encontram as florestas (PIETRE, 2006). Outros autores sustentam que com o aperfeiçoamento do direito ambiental, em especial a Lei 6.938 de 1981, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente, e o Artigo 225 da Carta Magna, novos e diferentes conceitos foram sendo incorporados ao Código Florestal, extrapolando seu propósito inicial, de proteger o ambiente natural, e se estendendo ao ambiente urbano, porquanto os rios, as florestas de suas margens e os serviços ambientais por eles prestados, deixaram de ter um valor exclusivamente econômico ou utilitarista, para ter um valor intrínseco, pela sua própria existência. O fato é que a aplicabilidade do Código Florestal em áreas urbanas sempre se mostrou ineficaz, seja por inércia do poder público diante da rapidez da expansão urbana, seja por falta de convicção dos administradores e urbanistas da aplicabilidade da norma.

Nos tribunais, a questão nunca foi efetivamente pacificada, havendo decisões de todos os matizes quando a questão envolve a ocupação das faixas marginais dos cursos d’água, em área urbana consolidada, sujeitas ao regime de

intocabilidade estatuído para as Áreas de Preservação Permanente, prevalecendo, entretanto, a visão urbanística. O Código Florestal em vigor, instituído pela Lei 12.651 de 2012, não inovou quanto a este quesito, mantendo as mesmas restrições de ocupação das faixas marginais dos cursos d'água em áreas urbanas, perpetuando as distorções que vinham se acumulando com as sucessivas alterações sofridas pelo Código Florestal de 1965. Perdeu-se uma grande oportunidade de se aclarar o entendimento e de se conciliar o Código Florestal com outras normas afetas ao ambiente urbano, contra as quais, aquele por vezes se choca frontalmente, tornando impossível a aplicação ampla dos conceitos e valores instituídos, principalmente pelo Estatuto das Cidades, através da Lei 10.257 de 2001, pela Lei de Parcelamento dos Solos, estatuída pela Lei 6.766 de 1979, e outros princípios e garantias dadas pela Constituição Federal de 1988.

As transformações sociais e econômicas ocorridas no final do século XX, nos países em desenvolvimento e, particularmente no Brasil, resultaram, dentre outros efeitos, num acelerado e desordenado processo de urbanização. Na década de 1950, a população rural no Brasil era expressivamente maior que a população urbana, entretanto, no ano de 2010, segundo o censo IBGE do mesmo ano, dos 190 milhões de brasileiros, 160 milhões residiam em áreas urbanas, equivalendo percentualmente, a quase 85% da população. Na falta de um planejamento urbanístico e habitacional estratégico, que fizesse frente a tais mudanças, as cidades brasileiras sucumbiram à informalidade, em especial, as capitais e cidades polos regionais submetidas a um abrupto adensamento, que resultou na degradação das áreas urbanas em sua face social, econômica e ambiental. Um dos aspectos da degradação da condição ambiental nas cidades foi a ocupação irregular e, consequentemente, desordenada, de margens de rios, planícies inundáveis e encostas de morros, pela população de baixa renda, incapaz economicamente de se instalar em assentamentos regulares, na ausência de uma política pública urbana e habitacional efetiva e abrangente.

Enquanto estas transformações da fisionomia urbana brasileira ocorriam entre as décadas de 1970 e 1980, outro tema em paralelo ganhava corpo, com a elevação da agenda ambiental ao *status* de assunto de Estado. Através da criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente – SEMA, em 1973, logo após a Conferência de Estocolmo, realizada em 1972, na qual a Organização das Nações Unidas chamava a atenção dos países membros para a questão ambiental, a visão

utilitarista dos recursos naturais foi paulatinamente sendo abandonada, na medida em que estes mesmos recursos passavam a ser valorados por critérios muito mais sofisticados e até mesmo subjetivos, geralmente não empregados pela economia clássica, para bens classificados como insumos.

A criação do IBAMA e do Ministério do Meio Ambiente consolidou a política de Estado para o meio ambiente, lastreada na Lei 6.938 de 1981, que lançou as bases para que a Constituição Federal de 1988 outorgasse a cada cidadão, o direito inalienável a um ambiente ecologicamente equilibrado e sadio.

Como pano de fundo para este cenário de transformações urbano-ambientais, estava em vigor no Brasil, a Lei 4.771 de 1965, chamada até então de Novo Código Florestal, por trazer em seu bojo, a reformulação do Código Florestal de 1934, criado pelo Decreto 23.793, cujo objetivo primordial era conter a depauperação dos recursos florestais do país. Embora o termo Código Florestal tenha surgido com o decreto de 1934, a preocupação com o ambiente natural e seus recursos, mesmo com viés nitidamente econômico, já se manifestava em 1605, com o Regimento do Pau Brasil, promulgado por D. Felipe III, que visava proteger o estoque da espécie no Brasil colonial e punia severamente quem o descumpria (WAINER,1991). Em 30 de janeiro de 1802, foi baixado o Alvará de Regimento das Minas e Estabelecimentos Metálicos, que exigia ordem escrita da Administração das Matas e Bosques para o corte e venda de madeira e lenha por particulares, ou para se fazer queimadas. No ano de 1825, uma nova lei determinava a necessidade de autorização para o corte de espécies como pau-brasil, perobas e tapinhoãs, em especial, para aquelas utilizadas na construção. De 1843 a 1858, outras leis foram criadas relacionando as espécies que não podiam ser exploradas sem o consentimento do Estado, neste caso, a Coroa Brasileira, cunhando-se daí o termo ‘madeira de lei’ (SILVA et al., 2010).

O que se vislumbra da história dos instrumentos legais de caráter econômico e ambiental relativos às florestas, que tiveram seu embrião no Regimento do Pau Brasil de 1605, e culminaram com o Código Florestal instituído pela Lei 12.651 de 25 de maio de 2012, é que todos eles partiram da premissa original da necessidade de se proteger recursos que se encontravam no ambiente natural - as florestas, em contraposição ao avanço da fronteira agrícola, sempre sequiosa de novas terras. Entretanto, com as modificações introduzidas no Novo Código Florestal de 1965, em especial a Lei 6.535 de 1978, se introduziu também pela

primeira vez o componente urbano no escopo de proteção do Código Florestal, ao acrescentar a alínea “i” ao Artigo 2° que instituía as Áreas de Preservação Permanente, fazendo referência às regiões metropolitanas. Posteriormente, aquela alínea foi revogada pela Lei 7.803 de 1989, que por seu turno, introduziu o Parágrafo Único do mesmo Artigo 2°, introduzindo desta vez, o conceito de áreas urbanas e a extensão da proteção almejada a estes territórios:

> Parágrafo único. No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em todo o território abrangido, observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo. (Incluído pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989) (BRASIL, 1989).

Este singelo parágrafo foi objeto de intermináveis discussões, tanto na área acadêmica como na área jurídica. A introdução do componente urbano no Novo Código Florestal de 1965 se deu justamente no momento de transição da distribuição territorial da população, que deixava de ser predominantemente rural, para ser daí por diante, preponderantemente urbana. Desde então, travou-se um intenso debate sobre a aplicabilidade do Código Florestal às áreas urbanas, porquanto diferentes correntes do direito têm posições diametralmente opostas no que se refere às áreas de preservação permanente em ambiente urbano tratadas em norma de caráter geral, notadamente, as faixas marginas dos cursos d’água naturais, por conta da existência de legislação específica, em especial a Lei 6.766 de 1979, que disciplina o uso, ocupação e parcelamento do solo urbano, bem como princípios constitucionais que em tese assegurariam a primazia dos municípios para legislarem sobre questões de caráter local. As seguidas reformulações do Novo Código Florestal de 1965, que culminou com a edição da Lei 12.651 de 2012, não só ampliou as faixas marginais de proteção de cursos d’água naturais, mas asseverou o seu alcance às áreas urbanas, como se depreende da leitura do caput do Artigo 4° desta última:

> *CAPÍTULO II*
> *DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE*
> *Seção I*
> *Da Delimitação das Áreas de Preservação Permanente*
> *Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei:*
> *I - as faixas marginais de qualquer curso d'água natural, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de: .* (BRASIL, 2012)

O que se pretende discutir neste trabalho é a efetividade de tal instrumento no ambiente urbano diante de um fato consumado, já consolidado há décadas, e ainda em transformação permanente, onde a garantia de qualidade de vida e da dignidade humana, bem como as garantias estatuídas pelo Artigo 225 da Carta Magna de 1988, só alcançarão efetividade se houver a articulação harmônica das diversas legislações aplicáveis ao território urbano.

1.1 OBJETIVO GERAL

Historicamente, a grande maioria das aglomerações urbanas no Brasil e no resto do mundo, se deu às margens e ao longo de rios. Com o advento do Código Florestal e a definição de 'áreas de preservação permanente' que foram regulamentadas pela Resolução CONAMA 302 de 2002, com seu regime de intocabilidade, grandes porções das cidades brasileiras tornaram-se *non aedificandi,* a despeito de, em muitos casos, já estarem ocupadas e edificadas, inclusive pelo próprio poder público. A insegurança jurídica advinda de diferentes interpretações e doutrinas, assim como a jurisprudência relativa às áreas de preservação permanente em áreas urbanas consolidadas, é tema recorrente nos tribunais, e foi reforçada com a mais recente edição do Código Florestal, que através da Lei 12.651 de 2012, não se ocupou em resolver em definitivo a questão urbana no âmbito da aplicabilidade do referido código. O presente trabalho tem como objetivo geral trazer ao debate as várias correntes do pensamento e da doutrina no que se refere a aplicabilidade do Código Florestal em áreas urbanas consolidadas, bem como apontar caminhos para que os impasses sejam superados.

1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

a) Contextualizar e analisar através de pesquisa histórica, os objetivos almejados com a instituição do Código Florestal e suas alterações posteriores;
b) Identificar se os propósitos originais do Código Florestal se estendiam às áreas urbanas, e analisar se estes foram alcançados;

c) Propor uma nova e realística interpretação do Código Florestal no que concerne ao ambiente urbano, e estabelecer critérios coerentes de aplicabilidade.

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

2.1 CIDADES E RIOS

Existem evidências arqueológicas que apontam Jericó, na Palestina, como sendo o local do primeiro assentamento humano com feições de cidade. Localizada às margens do rio Jordão, estima-se que seus primeiros assentamentos datam de 9000 anos a.C., em uma área localizada a 8 quilômetros do Mar Morto, e a 27 quilômetros de Jerusalém. Acredita-se que o povo responsável pelos primeiros templos e palácios monumentais, pela fundação das primeiras cidades-estado e pela invenção da escrita (no período de 3100 a 3000 a.C.), é, provavelmente, o povo sumério, que se estabeleceu naquela região (SOUZA, 2015).

Outros estudiosos citam as cidades de Quish, Eridu, Nipur, Uruk e Lagash como sendo aquelas que fundaram a Mesopotâmia, cerca de 3500 a. C., na região situada entre os rios Tigre e Eufrates, atual Iraque, que mais tarde viriam a se constituir na civilização Suméria. Vagando como nômades no Planalto do Irã e nos Montes Zagros, grupos tribais foram atraídos para aquela região pela abundância de água e, consequentemente, comida (SOUZA, 2015). Além destes fatores, foi decisivo para a sedentarização dos sumérios, a segurança proporcionada pela geografia do local, cercados por cadeias montanhosas ao norte e ao oeste, pelo Golfo Pérsico ao sudoeste, e pelo deserto da Síria ao sul e leste. Mais tarde, e não muito longe da região mesopotâmica, indo-europeus vindos das planícies eurasianas se instalaram na península balcânica, expulsaram os povos pelágios e fundaram o que viria a se constituir na civilização helênica, cujas cidades de Atenas, Tebas e Esparta, dentre tantas outras, se tornaram expoentes da cultura grega.

Foi no desenvolvimento destas cidades que surgiu o embrião do que mais tarde receberia o nome de Pólis, cujo significado é cidade-estado (SIGNIFICADOS, 2015). Na Grécia Antiga, a pólis era um pequeno território localizado geograficamente no ponto mais alto da região, cujas características eram ainda que de forma bastante rudimentar, equivalentes às de uma cidade contemporânea. O surgimento da pólis foi um dos mais emblemáticos aspectos no desenvolvimento da civilização grega. Constituída por um aglomerado urbano, abrangia toda a vida pública de um pequeno território e, geralmente, encontrava-se protegida por uma fortaleza. Compreendia a totalidade dos cidadãos, exceto os escravos e membros

de populações subjugadas, e distinguia-se de outras cidades pelo nome dos seus habitantes. A criação da pólis foi favorecida pelo progresso da agricultura, do comércio e pelo aparecimento da indústria têxtil, bem como pela intensificação da vida política (HISTÓRIA..., 2015a). Quando os habitantes de povoações disseminadas transferiram suas residências para perto das fortalezas, a acrópole se converteu no centro político da pólis. A pólis era uma organização social constituída por cidadãos livres, que discutiam e elaboravam as leis relativas a cidade. Dentro dos limites de uma pólis ficavam a Ágora e a Acrópole, além dos espaços urbano e rural. A agricultura era a base da economia da pólis. A Ágora era uma grande praça pública, um espaço onde os cidadãos se reuniam para atividades comerciais, discussões políticas e manifestações cívicas e religiosas. A vida na *polis* se dividia em duas esferas: a privada, que dizia respeito a seu patrimônio, ao casamento, a sua família e expressa pela sua casa; e a esfera pública, expressa pelo espaço público urbano (ou político, pois era o espaço da *polis*) e suas instituições. Estas, dado que deliberavam e executavam diretrizes e regras para a cidade, constituíam-se efetivamente como instituições políticas. De forma geral, ambas as esferas eram soberanas em si mesmas: assuntos privados não diziam respeito às discussões públicas, e vice-versa (CASTORIADIS, 1987).

Austin et al. (1972) apresenta uma curiosidade interessante sobre a visão que os homens tinham sobre sua ‘cidadania’: uma pessoa nascida em Atenas nunca diria ‘sou nascido em Atenas’, ao invés disso ela diria ‘sou ateniense’. Isso mostra que a relação pessoal com a pólis não era apenas com o território, mas também, fortemente com a comunidade, através dos vínculos sociais.

A noção de pólis como espaço agregador de interesses coletivos dos mais variados matizes, perpassou a formação de todas as cidades desde então, legando às civilizações contemporâneas, uma forma mais ou menos comum de ocuparem e ordenarem o espaço geográfico sob seu domínio (CASTORIADIS, 1987).

Ao longo de sua jornada civilizatória, a pólis esteve perenemente vinculada à existência de um rio. Eram os rios que lhe abriam as possibilidades do existir, lhe forneciam os meios de se manter através de suas margens agricultáveis, lhe possibilitavam o intercâmbio de mercadorias e o surgimento das manufaturas. Ao longo da história, a pólis e o rio se entrelaçam, são um só.

Desde o momento em que os sumérios abandonaram a vida nômade para se fixarem entre os rios Tigre e Eufrates até os dias de hoje, passando pela ascensão e queda de Roma, pelas grandes cidades medievais, pelo período das conquistas ultramarinas dos ibéricos até a transformação das américas, um elemento esteve presente em praticamente todos os assentamentos humanos: um rio (SOUZA, 2014). Desde sua nascente até a foz, foram as margens destes elementos geográficos que propiciaram a formação das cidades. Fale em uma grande cidade qualquer do mundo e lá estará ele, o rio, indissociável da vida daquele assentamento. *Londiniun*, de origem romana, hoje Londres, está junto ao Tâmisa, que lhe abre o caminho para o Mar do Norte. Entre Paris, serpenteia o rio Sena. Lisboa olha para o Atlântico pela desembocadura do Tejo. Praga, com sua extravagância medieval está abraçada ao Vltava, Roma nasceu e viveu o ápice de sua glória aninhada ao Tibre. Nova Iorque se transformou na cidade mais importante do mundo a partir das bordas do estuário do rio Hudson. São Paulo veio a ter, nos rios Anhangabaú e Tamanduateí pelas mãos dos jesuítas (HISTÓRIA..., 2015b). Porto Alegre, só existe pelo porto que se instalou às margens do rio Guaíba (HISTÓRIA..., 2015c).

2.2 CIDADES, RIOS E FLORESTAS NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

Entretanto, se a transformação dos assentamentos urbanos em grandes metrópoles, acentuou cada vez mais, as diferenças funcionais entre o meio urbano e o meio rural, o mesmo não se pode dizer da legislação ambiental brasileira, em particular, o Código Florestal, que no que se refere a Áreas de Preservação Permanente não faz distinção entre o ambiente natural e o ambiente artificialmente produzido, simbolizado pelas cidades, trazendo para o ambiente urbano, a rigidez de uma norma originariamente criada para o ambiente natural, desconsiderando os processos históricos associados ao surgimento das cidades. Tal zelo, justificado em alguns casos, faz da particularidade ou do caso concreto, regra geral de difícil, quando não impossível, aplicabilidade.

O advento do Código Florestal no Brasil é resultado exclusivo da preocupação com a tutela dos recursos florestais que ocupou a mente do legislador desde o período colonial brasileiro, quando surgiram os primeiros atos legislativos discorrendo sobre o tema (SILVA et al., 2010). A aprovação do Regimento do Pau

Brasil em 1605, por ato de D. Felipe III, é, segundo Wainer (1991), a primeira lei de proteção florestal da então colônia.

Segundo Carneiro (1981), em 1797, foram declaradas de propriedade da Coroa todas as matas e arvoredos a borda da costa ou de rios que desembocassem imediatamente no mar, e por onde, em jangadas, se pudesse conduzir as madeiras cortadas até a praia. Ali também se determinou a reversão das sesmarias dadas às particulares nessa faixa, e a proibição de serem concedidas no futuro. Ainda segundo o mesmo autor, em 1799, foi instituído o primeiro regimento de cortes de madeira, o que seria o primeiro esboço de Código Florestal no Brasil.

De acordo com Pereira (1950), em 1800, D. João VI editou a Carta Régia que restringia o corte de madeiras numa faixa de 10 léguas da costa marítima. Este mesmo autor cita outros diplomas legais que regulavam a atividade florestal no século XIX.

Silva et al. (2010) cita outros regulamentos baixados entre 1843 e 1858, que listavam as madeiras cujo corte era defeso aos proprietários das terras, vindo daí o termo ‘madeira de lei’. Este mesmo autor faz referência à Lei 601 de 1850, conhecida como Lei de Terras, que embora tivesse como objeto a proteção da propriedade, não deixava de estabelecer proteção também aos recursos florestais.

Ao iniciar do século XX, a devastação de nossas florestas já se mostrava preocupante. Martins (1944) relata que foi no início do século XX que se elaborou o primeiro Código Florestal em terras brasileiras, porém, de caráter estadual. A edição da Lei 706 de 1907 instituía o Código Florestal do Estado do Paraná, com o intuito de conter a devastação que se observava naquele estado sem, contudo, alcançar o êxito almejado, pois as perdas de florestas naquele território continuaram num crescente até quase a sua completa exaustão.

O primeiro Serviço Florestal Brasileiro foi criado em dezembro de 1921, através do Decreto 4.421, regulamentado anos depois pelo Decreto 17.042 de 1925, com o propósito de se aproveitar de forma racional, os recursos florestais Magalhães (1998).

No que se convencionou chamar de Era Vargas, nos anos 30 e 40 do século passado, o nacionalismo crescente deu origem a códigos setoriais que estabeleciam limites ao direito de propriedade. Foi neste período que os recursos naturais foram incorporados ao patrimônio nacional, e foram criados no ano de 1934,

o Código de Águas, o Código de Minas e o primeiro Código Florestal Brasileiro (PETERS, 1999).

Em 1934, ao se editar o Decreto 23.793, que criava o Código Florestal, criava-se de forma inédita, a norma que pregava que as florestas existentes no território nacional se constituíam em bens de interesse coletivo, de todos os habitantes do país, impondo-se assim, limitações ao direito de propriedade, trazendo a inovação dos direitos difusos (SILVA et al., 2010). É neste diploma que surge o embrião do que viria a ser posteriormente, conhecido como Áreas de Preservação Permanente, ao estabelecer no seu Artigo 4°, as florestas protetoras, assim consideradas pelas características e funções elencadas naquele artigo. No Artigo 8°, o decreto declara de conservação perene as florestas protetoras e remanescentes, sendo que estas últimas viriam a se tornar mais tarde, o que se conhece hoje como unidades de conservação da natureza.

Em 1965, já sob o regime militar, a Lei 4.771 reformulou e ampliou o Código Florestal de 1934, sendo a partir daí, reconhecido como Novo Código Florestal.

Em sua trajetória inovadora trouxe o instituto das Áreas de Preservação Permanente, caracterizadas pela intocabilidade, e ratificou a tutela das florestas, reconhecidas como bem de uso comum do povo, além de prever sanções à violação dos seus artigos.

A leitura do dossiê do PL 2874 – 1965[1], que originou a Lei 4.771 de 1965, arquivado na Biblioteca do Congresso Nacional, é imprescindível para se entender as motivações do legislador ao propor o novo código. Já na exposição de motivos encaminhada ao então presidente Marechal Humberto de Alencar Castello Branco, pelo Ministro de Estado dos Negócios de Agricultura, Hugo de Almeida Leme, se vislumbra o quadro preocupante em que se encontrava a proteção do patrimônio florestal brasileiro:

> O anteprojeto de Lei que tenho a honra de submeter à elevada consideração de Vossa Excelência constitui mais uma tentativa visando encontrar-se uma solução adequada para o problema florestal brasileiro, cujo progressivo agravamento está a exigir medidas capazes de evitar a devastação de nossas reservas florestais, que ameaçam transformar vastas áreas do Território Nacional em verdadeiros desertos (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015).

[1]O projeto de lei que deu origem ao Novo Código Florestal de 1965 está digitalizado e disponível para consulta.

Mais adiante, o então ministro, relata que o Departamento de Recursos Naturais Renováveis daquele ministério foi incumbido de apresentar um anteprojeto, e que este fora submetido a uma comissão de notáveis, formada por Victor Abdenuur Farah, Presidente do Conselho Florestal Federal, João Maria Belo Lisboa, Diretor Geral do Departamento de Recursos Naturais Renováveis do Ministério dos Negócios de Agricultura, Roberto de Melo Alvarenga, Diretor do Serviço Florestal do Estado de São Paulo, Benjamim Campos, Conselheiro Jurídico do Ministério e o Professor Heládio do Amaral Mello, catedrático de silvicultura da Escola Superior de Agricultura Luiz de Queirós- ESALQ. Continuando em sua exposição de motivos, o então ministro, elenca uma série de fatores que determinaram a forma e o conteúdo do anteprojeto, bem como justifica as alterações propostas ao então vigente Código Florestal. Importa ressaltar que a elaboração do Novo Código Florestal se deu num ambiente de absoluto descontrole do Estado sobre os recursos naturais, em especial, as florestas, e que em momento algum, se ateve ao ambiente urbano, objetivando primordialmente, a proteção dos recursos florestais, hídricos, do solo e da fauna, ou seja, protegendo as funções ecológicas dos rios e florestas. As reformulações que se seguiram à promulgação do Novo Código Florestal são uma evidência de que esta proteção ainda estava longe de se efetivar, a despeito dos avanços trazidos pelo novo diploma legal (AHRENS, 2003).

Durante sua vigência o Novo Código Florestal, instituído pela Lei 4771 de 1965, passou por várias reformulações, cabendo ao propósito do presente trabalho, destacar aquelas que alteravam o regime protetivo das Áreas de Preservação Permanente, em especial, as faixas marginais ao longo dos cursos d'água, iniciando-se pela Lei 7.511 de 1986, que alterava a largura original das faixas marginais de proteção, ampliando a faixa mínima de cinco para trinta metros; a Lei 7.803 de 1989, que mantinha a mesma largura daquelas faixas, mas trazia para a norma o Parágrafo Único do Artigo 2° que possibilitava aos municípios definirem em seus planos diretores a proteção das faixas marginais de cursos d´água naturais em seu território, respeitados os princípios e limites estatuídos pelo Código Florestal e a Medida Provisória 2.166 67 de 2001, que alterava totalmente o conteúdo do Artigo 4°, ao impor restrições à supressão de vegetação em Áreas de Preservação Permanente, e somente permitir intervenções nestas áreas se estas atendessem ao interesse social e à utilidade pública.

2.3 UMA NOVA TENTATIVA

Em 25 de maio de 2012, foi sancionada a Lei 12.651, reconhecida também, como Novo Código Florestal. Sua origem está nas discussões que vinham sendo feitas desde 1999, a partir do Projeto de Lei 1.876, que era um, entre diversos outros projetos em tramitação, entre os quais merecem destaque pela pertinência com o tema, aqueles relacionados em ordem cronológica por Araújo (2002, p. 9-10):

> Projeto de Lei nº 775, de 1999, do Sr. Edinho Bez, que estabelece que, no caso de cursos d´água com menos de 2 metros de largura situados em áreas urbanas, as condições para supressão e uso da vegetação de preservação permanente serão estabelecidas por lei municipal;
>
> Projeto de Lei nº 1.876, de 1999, do Sr. Sérgio Carvalho, que propõe uma total reformulação do Código Florestal e, em relação às APP em áreas urbanas, determina que se observe o respectivo plano diretor e a legislação urbanística dele derivada, respeitados os limites fixados especificamente para áreas urbanas pelo CONAMA e pelos Estados;
>
> Projeto de Lei nº 1.972, de 1999, do Sr. Marcos Cintra, que dispõe que os limites das APP ao longo de corpos d´água em áreas urbanas serão definidos pela lei municipal do plano diretor e pela legislação urbanística dela derivada, respeitado o mínimo de 15 metros e as normas específicas sobre APP em áreas urbanas fixadas pelo CONAMA, no caso de águas de domínio federal, e pelos Estados, no caso de águas de domínio estadual;
>
> Projeto de Lei nº 2.838, de 2000 (apenso ao PL 1.972/99), do Sr. Vicente Caropreso, que dispõe que as normas sobre APP em áreas urbanas serão definidas pelo respectivo plano diretor e leis de uso do solo locais, não se aplicando o Código Florestal;
>
> Projeto de Lei nº 2.995, de 2000 (apenso ao PL 1.972/99), do Sr. Fernando Coruja, com conteúdo idêntico ao PL 2.838/00.

Como se infere da leitura dos projetos de lei em tramitação, a sua maioria absoluta visava adaptar o conteúdo da norma ao ambiente urbano. Tais discussões se estenderam até setembro do ano de 2009, perfazendo um período de dez anos, quando uma Comissão Especial foi designada para analisar todas as propostas de lei que estavam em trâmite na Câmara dos Deputados, sendo nomeado o então deputado Aldo Rabelo, como seu relator. Em 2010, o relator apresenta seu relatório que contemplava não somente o Projeto de Lei 1.876, mas também, outras onze iniciativas parlamentares de alteração do então Código Florestal. Assim se manifestou o relator:

> A Comissão Especial de Reforma do Código Florestal Brasileiro, da qual sou relator, deteve-se demoradamente no exame dessas questões. Em

> mais de 60 audiências públicas, foram ouvidas quase 400 pessoas. Alguns depoimentos foram mesmo comoventes. Mas não foi isso que guiou os membros da comissão. Percebemos que o emaranhado normativo que envolve o velho Código Florestal inviabiliza atividades vitais para o Brasil: alimentação da população, controle dos preços internos de alimentos, geração de milhões de empregos e criação de renda de cerca de R$ 850 bilhões, considerando o PIB (Produto Interno Bruto) agrícola e das demais áreas interligadas (REBELO, 2010).

A simples leitura deste parágrafo já é suficiente para inferir que o diploma legal que se gestava, se ocuparia primordialmente com as questões econômicas afetas a agricultura. Os recursos florestais estavam sendo colocados em segundo plano para dar lugar a questões de outra ordem, em especial, com a situação de flagrante ilegalidade de extensas áreas cultivadas nas novas fronteiras agrícolas representadas pelo cerrado e Amazônia legal, assim também, como nas outrora áreas pioneiras do agronegócio, em especial as terras do sul do país.

Há que se registrar que, ainda durante a elaboração do parecer do relator da proposta, um intenso debate era travado entre ‘ambientalistas’ e ‘ruralistas’, polarizando a discussão que se estendeu por toda a tramitação do projeto de lei. Analisando-se os registros destes debates e as propostas que dele emanaram, não se verifica a presença efetiva de cientistas políticos, geógrafos, ecólogos, engenheiros florestais, administradores públicos, planejadores e urbanistas, cuja contribuição em muito enriqueceria o debate, ao tirá-lo do ultrapassado e estéril ‘contra ou a favor’. Espremido entre dois grupos majoritários de pressão, o relator deixou que questões importantíssimas ligadas ao tema, principalmente aquelas de caráter eminentemente científico ficassem fora das discussões. A este respeito se manifestaram vários setores da academia, cujo pensamento foi assim sintetizado:

> As alterações ao Código Florestal, propostas pelo Substitutivo do Deputado Aldo Rebelo, não consideraram o posicionamento da comunidade científica, mas tão somente interesses de uma parcela da sociedade brasileira, a do *agrobusiness*, interessada na expansão desenfreada da fronteira agrícola, sem levar em consideração a necessidade de proteção da biodiversidade e das diversas paisagens no país, bem como o bem estar de toda a população e a segurança alimentar (que não significa, nesse caso, a necessidade da expansão da fronteira agrícola). A redução das reservas legais florestais e das áreas de preservação permanente – nichos de biodiversidade – pode tornar mais frágil o sistema e provocar impactos em termos da segurança alimentar, tornando o abastecimento de alimentos vulnerável (SILVA et al., 2010, p. 24).

Neste mesmo sentido, se manifestou o geógrafo Aziz Nacib Ab’ Saber, ao ressaltar a importância de se envolver a análise dos macro e minibiomas do país, as

faixas litorâneas e de contato entre os domínios morfoclimáticos e fitogeográficos, além de focar no zoneamento físico e ecológico dos domínios da natureza do Brasil:

> Insistimos que em qualquer revisão do Código Florestal vigente deve-se enfocar as diretrizes através das grandes regiões naturais do Brasil, sobretudo domínios de natureza muito diferentes entre si, tais como a Amazônia e suas extensíssimas florestas tropicais, e o Nordeste Seco, com seus diferentes tipos de caatingas. Trata-se de duas regiões opostas em relação à fisionomia e à ecologia, assim como em face das suas condições socioambientais (AB' SABER, 2010, p. 2).

Embora a agenda urbana também estivesse presente no debate, e no conteúdo das propostas do legislativo, estas não foram devidamente apreciadas, fazendo crer que a polarização já estabelecida em torno do projeto de lei, não deixou espaço para que outras questões de igual importância se fizessem sentir na proposta que se desenhava.

> As normas ambientais que visam a colocar uma regulação mínima da atividade humana sobre o meio ambiente têm abrangência para toda a coletividade, seja rural ou urbana. Podemos ver os efeitos nas grandes catástrofes naturais, enchentes e alagamentos sucessivos que são causados por qualquer chuvinha nos médios e grandes centros urbanos, que já são impermeabilizados por conta do crescimento feito sem projeção. Isto é fruto dos desrespeitos às normas ambientais contidas no Código Florestal, que nunca foram cumpridas no Brasil, e mesmo assim, já querem alterá-lo (GIRON, 2011, p.1).

Em seu estudo sobre as alterações no Código Florestal, assim se manifestou Garcia (2012, p. 68):

> Para o professor Marcos Vinícius Folegatti, da ESALQ, as mudanças do Código Florestal deram muita importância para as Áreas de Preservação Permanente sem considerar o todo. Ele também ressalta a importância em considerar a bacia hidrográfica, o ciclo hidrológico, as atividades do homem e seus impactos. Afirmou ainda que tanto a lei atual quanto a proposta são uma "ameaça ao ambiente" já que a lei em vigor não conseguiu preservar nem recuperar áreas degradadas e "com o estigma de que a preservação suprime áreas produtivas e de que, quando algo é preservado, não tem valor econômico e acaba visto como empecilho para a maioria dos produtores rurais.

Como se percebe, o cerne do debate estava erroneamente nas Áreas de Preservação Permanente e suas dimensões, como se fossem elas, por si só, o problema ou a solução, a depender da perspectiva de quem analisava o projeto de lei. Ainda mais, faltava ao Código Florestal, no que concernia às Áreas de

Preservação Permanente, bases científicas que balizassem as dimensões das faixas de proteção estabelecidas, seja do ponto de vista da própria autopreservação da floresta, como também das outras funções ambientais ou ecológicas a elas atribuídas, todas elas intrinsicamente ligadas ao tamanho da área preservada. Fosse qual fosse o tamanho da faixa a ser preservada, faltava a seus defensores o necessário lastro técnico e científico, capaz de a um só tempo, conciliar os interesses que estavam em jogo, com as peculiaridades representadas pelos biomas, bacias hidrográficas, integridade da estrutura florestal, clima, fauna, geologia e outras variáveis que tornam cada fragmento florestal uma entidade única.

Em trabalho realizado pelo Professor Sebastião Renato Valverde, da área de Política, Legislação e Gestão Florestal do Departamento de Engenharia Florestal da Universidade Federal de Viçosa, cujo objetivo foi comparar as exigências legais sobre as APPs e RLs do Brasil com as similares em outros países, entre os quais a Finlândia, Suécia, França, Estados Unidos, China, Paraguai e Argentina, por meio de consultas documentais (acervos bibliográficos, internet e legislações) e contatos pessoais com especialistas, assim se pronunciou o referido professor quanto aos aspectos da intocabilidade das Áreas de Preservação Permanente em nosso Código Florestal:

> Daí o propósito de encontrar no Direito Comparado em outros países como eles tratam este dilema. Se há legislação florestal ou outro instrumento legal e como ela funciona, ou seja, sua aplicabilidade, sua legitimidade? Se há exigência de APP e RL ou similares e como elas são tratadas? Quais as diferenças neste tratamento? Qual o caminho que o Brasil deve seguir para melhorar sua legislação e gestão? (VALVERDE, 2010).
>
> Em suas conclusões o emérito professor destaca que:
>
> Deste estudo pode se concluir as seguintes observações:
>
> 1. Quanto às áreas típicas de preservação permanente como as do Brasil:
>
> •. Dos países estudados, praticamente não há paralelo algum com os excessos exigidos na legislação sobre estas áreas no Brasil;
>
> • Independente das condições socioeconômicas, política, clima, topografia, extensão territorial, em nenhum dos países estudados notou-se que a largura destas áreas varia tanto como no Brasil aonde elas vão de 30 a 500m;
>
> • Estas áreas e seus recursos não são intocáveis como no Brasil;
>
> •. Elas não ocupam tamanho significativo da propriedade como no Brasil (VALVERDE, 2010).

Interessante notar, que no estudo de legislação comparada, levado a efeito pelo pesquisador, toda referência ao tema estava diretamente ligada ao campo e a atividade agropastoril, não ficando evidente a existência de Áreas de Preservação Permanente nas zonas urbanas dos países estudados. Hipoteticamente, porque lá a inaplicabilidade de tal instituto no meio ambiente urbano, é tão óbvia pela sua natureza, que o assunto é sequer cogitado.

De volta à tramitação do Projeto de Lei, chama a atenção outro fator que estava presente naquelas discussões, mas que obviamente não era explícito: a pressa em se aprovar o novo texto, para que na Conferência das Nações Unidas Para o Meio Ambiente - Rio +20, o país tivesse um novo Código Florestal a apresentar. Este aspecto também é abordado por Garcia (2012, p. 64):

> Uma das grandes preocupações atuais era quanto ao Brasil sediar a Conferência das Nações Unidas Rio+20 sem um novo Código Florestal. Desta forma, em entrevista ao jornal “O Estado de S. Paulo”, o professor da USP José Eli da Veiga mencionou que:
>
> O governo continua exatamente na mesma posição. Diz que o substitutivo do Senado não é a melhor das coisas, mas que é o possível neste momento. E que tem de aprovar agora. A nova ordem é que o assunto não pode entrar no mês de abril. Por causa da Rio+20. Há um grande temor que o Brasil tenha seu desempenho prejudicado na Rio+20 pela reação que pode haver por parte de todos os que, de fato, já assumiram essa cultura do desenvolvimento sustentável. A reação não se restringir aos movimentos socioambientais brasileiros. Então há o temor de que isso possa desmoralizar o compromisso do Brasil com o desenvolvimento sustentável.
>
> E o Itamaraty está muito apreensivo com esse risco. O Itamaraty vem dizendo à presidente que esse assunto é perigoso para o desempenho no Brasil na Rio+20 (VEIGA apud PEREIRA, 2012).

2.4 SOMENTE RIOS E FLORESTAS

E foi neste contexto que finalmente foi sancionada a Lei 12.651 de 25 de maio de 2012, trazendo em si, lacunas sobre questões importantíssimas para o desenvolvimento sustentável das cidades, ao deixar de abordar com propriedade e efetividade, o tema das Áreas de Preservação Permanente no ambiente urbano, tão caro à sociedade brasileira contemporânea.

Embora a redação original da lei trouxesse em seus parágrafos 7°, 8°, 9° e 10° (estes dois últimos incluídos pela MP n° 571 de 2012) a previsão legal de conceder aos municípios a prerrogativa de legislar sobre as Áreas de Preservação Permanente em áreas urbanas consolidadas, foram estes vetados (os parágrafos 9°

e 10° foram posteriormente suprimidos pela nova redação dada pela Lei 12.727 de 2012 que substituiu a MP 571 de 2012) sob a argumentação de riscos para a observância de critérios mínimos de proteção, conforme se verifica na mensagem de veto:

> *"§§ 7º e 8º do art. 4º*
>
> *§ 7º Em áreas urbanas, as faixas marginais de qualquer curso d'água natural que delimitem as áreas da faixa de passagem de inundação terão sua largura determinada pelos respectivos Planos Diretores e Leis de Uso do Solo, ouvidos os Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente.*
>
> *§ 8º No caso de áreas urbanas e regiões metropolitanas, observar-se-á o disposto nos respectivos Planos Diretores e Leis Municipais de Uso do Solo. "*
>
> Razões dos vetos
>
> Conforme aprovados pelo Congresso Nacional, tais dispositivos permitem que a definição da largura da faixa de passagem de inundação, em áreas urbanas e regiões metropolitanas, bem como as áreas de preservação permanente, sejam estabelecidas pelos planos diretores e leis municipais de uso do solo, ouvidos os conselhos estaduais e municipais de meio ambiente. Trata-se de grave retrocesso à luz da legislação em vigor, ao dispensar, em regra, a necessidade da observância dos critérios mínimos de proteção, que são essenciais para aprevenção de desastres naturais e proteção da infraestutura (BRASIL, 2012).

Tal argumentação, carreada às razões dos vetos, nega a existência dos conflitos entre legislações de caráter ambiental e urbanísticas, reconhecidos inclusive na Medida Provisória n° 571 de 2012, e contraria a própria mensagem da referida MP, conforme se verifica no Anexo A.

E assim estavam redigidos os parágrafos acrescentados pela Medida Provisória n° 571 de 2012, mais tarde convertida na Lei 12.727 de 2012:

> § 9o Em áreas urbanas, assim entendidas as áreas compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, as faixas marginais de qualquer curso d'água natural que delimitem as áreas da faixa de passagem de inundação terão sua largura determinada pelos respectivos Planos Diretores e Leis de Uso do Solo, ouvidos os Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente, sem prejuízo dos limites estabelecidos pelo inciso I do caput.
>
> § 10. No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, observar-se-á o disposto nos respectivos Planos Diretores e Leis Municipais de Uso do Solo, sem prejuízo do disposto nos incisos do caput (NR) (BRASIL, 2012).

Daquela maneira, ainda que de forma tímida, se estabeleciam mecanismos legais capazes de trazer soluções medianamente eficazes para os conflitos resultantes da norma antiga e a preexistência de áreas urbanas consolidadas ao longo de faixas marginais de cursos d'água, conferindo-se aos municípios a prerrogativa de legislarem sobre assuntos locais. Entretanto, todos estes parágrafos foram suprimidos com a justificativa de viés ambiental e de segurança da população, que embora possa guardar relação com o caso concreto de algumas cidades, lança ao limbo ou à insegurança jurídica, fato consumado na maioria das cidades brasileiras, assunto controverso e já exaustivamente debatido durante a vigência do Código Florestal de 1965.

Com efeito, logo no caput do Artigo 4°, ao se ratificar a já anteriormente instituída Área de Preservação Permanente, e estabelecer a não distinção de áreas rurais e urbanas para os efeitos da lei, deixou o legislador inexplicavelmente em aberto, o problema das áreas urbanas consolidadas ao longo dos cursos d'água naturais. Sendo um problema recorrente, preexistente à reformulação do Código Florestal e que acompanhou a formação das principais cidades brasileiras, tal omissão representa a perenização de problemas estruturais e legais para o administrador público municipal, para os quais o Novo Código Florestal não apresenta solução efetiva ou quando muito se socorre da regularização fundiária, que por si só, não é suficiente para a solução da insegurança jurídica em que foram lançadas grandes áreas urbanas consolidadas ao longo de faixa marginal de cursos d'água e, consequentemente, toda a população que lá se fixou. A maneira escorregadia e reducionista pela qual o assunto foi abordado na lei, não só reforça a tese de sua difícil aplicabilidade do ponto de vista prático, como também traz à luz a forma profícua com que se reproduzem leis tratando de mesmo assunto, com abordagens distintas ao sabor do grupo de pressão de ocasião.

Dos oitenta e três artigos da Lei 12.651, apenas três se referem direta e explicitamente a áreas urbanas consolidadas: o Artigo 4°, que torna indistinta a localização da Área de Preservação Permanente, seja rural ou urbana, para os seus efeitos; o Artigo 64° que prevê a regularização fundiária de interesse social em Área de Preservação Permanente, desde que obedecidos os critérios contidos na Lei 11.977 de 2009, que institui o Programa Minha Casa Minha Vida, e o Artigo 65° que disciplina a regularização fundiária de interesse específico, também lastreada na forma da Lei 11.977 de 2009. Assim, têm-se oitenta artigos tratando da questão

florestal, especificamente no ambiente rural, ligados umbilicalmente à agricultura, seja ela agronegócio ou familiar, em contraposição a três artigos fazendo referência a áreas urbanas, desconsiderando as peculiaridades locais, a autonomia dos municípios, o adensamento urbano irreversível e o direito a moradia. O simples cotejamento desta assimetria já seria suficiente para se questionar se é de fato o Código Florestal, instrumento hábil para regular aspectos urbanísticos consolidados já nos primórdios da formação do país e previstos em legislação específica.

Neste sentido, assim se expressou Machado (2009, p. 186): “O interesse local (Artigo 30° da CF) fará com que as normas ambientais gerais federais e as normas estaduais tenham sua aplicação na cidade pela especificidade do plano diretor”.

Indo mais além, Silva (2012, p. 67), assim resume:

> Com as normas dos Artigos 182° e 183°, a Constituição fundamenta a doutrina segundo a qual a propriedade urbana é formada e condicionada pelo direito urbanístico a fim de cumprir sua função social específica; a realizar as chamadas funções urbanísticas de propiciar habitação (moradia), condições adequadas de trabalho, recreação e de circulação humana, realizar, em suma, as funções sociais da cidade.

Reconhecendo a lacuna deixada pelo Código Florestal no que se refere às áreas urbanas e metropolitanas, a Senadora Ana Amélia, do Rio Grande do Sul, propôs o Projeto de Lei do Senado N° 368 de 2012, atualmente em tramitação na Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor, Fiscalização e Controle, que altera a Lei 12.651, para dispor sobre as Áreas de Preservação Permanente em áreas urbanas consolidadas. Sua explicação de ementa bem como o teor do projeto de lei se encontra no Anexo B.

Em síntese, pretende o citado projeto de lei, reincorporar ao Código Florestal o componente anteriormente contido no Parágrafo Único do Artigo 2° da Lei 4.771 de 1965, incluído pela Lei 7.803 de 1989, que tratava da autonomia municipal para regular o uso e a ocupação das Áreas de Preservação Permanentes, mas desta feita, com mais clareza e objetividade, porquanto o citado parágrafo único trazia um trecho que foi fonte de inesgotáveis debates, ao dispor sobre o respeito aos princípios e limites a que se referia aquele artigo:

> Parágrafo único. No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas

> regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em todo o território abrangido, observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo. (Incluído pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989 (BRASIL,1989).

A esse respeito, cabe trazer ao debate as posições antagônicas que dominaram as interpretações do referido Parágrafo Único, durante o tempo em que esteve vigente, conforme assinala Araújo (2002, p. 4-5):

> Em relação às APP em áreas urbanas, a lei apresenta redação que tem gerado sérias controvérsias. Há posições totalmente antagônicas em relação ao termo "limites" presente no parágrafo único do art. 2º do Código Florestal. Por um lado, tem-se a seguinte afirmação:
>
> Esse termo não pode ser compreendido como significando as mesmas quantidades numéricas contidas na norma federal, pois assim não seria a lei municipal senão mera repetição daquela.
>
> Não pode também ser entendido como estabelecendo aquelas quantidades como limite mínimo a ser obedecido pelo legislador local, que assim só poderia estatuir restrições maiores. Isso porque tal situação redundaria no paradoxo de se impor para o espaço urbano padrões mais rigorosos do que para o natural.
>
> Por conseguinte, a expressão limites apenas pode significar que a lei municipal não pode fixar padrões mais rigorosos do que os contidos na federal, que constitui, por assim dizer, o seu teto. Esse critério visaria assegurar que não fosse a propriedade urbana mais onerada que a rural pelas restrições impostas à sua utilização em prol da preservação ambiental (FINK e PEREIRA, 1996, p. 6).

Na mesma publicação, insere-se posição diametralmente oposta:

> Há quem sustente que os limites referidos no art. 2º, do Código Florestal, são limites máximos para a propriedade urbana, ou seja, as leis locais poderiam estabelecer faixas inferiores. Na verdade, não o são. Ao contrário, são limites mínimos.
>
> Há, ainda, autores que defendem a simples inaplicabilidade dos limites para APPs constantes do Código Florestal às áreas urbanas, remetendo o assunto à legislação urbanística:
>
> Portanto, as faixas indicadas na letra a do artigo 2º do Código Florestal variam de acordo com a largura dos rios ou cursos d´água, sendo de trinta metros a faixa mínima, em ambos os lados, medida das suas margens e de um raio mínimo de cinquenta metros nas nascentes e nos chamados olhos d´água.
>
> Ao redor de lagoas, lagos ou reservatórios de água naturais ou artificiais as faixas mínimas variam de acordo com a utilização desses mananciais.
>
> O nosso entendimento é o de que essas exigências são para imóveis situados na zona rural, não só pelo que estipula o parágrafo único do art. 2º do Código Florestal, anteriormente transcrito, como pelo advento da Lei 6.766/79, que determinou, para loteamentos urbanos, uma faixa non

> aedificandi de quinze metros ao longo das águas correntes e dormentes (AMADEI e AMADEI, 2001, p. 41).

Na proposta apresentada através do Projeto de Lei 368 de 2012, a matéria foi redigida nos seguintes moldes:

> Art. 1º O art. 4º da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, passa a vigorar acrescido do seguinte § 10:
>
> "Art.4º.....
>
> §9º Em áreas urbanas, assim entendidas as áreas compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, as faixas marginais de qualquer curso d'água natural que delimitem as áreas da faixa de passagem de inundação terão sua largura determinada pelos respectivos Planos Diretores e Leis de Uso do Solo, ouvidos os Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente, e respeitado, no que couber, o plano de defesa civil.
>
> §10. No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, observar-se-á o disposto nos respectivos Planos Diretores e Leis Municipais de Uso do Solo, respeitado, no que couber, o plano de defesa civil. " . (NR)
>
> Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação (BRASIL, 2012).

Como se depreende da análise da proposta, ela visa justamente corrigir a distorção criada pelo caput do Artigo 4° do atual Código Florestal, e possibilitar uma interpretação mais uniforme da norma a ser reconduzida ao corpo da lei, ao tempo em que procura compatibilizar a função social da cidade, com a proteção dos atributos ambientais. A íntegra do relatório da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor, e Fiscalização e Controle pode ser lida no Anexo C.

Corroborando a tese sustentada pelos membros da referida comissão ao relatar a proposta de Projeto de Lei, vinha a jurisprudência recorrentemente reconhecendo os limites da aplicação do Código Florestal em áreas urbanas:

> ADMINISTRATIVO. CONSTRUÇÃO EM ÁREA URBANA. DISTÂNCIA DA MARGEM DO CANAL DA BARRA DA LAGOA DA CONCEIÇÃO. APLICAÇÃO DA LEI FEDERAL DO PARCELAMENTO DO SOLO URBANO EM DETRIMENTO DO CÓDIGO FLORESTAL. DISTÂNCIA MÍNIMA DE 15 METROS. RECURSO PROVIDO**.** Em se tratando de área urbana, a distância para construções das margens de rios, córregos e canais deve ser aquela estabelecida pela Lei Federal 6.766/79, qual seja, 15 metros, salvo limite maior imposto por lei municipal (TJSC, Ap. Cív. n. 2008.013065-1, da Capital, rel. Des. Newton Janke, j. em 10-8-2010) (BRASIL, 2010).

Ao afastar a aplicação do Código Florestal e privilegiar a Lei de Parcelamento e Uso do Solo Urbano, o relator do processo analisado dava sustentação à tese de inaplicabilidade do Código Florestal em área urbana consolidada. Nesse mesmo diapasão, o Tribunal de Justiça de Santa Catarina decidiu de forma semelhante, em outro caso, ao afirmar que o Código Florestal e a Lei de Parcelamento e Uso dos Solos tratavam de situações diferentes como se infere pela decisão abaixo.

> REEXAME NECESSÁRIO - CONSTRUÇÃO EM ÁREA URBANA - DISTÂNCIA DE CURSO D'ÁGUA - PREVALÊNCIA DA LEI DO PARCELAMENTO DO SOLO URBANO SOBRE O CÓDIGO FLORESTAL - DISTANCIAMENTO MÍNIMO DE 15 METROS - PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE - AUTARQUIA ESTADUAL - ISENÇÃO DE CUSTAS - INTELIGÊNCIA DO ART. 35. "H", DA LEI COMPLEMENTAR N. 156/97, COM REDAÇÃO DADA PELA LEI COMPLEMENTAR N. 161/97 - REMESSA PARCIALMENTE PROVIDA. "O art. 2° da Lei n. 4.771/65 - Código Florestal e art. 4°, inc. III, da Lei n. 6.766, de 19/12/79 - Parcelamento do Solo, não se contradizendo, mas convivendo, ocupam-se de situações de fato diferentes: o Código Florestal é aplicável à área rural, sendo estranho, por isso, quando se trata de parcelamento de área do solo urbano, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal (art. 3°, da Lei n. 6.766/79)" (TJSC - ACMS n. 2003.003060-3 - Rel. Des. Luiz Cézar Medeiros) (TJSC, Ap. Cív. em MS n. 2008.058286-7, de Itajaí, rel. Des. Cid Goulart, j. em 15-12-2009) (BRASIL, 2009).

Em outra decisão semelhante, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul estabelecia uma diferença entre Área de Preservação Permanente e áreas *non aedificandi*, afirmando que, havendo o necessário resguardo ambiental, não haveria óbices a construções naquelas áreas.

> APELAÇÃO CÍVEL. MUNICÍPIO. AÇÃO DEMOLITÓRIA. LOTEAMENTO URBANO. RIACHO. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE E ÁREA NON AEDIFICANDI. DISTINÇÃO. OBRA CONSTRUÍDA FORA DA ÁREA NON AEDIFICANDI E PARTE DENTRO DA ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. RESGUARDO AMBIENTAL CONFORME A LICENÇA DOS ÓRGÃOS COMPETENTES. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO DEMOLITÓRIO. PRECEDENTE ESPECÍFICO DO TRIBUNAL. 1. O fato de ser área de preservação permanente, cujo objetivo é a proteção ambiental, por si só não exclui o direito de construir. O jus aedificandi não é incompatível com a preservação ambiental. 2. O art. 2º do Código Florestal (Lei-BR 4.771/65), dispõe a respeito das áreas de preservação permanente, dentre elas, as margens dos rios, na largura de trinta metros, quando a do curso d´água for de até dez metros. Porém, quanto ao uso do solo urbano, ressalva, no parágrafo único, os Planos Diretores dos Municípios e as leis específicas. O próprio Código, em relação ao perímetro urbano, remete a questão do jus aedificandi, às leis específicas. Por isso, desde que haja resguardo ambiental, conforme os itens apontados pelos órgãos competentes, nada obsta a construção em área de preservação permanente. 3. No que tange ao uso do solo urbano, há apenas observar a

> Lei-BR 6.766/79 (Lei do Parcelamento), e a Lei Municipal, que estabelecem como área non aedificandi quinze metros de largura de cada margem dos cursos d´água. Assim, relativamente aos demais quinze metros, ainda abrangidos pela preservação permanente, não está vedada a construção, uma vez cumpridos os requisitos. (...) (Apelação Cível Nº 70037681210, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Irineu Mariani, Julgado em 11/05/2011) (BRASIL, 2011).

2.5 RIOS E CIDADES SUSTENTÁVEIS

Diante do rigor do Código Florestal no que concerne às Áreas de Preservação Permanente, as distorções que com ele se perenizam e sem a previsão de aprovação do Projeto de Lei 368 de 2012, que corrige esta rigidez, onde ela é imprópria, quais outros mecanismos estariam à mão do administrador e planejador municipal no tocante às áreas ocupadas e consolidadas inseridas em Áreas de Preservação Permanente? Esta é doravante questão crucial para que a articulação da dimensão urbana e ambiental se dê plenamente nas cidades.

> De onde decorre o conflito de gestão desses espaços urbanos? As ocupações irregulares sobre APPs e, principalmente, às margens de águas em território urbano, expõem uma das interfaces mais conflituosas entre a proteção ambiental e a gestão urbana. As visões diferenciadas que predominam entre os atores institucionais da comunidade urbana e ambiental têm gerado entraves que dificultam possíveis soluções, como (1) a perspectiva urbana, que visa regularizar a ocupação tendo em conta, de maneira enfática, os aspectos sociais; e (2) a perspectiva ambiental, que, em geral, considera a hipótese de que a população seja removida da ocupação irregular e reassentada em outro local com o objetivo de proteger os recursos naturais (BEZERRA e CHAER, 2012, p. 27).

Havendo o impedimento formal de ocupação das Áreas de Preservação Permanente, era na Resolução CONAMA 369 de 2006, que se encontrava a inovação necessária para a intervenção naquelas áreas, quando estas estavam revestidas do interesse social, possibilitavam o arranjo de soluções conjuntas para as grandes estruturas consolidadas, e em desacordo com a legislação ambiental. (BEZERRA e CHAUER, 2012). Com efeito, da análise da norma, cujo trecho se reproduz abaixo, se identificam os elementos constituintes destes arranjos, fazendo a convergência do interesse ambiental com o interesse local. A Resolução CONAMA 369 de 2006 está parcialmente contida no Anexo D.

> Art. 1o Esta Resolução define os casos excepcionais em que o órgão ambiental competente pode autorizar a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP para a implantação

> de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social, ou para a realização de ações consideradas eventuais e de baixo impacto ambiental (BRASIL, 2006).

Ocorre que o Novo Código Florestal, ao disciplinar as hipóteses de utilidade pública e interesse social, para fins de intervenção em APP, ampliou o rol das situações autorizativas previstas na legislação anterior e retirou a delegação legislativa para que o Conama, por meio de resolução, indicasse outras obras, planos, atividades ou projetos, que justificassem a intervenção em APP sob o fundamento de utilidade pública ou interesse social, em especial pelo seu Artigo 8° que derroga parcialmente a Resolução CONAMA 369 de 2006:

> Art. 8º A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente, somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental, previstas nesta Lei (BRASIL, 2006).

Neste sentido, opinou a Advocacia Geral da União, através da Procuradoria Federal Especializada junto ao IBAMA, em parecer datado de 08 de abril de 2013:

> ORIENTAÇÃO JURÍDICA NORMATIVA Nº 48/2013/PFE/IBAMA
>
> TEMA: SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO E INTERVENÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE: A RESOLUÇÃO CONAMA Nº 369 DE 2006 E O NOVO CÓDIGO FLORESTAL (LEI Nº 12.651 DE 2012)
>
> Desse modo, entende-se que as hipóteses de utilidade pública e interesse social para fins de intervenção em APP foram taxativamente relacionadas na Lei nº 12.651/2012, somente sendo possível a efetivação de outras obras, planos, atividades ou projetos quando previamente definidos por ato do Presidente da República. Conclui-se que, a partir da entrada em vigor do novo Código Florestal, está tacitamente revogado o art. 2º da Resolução CONAMA 369/2006, que perdeu seu fundamento de validade com a revogação da Lei nº 4.771/1965. Quanto aos demais dispositivos da Resolução CONAMA 369/2006, há de se verificar se guardam compatibilidade com o novo Código Florestal, caso em que não restará operada a revogação tácita (ORIENTAÇÃO..., 2013).

Eliminada a possibilidade de se lançar mão dos dispositivos contidos na Resolução CONAMA 369 de 2006, o Novo Código Florestal passa a deter exclusivamente, e de forma inequívoca, a competência para ordenar as Áreas de Preservação Permanente no ambiente urbano.

> Entretanto, o Código Florestal – ao instituir as categorias, as delimitações e os limites das faixas de proteção e, ao mesmo tempo, estabelecer as possibilidades de supressão de vegetação nas APPs – concentra, de maneira suprema, os potenciais para atuar sobre os impasses consolidados nas grandes manchas urbanas que ocupam tais áreas. A regularização fundiária, já tendo sido reconhecida e amplamente amparada por diversos instrumentos urbanísticos de alcance federal, encontra no instrumento legal as chances concretas de sua real efetivação e da superação dos entraves (BEZERRA e CHAUER, 2012, p. 28):

Com efeito, restaram como instrumentos de intervenção nas Áreas de Preservação Permanente das áreas urbanas consolidadas, apenas aqueles instituídos no Novo Código Florestal pelos Artigos 3° (com os Incisos VIII, IX e X); 8°; 64° e 65°, estando estes dois últimos artigos vinculados aos princípios e ditames que norteiam a Lei 11.997 de 2009, permanecendo a lacuna legal derivada de interpretação diversa, se utilizados os parâmetros definidos pela Lei 6.766 de 1979, ainda em vigor, e capaz de suscitar as mesmas controvérsias do passado recente, que em tese, a nova norma deveria superar. Muito embora a Lei de Parcelamento do Solo trate de parcelamentos regulares e, portanto, só poderia ser aplicada a estes casos, não é assim que a jurisprudência tem entendido, sendo taxativa em aplicar as distâncias fixadas naquela lei, quando se discute construções em áreas de preservação permanente. Diante da complexidade do tema, duas questões emergem e devem ser enfrentadas, doravante pelos administradores públicos municipais e pelos operadores do direito: Para novos parcelamentos, devidamente regularizados, qual o parâmetro de proteção a ser adotado? Para as áreas de ocupação consolidada, quais os instrumentos disponíveis para a sua efetiva regularização diante do Novo Código Florestal?

3 MATERIAL E MÉTODOS

3.1 MATERIAL

As informações utilizadas no presente trabalho foram obtidas a partir de pesquisa historiográfica nas mais variadas fontes, pesquisa legislativa e revisão bibliográfica na literatura especializada do tema, predominantemente, a partir de sítios na rede mundial de computadores.

3.2 MÉTODOS

O método utilizado foi o estabelecimento de correlações entre os vários institutos legais pertinentes ao tema, criados ao longo da história brasileira e a realidade socioeconômica da época, cronologicamente buscando aferir se os instrumentos legais correspondiam às necessidades e anseios da sociedade, bem como a sua aplicabilidade e efetividade.

4 DISCUSSÃO

A expansão urbana dos países em desenvolvimento apresenta características muito semelhantes, quais sejam: extrema concentração populacional nos grandes centros urbanos, decorrente do êxodo rural; desigualdade de direitos e oportunidades entre as camadas sociais na ocupação das terras, decorrente da especulação imobiliária; escassez na oferta de infraestrutura e equipamentos nas periferias, decorrente da ausência de políticas públicas de habitação e infraestrutura para as populações de baixa renda, e ocupação ilegal em áreas de risco e ambientalmente frágeis, como consequência dos fatos já mencionados, e também da ausência ou ineficiência de leis e órgãos reguladores da ocupação do solo (EGGENSPERGER, 2007).

Neste modelo de expansão urbana, a acessibilidade ao solo e a moradia, para uma parte significativa da população brasileira, se dá unicamente por meio da informalidade, em ambientes de vulnerabilidade e precariedade, que tanto podem ser favelas, cortiços, loteamentos clandestinos, e conjuntos habitacionais irregulares. Estas têm sido as principais formas de habitação produzidas diariamente nas cidades brasileiras, pela maior parte de nossos moradores urbanos, caracterizando um processo contínuo de favelização das cidades (FERNANDES, 2010).

A ocupação de áreas ambientalmente frágeis - beira dos córregos, encostas deslizantes, várzeas inundáveis, áreas de proteção de mananciais, mangues - é a alternativa que sobra para os excluídos do mercado e dos programas públicos de pouca abrangência. Não é por falta de leis ou planos que essas áreas são ocupadas, mas por falta de alternativas habitacionais para a população de baixa renda. Em algumas metrópoles brasileiras, como São Paulo e Curitiba, as regiões onde a ocupação por moradias ilegais mais cresceu na década de 2000, foram as Áreas de Proteção dos Mananciais, ou seja, áreas produtoras de água potável, onde a ocupação é proibida por lei, mas não o é na prática da ocupação do território. São as áreas vulneráveis, protegidas por legislação ambiental, que não interessam ao mercado imobiliário privado legal e ‘sobram’ para as moradias pobres.

Se considerar-se o número de favelas e o número de seus moradores que invadem terras para morar, pode-se dizer que uma gigantesca invasão de terras urbanas é consentida pelo Estado, mesmo contrariando as leis urbanísticas ou de proteção ambiental. Essas invasões não são dirigidas por movimentos

contestatários, mas pela falta de alternativas. Já que todos precisam de um lugar para morar, e ninguém vive ou se reproduz sem um abrigo, esse consentimento à ocupação ilegal, não assumido oficialmente, funciona como uma válvula de escape para a flexibilização das regras. Mas esse consentimento e flexibilização se dão apenas em áreas não valorizadas pelo mercado imobiliário. O mercado mais do que a lei - norma jurídica - é que define onde os pobres podem morar ou invadir terras para morar. Há uma lógica que relaciona mercado e aplicação da lei (MARICATO, 2010).

Durante muitos anos, somente as partes das cidades brasileiras que atraíam a atenção dos planejadores, via de regra por pressão do setor imobiliário, foram beneficiadas pelos serviços públicos, e por esta razão, tiveram uma participação desproporcional dos orçamentos locais. Embora esta situação persista, há um inevitável ponto de inflexão neste momento, vez que à medida que os problemas urbano-ambientais se avolumam, a pressão sobre os administradores públicos se elevam proporcionalmente, e estes são forçados a lançar um novo olhar sobre a questão. Aquilo que parecia distante, que só era perceptível nas periferias, avança sobre outros espaços do território urbano, considerados ‘nobres’, colocando a questão na agenda pública municipal.

O advento do Código Florestal Brasileiro, nos primórdios da década de 1930, foi um avanço notável na direção da tutela estatal dos recursos naturais. Suas sucessivas transformações ao longo do tempo representavam, não só uma mudança na percepção utilitarista da floresta para reconhecer seus serviços ambientais, como também uma aproximação do ideal de preservação, com as necessidades do setor rural e a expansão da chamada ‘fronteira agrícola’.

O Novo Código Florestal, promulgado em 1965, sempre foi assunto de grande interesse dos operadores do direito, e mais tarde da opinião pública, mais acentuadamente a partir da ascensão da agenda ambiental à condição de assunto de Estado, e também a partir da inserção do componente urbano no alcance da proteção que o código almejava. O Novo Código Florestal de 1965, reformulado no ano de 2012, que substituiu o primeiro código de 1934, suscitou controvérsias e intensos debates durante toda sua vigência, em especial, no que se referia a sua aplicabilidade ao ambiente urbano. Se sua efetividade nunca foi plena no ambiente rural, como comprovam os alarmantes índices de desmatamento que começaram a ser divulgados a partir da década de 1990, menor ainda era sua efetividade na área

urbana, como também comprova o crescimento das ocupações irregulares de áreas ambientalmente frágeis nos centros urbanos, que se verificou a partir da década de 1970. Quase sempre, a jurisprudência afastou sua aplicação no ambiente urbano, norteada pelos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, com amparo na Lei 6.766 de 1979, o que deveria ser considerado como alerta para o legislador que se debruçava sobre o tema.

Durante as discussões do projeto de lei que daria origem ao atual Código Florestal instituído pela Lei 12.651 de 2012, a efetividade do código, bem como suas implicações no planejamento urbano, ficou em segundo plano. Se nas discussões que antecederam a promulgação do Código Florestal em vigor, predominavam as visões antagônicas de ‘ruralistas’ e ‘ambientalistas’ quanto à extensão da proteção ao ambiente natural, em termos exclusivamente quantitativos, a questão urbana não teve melhor sorte, e sem a necessária atenção dos legisladores, não foi, por conseguinte, efetivamente equacionada.

Promulgada a Lei 12.651 de 2012, pacificando em tese o entendimento de que as Áreas de Preservação Permanente podem estar localizadas em zonas rurais ou urbanas, indistintamente, pelo só efeito da referida lei, restaram aos operadores do direito, assim como aos administradores e planejadores públicos, buscar na própria lei a saída para o impasse criado pelas APPs em áreas urbanas já consolidadas. Com efeito, será na adoção dos preceitos contidos nos Artigos 3° (com os Incisos VIII, IX e X); 8°; 64° e 65°, que os assentamentos urbanos consolidados em Áreas de Preservação Permanente, buscarão a segurança jurídica, desiderato a ser perseguido sob uma nova ótica, lastreada no conceito de cidades sustentáveis.

A inserção atual do Código Florestal no ambiente urbano foi mais uma tentativa de se frear a ocupação irregular nas cidades, em especial, naquelas áreas definidas pelo código como Áreas de Preservação Permanente. Desarticulada de outras legislações, principalmente daquelas afetas ao ordenamento urbano, a Lei 4.771 de 1965, foi substituída pela Lei 12.651 de 2012, e esta, ainda que timidamente, inova no tema, ao criar este vínculo com o planejamento urbano, inserindo a regularização fundiária de interesse social ou específico no escopo de abrangência do código. Tal vínculo é estabelecido ao condicionar a regularização fundiária aos critérios e princípios estabelecidos na Lei 11. 997 de 2009, que criou o Programa Minha Casa Minha Vida, em especial, no seu Artigo 48:

> Art. 48. Respeitadas as diretrizes gerais da política urbana estabelecidas na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, a regularização fundiária observará os seguintes princípios: (Grifo do autor)
> I – Ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental;
> II – Articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda;
> III – Participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização;
> IV – Estímulo à resolução extrajudicial de conflitos; e
> V – Concessão do título preferencialmente para a mulher (BRASIL, 2009).

Assim, mesmo que de forma indireta, os princípios norteadores da Lei 10.257 de 2001, conhecido como Estatuto das Cidades, estão presentes de forma coerente nos instrumentos utilizados pelo Código Florestal, para a realização do que se convencionou chamar de regularização fundiária de interesse social, da transformação do espaço urbano de forma não excludente, ambientalmente sustentável e socialmente justa, que possa dar respostas satisfatórias à escassez de moradias, à agressão ambiental, à ilegalidade e à violência.

Embora, como afirma Maricato (2010), não se queira sustentar a pretensão ingênua de que uma lei constitui em si, soluções para problemas históricos e estruturais, é evidente que é a partir dela que se estruturam planos e diretrizes de planejamento e intervenção urbana. Deter este processo significa promover políticas habitacionais eficazes, por meio de programas de desenvolvimento urbano, sustentáveis e participativos. As propostas existentes para enfrentar tais problemas se constituíam até o advento do Novo Código Florestal, em duas modalidades de ação, quais sejam: as melhorias urbanas nas áreas precárias ou; a remoção das populações para loteamentos regulares, planejados com esta finalidade. Muitas vezes estas duas ações ocorriam conjuntamente, e a forma de atuar mais adequada e viável só poderia ser definida a partir de um estudo detalhado de cada núcleo especificamente, considerando-se os seus aspectos sociais, ambientais, urbanos, e as possibilidades financeiras do agente promotor.

Com seu processo de urbanização virtualmente concluído, muitas cidades latino-americanas têm respondido cada vez mais ao desafio de superar o legado de décadas de exclusão social. No Brasil, anos de pressão dos movimentos sociais colocaram a questão do acesso à terra urbana, e à igualdade social, no topo da lista

das agendas política e de desenvolvimento. Confrontado com as diferenças sociais criadas por uma das sociedades mais desiguais do mundo, a resposta do Brasil foi a de mudar a Constituição, a fim de promover uma reforma fundamental de longo prazo na dinâmica urbana. Como consequência, as estruturas fundamentais dessa nova ordem jurídico urbanística, foram abrigadas na Constituição Federal de 1988 e na Lei 10.257 de 2001, conhecida como o Estatuto da Cidade. Este tem méritos que justificam seu prestígio. As virtudes do Estatuto das Cidades não se esgotam na qualidade técnica ou jurídica de seu texto. A lei é uma conquista social, cujo desenrolar se estendeu durante décadas. Sua história é, portanto, exemplo de como setores de diversos extratos sociais (movimentos populares, entidades profissionais, sindicais e acadêmicas, pesquisadores, ONGs parlamentares e prefeitos progressistas) podem persistir muitos anos na defesa de uma ideia e alcançá-la, mesmo num contexto adverso. Ela trata de reunir, por meio de um enfoque holístico, em um mesmo texto, diversos aspectos relativos ao governo democrático da cidade, à justiça urbana e ao equilíbrio ambiental. Também traz à tona a questão urbana e a insere na agenda política nacional, num país, até pouco tempo, marcado pela cultura rural. Aplicar o Estatuto da Cidade em tal contexto, culturalmente excludente, tradicionalmente conservador, não é tarefa simples, especialmente porque nessas sociedades chamadas de emergentes, não desenvolvidas, em desenvolvimento ou periféricas, o poder político e social vem associado à propriedade patrimonial. (MARICATO, 2010)

A Constituição Brasileira de 1988, promulgada em um momento de ascensão das forças sociais que lutavam pela democratização do país, assegura ao poder municipal a competência para definir o uso e a ocupação da terra urbana, e o Estatuto da Cidade reforça essa orientação autônoma e descentralizadora. O fortalecimento da autonomia do poder local se deu como reação à centralização autoritária da política urbana exercida pelo governo ditatorial no período anterior, entre 1964 e 1985. Com base nas diretrizes federais sobre o desenvolvimento urbano e sobre a propriedade privada da terra e imóveis, o planejamento e a gestão urbana, bem como a resolução de grande parte dos conflitos fundiários, foram remetidos para a esfera municipal. É no município, por meio da lei do Plano Diretor ou legislação complementar, que serão definidos os conceitos de propriedade não utilizada ou subutilizada e que serão gravadas, em base cartográfica, as propriedades a serem submetidas a sanções de instrumentos previstos no Estatuto

da Cidade. É no município ainda, que serão definidas as parcerias público-privadas, as operações urbanas, a aplicação de um grande número de instrumentos jurídicos e fiscais, dentre outras iniciativas. A autonomia municipal no tratamento do tema é, portanto, muito grande na legislação brasileira. Dependendo da correlação de forças no município, a lei poderá ter aplicação efetiva ou não. Em síntese, a lei pretende definir como regular a propriedade urbana, de modo que os negócios que a envolvem, não constituam obstáculo ao direito à moradia para a maior parte da população, visando, com isso, combater a segregação, a exclusão territorial, a cidade desumana, desigual e ambientalmente predatória (MARICATO, 2010).

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Conclui-se, portanto, que mesmo não sendo o instrumento legal mais adequado, é através do Novo Código Florestal, instituído pela Lei 12.651 de 2012, que se abre uma janela de oportunidades para que os municípios, empoderados pela Carta Magna de 1988, e autorizados através do Novo Código, pelos comandos dos Artigos 3° (com os Incisos VIII, IX e X); 8°; 64° e 65° busquem no Estatuto das Cidades, apoiados nos programas elencados na Lei 11. 997 de 2009, a saída para os impasses criados pela instituição de Áreas de Preservação Permanente no espaço urbano, porquanto o impasse quanto a aplicabilidade do Código Florestal em Áreas urbanas, foi superada pela edição da Lei 12.651 de 2012.

Será a regularização fundiária de interesse social ou específico, que norteará, sob a supremacia do interesse local, as políticas públicas habitacionais voltadas para as Áreas de Preservação Permanentes já consolidadas com ocupações, seja nas periferias, seja nos centros urbanos. Por óbvio que o componente ambiental terá que ser equacionado no escopo do planejamento urbano, porquanto tais projetos serão objeto de procedimentos de licenciamento ambiental, tendentes historicamente a fazer a opção de realocação das populações, uma vez que, via de regra, para os órgãos ambientais, a questão urbana ainda não é de todo compreendida em seus múltiplos aspectos. Será no esforço de se articular a dimensão urbanística e ambiental na aplicação do Estatuto das Cidades, que se vislumbrará as possibilidades de aplicação do Novo Código Florestal nas Áreas de Preservação Permanente inseridas em áreas urbanas já consolidadas.

REFERÊNCIAS

AB'SABER, A. N. **Do código florestal para o código da biodiversidade.** São Paulo: Sociedade Brasileira Para o Progresso da Ciência, 2010. Disponível em: <http://www.sbpcnet.org.br/>. Acesso em: 20 set. 2015.

AHRENS, S. O "novo" código florestal brasileiro: conceitos jurídicos fundamentais. In: CONGRESSO FLORESTAL BRASILEIRO, 8., 2003, São Paulo. **Anais**... São Paulo: Sociedade Brasileira de Silvicultura, 2003. p. 1-14.

AMADEI, V. C.; AMADEI, V. A. de. **Como lotear uma gleba:** o parcelamento do solo urbano em seus aspectos essenciais. São Paulo: Millennium, 2001. 592 p.

ARAÚJO, S. M. V. G. de. **As áreas de preservação permanente e a questão urbana.** Brasília: Câmara dos Deputados, 2002. 12 p.

AUSTIN, M. et al. **Economia e sociedade na Grécia antiga**. Lisboa: Edições 70, 1972. 363 p.

BEZERRA, M. do C. de L.; CHAER, T. M. S. Regularização fundiária e os conflitos com as normas do Código Florestal para APP urbana. **E-Metrópolis Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 10, p. 26-36, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1988. 454 p.

BRASIL. Decreto 23.793 de 23 de janeiro de 1934. Aprova o Código Florestal que com este baixa. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 mar. 1935.

BRASIL. Lei 10.257 de 10 de 10 de julho de 2001. Regulamenta os Artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 jul. 2001.

BRASIL. Lei 12.651 de 25 maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 maio 2012.

BRASIL. Lei 12.727 de 17 de outubro de 2012. Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; e revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, o item 22 do inciso II do art. 167 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e o § 2º do art. 4º da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 out. 2012.

BRASIL. Lei 11.977 de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 08 jul. 2009.

BRASIL. Lei 6.766 de 19 de dezembro de 1979. Dispõe Sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá Outras Providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 dez. 1979.

BRASIL. Lei 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2 set. 1981.

BRASIL. Lei 7.803 de 18 de julho de 1989. Altera a redação da Lei 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 1989. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 jul. 1989.

BRASIL. Lei 4.771, de 15 de setembro de 1965. Institui o novo Código Florestal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 set. 1965.

BRASIL. **Projeto de Lei do Senado nº 368, de 2012**. Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, para dispor sobre as Áreas de Preservação Permanentes em áreas urbanas. Brasília: Senado Federal, 2012. Disponível em: <http://www 25.senado.leg.br/ web/atividade/materias/-/materia/107967>. Acesso em: 20 out. 2015.

BRASIL. Resolução CONAMA 369 de 28 de março de 2006. **D**ispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP. 2006. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 mar. 2006.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. ADMINISTRATIVO. CONSTRUÇÃO EM ÁREA URBANA. DISTÂNCIA DA MARGEM DO CANAL DA BARRA DA LAGOA DA CONCEIÇÃO. APLICAÇÃO DA LEI FEDERAL DO PARCELAMENTO DO SOLO URBANO EM DETRIMENTO DO CÓDIGO FLORESTAL. DISTÂNCIA MÍNIMA DE 15 METROS. RECURSO PROVIDO. **Apelação cível nº 2008.013065-1.** Relator: Newton Janke. Santa Catarina, 10 de agosto de 2010. Disponível em: <http://www.cpt.com.br/codigo-florestal/jurisprudencia-sobre-construcao-em-app# ixzz3oUOmtp16>. Acesso em: 20 out. 2015.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. REEXAME NECESSÁRIO - CONSTRUÇÃO EM ÁREA URBANA - DISTÂNCIA DE CURSO D'ÁGUA - PREVALÊNCIA DA LEI DO PARCELAMENTO DO SOLO URBANO SOBRE O CÓDIGO FLORESTAL - DISTANCIAMENTO MÍNIMO DE 15 METROS - PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE - AUTARQUIA ESTADUAL - ISENÇÃO DE CUSTAS. **Apelação cível nº 2008.058286-7.** Relator: Cid Goulart. Itajaí, 15 de março de 2009.

BRASIL. Tribunal de Justiça. APELAÇÃO CÍVEL. MUNICÍPIO. AÇÃO DEMOLITÓRIA. LOTEAMENTO URBANO. RIACHO. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE E ÁREA NON AEDIFICANDI. DISTINÇÃO. OBRA CONSTRUÍDA FORA DA ÁREA NON AEDIFICANDI E PARTE DENTRO DA ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. RESGUARDO AMBIENTAL CONFORME A LICENÇA DOS ÓRGÃOS COMPETENTES. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO DEMOLITÓRIO. PRECEDENTE ESPECÍFICO DO TRIBUNAL. **Apelação cível nº** 70037681210. Relator: Irineu Mariani, Rio Grande do Sul, 11 de maio de 2011. Disponível em: <http://www.cpt.com.br/codigo-florestal/jurisprudencia-sobre-construcao-em-app#ixzz3oUOmtp16>. Acesso em: 20 out. 2015.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/Lei 4471 de1965>. Acesso em: 20 set. 2015.

CARNEIRO, N. I. **Política florestal**. 2. ed. Curitiba: Editora da FUPEF, 1981. 74 p.

CASTORIADIS, C. A pólis grega e a criação da democracia. In: CASTORIADIS, C. **Encruzilhadas do labirinto II. Domínios do homem.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. p. 268-275.

CASTORIADIS, C. **As encruzilhadas do labirinto:** os domínios do homem: volume 2. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. 466 p.

EGGENSPERGER, M. **Análise da qualidade urbana e ambiental em reassentamentos:** o caso novo horizonte em Curitiba – Paraná. 2007. 97 p. Monografia (Aperfeiçoamento/Especialização em Gestão do Meio Urbano) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Paraná, 2007.

EM DESTAQUE. **Significados**, [S.l.], 2015. Disponível em: <www.Significados.com.br>. Acessado em: 19 ago. 2015.

FERNANDES, E. O estatuto da cidade e a ordem jurídico-urbanística. In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. C. (Org.). **O estatuto da cidade:** comentado. São Paulo: Ministério das Cidades, 2010. p. 55-70.

FINK, D. R.; PEREIRA, M. S. Vegetação de preservação permanente e meio ambiente urbano. **Revista de Direito Ambiental,** São Paulo, v. 1, p. 77-88, 1996.

GARCIA, Y. M. O código florestal brasileiro e suas alterações no congresso nacional. **Geografia em Atos**, Presidente Prudente, v. 1, n. 12, p. 54-74, jan./jun. 2012.

GIRON, W. Alteração no código florestal causará impactos nas cidades. **Envolverde Jornalismo & Sustentabilidade**, São Paulo, 2011. Disponível em: <http://www.envolverde.com.br/ambiente/codigo-florestal/alteracao-no-codigo-florestal-causara-impactos-nas-cidades/>. Acesso em: 20 set. 2015.

HISTÓRIA da Mesopotâmia na antiguidade. **História em Perspectiva**, [S.l.], 2015a. Disponível em: <www.historiaemperspectiva.com>. Acesso em: 19 ago. 2015.

HISTÓRIA de Porto Alegre. **Prefeitura de Porto Alegre**, Porto Alegre, 2015c. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal_pmpa_novo/>. Acesso em: 24 nov. 2015.

HISTÓRIA de São Paulo. **WordPress**, São Paulo, 2015b. Disponível em: <https://historiadesaopaulo.wordpress.com/fundacao-da-cidade-de-sao-paulo/>. Acesso em: 24 nov. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2010**. Brasília: IBGE, 2010. Disponível em:<http://www.Censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em: 12 set. 2015.

MACHADO, P. A. L. **Direito ambiental brasileiro.** 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. 1352 p.

MAGALHAES, J. P. **A evolução do direito ambiental brasileiro.** São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 1998. 76 p.

MARICATO, E. O estatuto da cidade periférica. In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. C. (Org.). **O estatuto da cidade:** comentado. São Paulo: Ministério das Cidades, 2010. p. 5-22.

MARTINS, R. **Livro das árvores do Paraná**. Curitiba: Empresa Gráfica Paranaense, 1944. 274 p.

MESOPOTÂMIA. Disponível em: <www.históriadomundo.com.br>. Acesso em: 19 ago. 2015.

ORIENTAÇÃO Normativa Número 480. **Advocacia-Geral da União,** Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/96663>. Acesso em: 22 set. 2015.

PEREIRA, O. D. **Direito florestal brasileiro:** ensaio. Rio de Janeiro: Borsoi, 1950. 573 p.

PEREIRA, P. Ministra fraca leva código a um desastre. **Jornal "O Estado de São Paulo"**, São Paulo, 04 mar. 2012. Disponível em: <http://www.estadao. com.br/noticias/geral,ministra-fraca-leva-codigo-a-um-desastre-imp-,843788>. Acesso em: 19 ago. 2015.

PETERS, E. L. **Função ambiental da propriedade no Brasil**. Curitiba: Editora da UFPR, 1999. 476 p.

PIETRE, R. O código florestal e as zonas urbanas. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 33, p. 299-306, 2006.

PRESTES, V. B. (Org.). **Direito e mudanças climáticas:** a reforma do código florestal: limites jurídicos. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2010. 189 p. (Direito e Mudanças Climáticas, 1).

REBELO, A. **Substitutivo ao projeto de lei 1876/99**. [S.l.: s.n.], 2010. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=4802442010>. Acesso em: 19 set. 2015.

SILVA, J. A. da. **Direito urbanístico brasileiro.** 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. 476 p.

SILVA, S. T. et al. Código florestal: em defesa das nossas florestas e do nosso futuro. In: LAVRATTI, P.; TARSO, P. L. **Direito e mudanças climáticas 4**: reforma do código florestal: limites jurídicos. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2010. p. 24-69.

SOUZA, R. Suméria. **História do Mundo,** Goiânia, 2015. Disponível em: <http://historiado mundo.uol.com.br/sumeria/>. Acesso em: 24 nov. 2015.

VALVERDE, S. R. **Estudo comparativo da legislação florestal sobre áreas de preservação permanente e reserva legal**. Viçosa: Fórum de Meio Ambiente do Setor Elétrico, 2010. Disponível em: <http://www.fmase.com.br/FMASE/arquivos/ biblioteca virtual/estudos/25.03.2010>. Acesso em: 22 set. 2015.

WAINER, A. H. **Legislação Ambiental Brasileira**. Rio de Janeiro: Forense,1991. 112 p.

ANEXOS

ANEXO A - “EMI nº 0018/2012 MMA/MDA/MAPA/MP/MCTI/MCIDADES/AGU

Brasília, 25 de maio de 2012.

Excelentíssima Senhora Presidenta da República,

1. Submetemos a Vossa Excelência projeto de medida provisória que altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que “dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, altera as leis n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006, revoga as Leis nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências”.

.....

15.É proposta, ainda, no art. 4º, a inclusão dos parágrafos 9º e 10, com a finalidade de garantir que os Planos Diretores e Leis de Uso do Solo em áreas urbanas respeitem os limites de proteção às margens dos cursos d’água, reduzindo o potencial de conflito entre a legislação municipal e a federal. Tais dispositivos visam a suprir vetos aos §§ 7º e 8º do texto aprovado pelo Congresso, cujo conteúdo se mostrava excessivamente permissivo e capaz de gerar grave retrocesso à luz da legislação em vigor, ao dispensar, em regra, a necessidade da observância dos critérios mínimos de proteção, que são, ademais, essenciais para a prevenção de desastres naturais e proteção da infraestrutura. Sem a observância dos limites estabelecidos no art. 4º, cada ente municipal poderia vir a adotar um critério diferente para definição da largura da faixa de passagem de inundação ou de APP, o que poderia ser inadequado ao permitir a manutenção e ampliação de áreas de risco.

ANEXO B - Ementa: Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, para dispor sobre as Áreas de Preservação Permanentes em áreas urbanas.

Explicação da Ementa: Altera a redação do § 9º e acresce § 10 ao art. 4º da Lei nº 12.651/12 (dispõe sobre a proteção da vegetação nativa) para considerar, no § 9º da mencionada Lei, como Área de Preservação Permanente, as áreas urbanas, assim entendidas as áreas compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, as faixas marginais de qualquer curso d'água natural que delimitem as áreas da faixa de passagem de inundação terão sua largura determinada pelos respectivos Planos Diretores e Leis de Uso do Solo, ouvidos os Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente, e respeitado, no que couber, o plano de defesa civil. Sendo que, de acordo como o § 10 da mencionada Lei, no caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, observar-se-á o disposto nos respectivos Planos Diretores e Leis Municipais de Uso do Solo, respeitado, no que couber, o plano de defesa civil.

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 368, DE 2012

Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, para dispor sobre as Áreas de Preservação Permanentes em áreas urbanas.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 4º da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, passa a vigorar acrescido do seguinte § 10: "Art. 4º .....
.....

§9º Em áreas urbanas, assim entendidas as áreas compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, as faixas marginais de qualquer curso d'água natural que delimitem as áreas da faixa de passagem de inundação terão sua largura determinada pelos respectivos Planos Diretores e Leis de Uso do Solo, ouvidos os Conselhos

Estaduais e Municipais de Meio Ambiente, e respeitado, no que couber, o plano de defesa civil.

§10. No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, observar-se-á o disposto nos respectivos Planos Diretores e Leis Municipais de Uso do Solo, respeitado, no que couber, o plano de defesa civil.” ..... (NR) Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

ANEXO C –

I – RELATÓRIO

Submete-se à apreciação da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), em decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 368, de 2012, de autoria da Senadora Ana Amélia. A proposição modifica o art. 4º da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que, em seu caput, tipifica as categorias e estabelece as dimensões mínimas das Áreas de Preservação Permanente (APPs) – inclusive as de natureza hídrica – em zonas rurais ou urbanas. O PLS sob exame acresce dois parágrafos (§§ 9º e 10) a esse art. 4º com o propósito de conceder aos municípios plena competência para definir e fixar os limites das APPs – por meio de planos diretores e leis locais de uso e ocupação do solo – nas áreas compreendidas nos perímetros urbanos determinados por lei municipal e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. A proposição já tramitou nas Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e de Agricultura e Reforma Agrária (CRA). A primeira Comissão aprovou o PLS com emenda para corrigir vício de técnica legislativa referente à numeração de dispositivos. Assim, os §§ 9º e 10 inseridos no art. 4º da Lei 12.651, de 2012, pelo art. 1º do PLS, passam a ser, respectivamente, §§ 10 e 11. Na Comissão de Agricultura e Reforma Agrária, onde tivemos a oportunidade de relatar a matéria, o projeto também foi aprovado com uma emenda, que dá nova redação ao § 10 do art. 4º da Lei nº 12.651, de 2012. Não foram apresentadas emendas ao PLS nº 368, de 2012, no prazo regimental.

II – ANÁLISE

Nos termos do inciso II do art. 102-A do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CMA opinar sobre o mérito do PLS nº 368, de 2012. A Lei nº 12.651, de 2012 (novo Código Florestal), em seu art. 4º, tipifica e estabelece as dimensões das APPs – áreas vegetadas, ou não, que devem ser obrigatoriamente preservadas, ou restauradas, em zonas urbanas ou rurais. A autora do projeto apontou de forma inequívoca que “em muitas situações, a metragem de APP hídrica exigida conflita com as peculiaridades dos municípios”, e “exatamente por conta desse conflito, e das diferentes interpretações jurídicas que eram dadas à idêntica redação presente no antigo Código Florestal, o Ministério Público vem ajuizando

inúmeras ações do Ministério Público contra diversas prefeituras brasileiras". Como bem observou a CCJ, quando se trata de APP em áreas urbanas, "é imprescindível disciplinar o uso do solo de forma a atender a aspectos sociais e econômicos de ordenamento territorial, e não apenas os ambientais". Ainda conforme a CCJ, a proposição tem o mérito de "promover a segurança jurídica em processos de licenciamento ambiental a que se sujeitam inúmeros empreendimentos, bem como para trazer à legalidade – obedecidos o plano diretor e os planos de defesa civil – ocupações seculares em áreas urbanas atualmente classificadas como APP". Nesse contexto, seguindo argumento expendido na CRA, é preciso reconhecer o fato, ainda que polêmico, de que, consideradas as funcionalidades específicas das áreas urbanas, os afastamentos mínimos requeridos pela Lei nº 12.651, de 2012, para as APPs hídricas podem se mostrar excessivos. Por consequente, não nos parece adequado impor ao meio urbano as mesmas regras prescritas para as zonas rurais. O fato de as APPs em áreas urbanas passarem a ser regidas pelos planos diretores e pelas leis de uso do solo municipais não implica menor rigor na proteção ambiental, uma vez que o projeto determina a oitiva dos conselhos municipais de meio ambiente. Como ponderamos anteriormente, embora o PLS sob exame apresente uma solução que compatibiliza a função social do meio urbano e a proteção dos atributos ambientais, julgamos ainda necessário aperfeiçoar sua redação. Em primeiro lugar, em prol da clareza e da boa técnica legislativa, os §§ 9º e 10 acrescidos ao art. 4º do novo Código Florestal pelo projeto passam a ser nomeados como §§ 10 e 11. A análise desses parágrafos, à luz das competências da CMA, leva-nos a reiterar que o texto não faz menção expressa às APPs. Observa-se que o termo "faixas marginais de qualquer curso d'água natural que delimitem as áreas da faixa de passagem de inundação", utilizado no projeto, não coincide com definição de APP dada pela Lei nº 12.651, de 2012 – circunstância que poderia levar à interpretação de que os municípios definiriam as "faixas de inundação" e não propriamente as APPs em áreas urbanas como quer a iniciativa. Manifestamos também, uma vez mais, a convicção que o comando inscrito na redação proposta para o § 11 do art. 4º da Lei nº 12.651, de 2012, qual seja o de estabelecer a observância dos planos diretores, mostra-se desnecessário em face da determinação nesse sentido estabelecida no art. 182 da Constituição Federal. Essas adequações já foram objeto da Emenda nº 2-CRA, que propõe ao § 10 do art. do art. 4º da Lei nº 12.651, de 2012, a seguinte redação: nas áreas urbanas, a

largura das faixas de APP marginais a corpos d'água serão definidas nos planos diretores e nas leis de uso do solo municipais, ouvidos os respectivos conselhos municipais de meio ambiente e respeitado, no que couber, o Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil. Desse modo, entendemos que o projeto merece acolhimento com a emenda aprovada pela CRA, restando prejudicada a emenda da CCJ que se referia a remuneração dos dois parágrafos originalmente propostos.

III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 368, de 2012, nos termos da Emenda nº 2 – CRA, e pela prejudicialidade da emenda nº 1 – CCJ.

Sala da Comissão, 03 de junho de 2014. ”

ANEXO D - RESOLUÇÃO CONAMA nº 369, de 28 de março de 2006 Publicada no DOU no 61, de 29 de março de 2006, Seção 1, páginas 150 - 151

Correlações: · Em atendimento à Lei 4.771, de 15 de setembro de 1965, altera pela MP 2.166/2001 Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP.

O CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE-CONAMA, no uso das competências que lhe são conferidas pela Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981, regulamentada pelo Decreto no 99.274, de 6 de junho de 1990, e tendo em vista o disposto nas Leis no 4.771, de 15 de setembro e 1965, no 9.433, de 8 de janeiro de 1997, e o seu Regimento Interno, e Considerando, nos termos do art. 225, caput, da Constituição Federal, o dever do Poder Público e da coletividade de proteger o meio ambiente para a presente e as futuras gerações; Considerando as responsabilidades assumidas pelo Brasil por força da Convenção da Biodiversidade, de 1992, da Convenção Ramsar, de 1971 e da Convenção de Washington, de 1940, bem como os compromissos derivados da Declaração do Rio de Janeiro, de 1992; Considerando que as Áreas de Preservação Permanente-APP, localizadas em cada posse ou propriedade, são bens de interesse nacional e espaços territoriais especialmente protegidos, cobertos ou não por vegetação, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas; Considerando a singularidade e o valor estratégico das áreas de preservação permanente que, conforme indica sua denominação, são caracterizadas, como regra geral, pela intocabilidade e vedação de uso econômico direto; Considerando que as áreas de preservação permanente e outros espaços territoriais especialmente protegidos, como instrumentos de relevante interesse ambiental, integram o desenvolvimento sustentável, objetivo das presentes e futuras gerações; Considerando a função sócioambiental da propriedade prevista nos arts. 5o , inciso XXIII, 170, inciso VI, 182, § 2o , 186, inciso II e 225 da Constituição e os princípios da prevenção, da precaução e do poluidor-pagador; Considerando que o direito de propriedade será exercido com as limitações que a legislação estabelece,

ficando o proprietário ou posseiro obrigados a respeitarem as normas e regulamentos administrativos; Considerando o dever legal do proprietário ou do possuidor de recuperar as Áreas de Preservação Permanente-APP's irregularmente suprimidas ou ocupadas; Considerando que, nos termos do art. 8o , da Lei no 6.938, de 1981, compete ao Conselho Nacional do Meio Ambiente-CONAMA estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos; e Considerando que, nos termos do art. 1o § 2o , incisos IV, alínea "c", e V, alínea "c", da Lei no 4.771, de 15 de setembro de 1965, alterada pela MP no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, compete ao CONAMA prever, em resolução, demais obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública e interesse social; resolve:

Seção I

Das Disposições Gerais

Art. 1o Esta Resolução define os casos excepcionais em que o órgão ambiental competente pode autorizar a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP para a implantação de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social, ou para a realização de ações consideradas eventuais e de baixo impacto ambiental.

§ 1o É vedada a intervenção ou supressão de vegetação em APP de nascentes, veredas, manguezais e dunas originalmente providas de vegetação, previstas nos incisos II, IV, X e XI do art. 3o da Resolução CONAMA no 303, de 20 de março de 2002, salvo nos casos de utilidade pública dispostos no inciso I do art. 2o desta Resolução, e para acesso de pessoas e animais para obtenção de água, nos termos do § 7o , do art. 4o , da Lei no 4.771, de 15 de setembro de 1965.

§ 2o O disposto na alínea "c" do inciso I, do art. 2o desta Resolução não se aplica para a intervenção ou supressão de vegetação nas APP's de veredas, restingas, manguezais e dunas previstas nos incisos IV, X e XI do art. 3o da Resolução CONAMA no 303, de 20 de março de 2002.

§ 3o A autorização para intervenção ou supressão de vegetação em APP de nascente, definida no inciso II do art. 3o da Resolução CONAMA no 303, de 2002,

fica condicionada à outorga do direito de uso de recurso hídrico, conforme o disposto no art. 12 da Lei no 9.433, de 8 de janeiro de 1997. § 4o A autorização de intervenção ou supressão de vegetação em APP depende da comprovação pelo empreendedor do cumprimento integral das obrigações vencidas nestas áreas.

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

I - utilidade pública:

a) as atividades de segurança nacional e proteção sanitária;

b) as obras essenciais de infra-estrutura destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia;

c) as atividades de pesquisa e extração de substâncias minerais, outorgadas pela autoridade competente, exceto areia, argila, saibro e cascalho;

d) a implantação de área verde pública em área urbana;

e) pesquisa arqueológica;

f) obras públicas para implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados; e

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

II - interesse social:

a) as atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa, tais como prevenção, combate e controle do fogo, controle da erosão, erradicação de invasoras e proteção de plantios com espécies nativas, de acordo com o estabelecido pelo órgão ambiental competente;

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

c) a regularização fundiária sustentável de área urbana;

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

III - intervenção ou supressão de vegetação eventual e de baixo impacto ambiental, observados os parâmetros desta Resolução.

.....