

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

WILLIAN DE MELO

A FRAGILIZAÇÃO DA PROTEÇÃO DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO  
PERMANENTE E A FLEXIBILIZAÇÃO DAS HIPÓTESES DE INTERVENÇÃO E  
SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO NATIVA NA LEI N.º 12.651 DE 2012

CURITIBA

2019

WILLIAN DE MELO

A FRAGILIZAÇÃO DA PROTEÇÃO DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO  
PERMANENTE E A FLEXIBILIZAÇÃO DAS HIPÓTESES DE INTERVENÇÃO E  
SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO NATIVA NA LEI N.º 12.651 DE 2012

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: Prof.<sup>a</sup> M.<sup>a</sup> Jaqueline de Paula Heimann.

CURITIBA

2019

**A fragilização da proteção das Áreas de Preservação Permanente e a flexibilização das hipóteses de intervenção e supressão de vegetação nativa na Lei 12.651 n.º de 2012**

Willian de Melo

**RESUMO**

O presente estudo visa analisar as consequências das alterações trazidas pela Lei n.º 12.651/2012 aos regimes de proteção e manejo das Áreas de Preservação Permanente, o que implicou em sensíveis modificações às hipóteses de intervenção e supressão de vegetação nativa nesses espaços especialmente protegidos. Para tanto, serão abordadas a evolução histórica da legislação florestal no Brasil, bem como o conceito e natureza jurídica das APPs. Por fim, serão pormenorizadas as alterações introduzidas pelo novo Código Florestal, comparando-as à sistemática adotada pelo regramento existente antes de sua vigência, em especial a Lei nº 4.771/65 e a Resolução CONAMA n.º 369/2006. Da mesma forma, será objeto de análise as consequências trazidas ao tema em razão do julgamento da ADI 4.903 pelo STF.

Palavras-chave: Código Florestal. Intervenções excepcionais. Utilidade Pública. Interesse social. ADI 4.903.

**ABSTRACT**

This study aims to analyze the consequences of the changes brought by Federal Law n.º 12,651/2012 to the regimes of protection and management of Permanent Preservation Areas, which implied sensitive changes to the hypothesis of intervention and suppression of native vegetation in these specially protected spaces. To this purpose, the historical evolution of forest legislation in Brazil will be addressed, as well as the concept and legal nature of PPAs. Finally, the changes introduced by the new Forest Code will be detailed, comparing them to the system adopted by the existing regulation prior to its effectiveness, in particular Federal Law n.º 4,771/65 and CONAMA Resolution n.º 369/2006. Likewise, it will be analyzed the consequences brought to the theme due to the judgment of ADI 4,903 by the Supreme Court.

Keywords: Forest Code. Exceptional Interventions. Public Utility. Social Interest. ADI 4.903.

## 1 INTRODUÇÃO

O instituto jurídico das Áreas de Preservação Permanente (APPs) é de fundamental importância para a proteção de recursos hídricos, estabilidade geológica do solo e da paisagem, proteção da biodiversidade e outros processos vitais.

Com o advento da Lei n.º 12.651/2012, também denominada (Novo) Código Florestal<sup>1</sup>, sensíveis modificações foram trazidas aos regimes de proteção e manejo das APPs, flexibilizando as regras anteriormente estabelecidas.

Este estudo busca analisar tais modificações, comparando-as aos regimes anteriormente adotados e, dessa forma, refletir sobre suas consequências para a proteção das APPs e do meio ambiente de forma geral.

Para a devida compreensão das modificações trazidas pela Lei n.º 12.651/12, primeiramente será abordada a evolução histórica da legislação florestal no Brasil. Após, passa-se à análise do conceito de APP e sua natureza jurídica. Finalmente, põe-se em evidência as intervenções excepcionais nas APPs, comparando-se as regras estabelecidas pelo Código Florestal revogado, Lei n.º 4.771/1965, e pelas Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) à sistemática adotada pelo Código Florestal de 2012. Também serão verificadas as consequências do julgamento da ADI 4.903 para o tema.

## 2 HISTÓRICO

Inicialmente, faz-se necessário tecer algumas considerações acerca da evolução histórica do instituto jurídico Área de Preservação Permanente (APP), pois, conforme se depreende do título do presente trabalho, ele parte da premissa de que houve “fragilização” e “flexibilização” a partir da edição da Lei n.º 12.651/12.

---

<sup>1</sup> Para Diniz (2008 *apud* FIORILLO, 2018), código é “um conjunto ordenado de princípios e disposições legais alusivos a certo ramo do direito positivo, redigido sob a forma de artigos, que, às vezes, se subdividem em parágrafos e incisos, agrupando-se em capítulos títulos e livros”. Ainda segundo Diniz, codificar é “elaborar um código para regular determinada matéria nem dado País, com autorização do poder competente”. Diante de tais definições, a Lei n.º 12.651/2012 não pode ser considerada tecnicamente um código, já que, de acordo com Fiorillo (2018, p. 236), ela “não regulamentou por completo a tutela jurídica da vegetação nativa” e, ademais, segundo o mesmo autor, não observou a referida norma “a tramitação formal imposta pelas casas legislativas aos códigos”.

Portanto, a compreensão dos parâmetros legais anteriormente estabelecidos, e sua evolução gradual, é de fundamental importância para o entendimento do quadro apresentado pela legislação atualmente vigente.

O primeiro Código Florestal Brasileiro (Decreto n.º 23.793, de 23 de janeiro de 1934) não trazia o conceito de Áreas de Preservação Permanente, mas classificava as florestas, de acordo com seu artigo 3º, em: I) protetoras; II) remanescentes; III) modelo e; IV) de rendimento. As florestas protetoras eram as que mais se assemelhavam ao atual conceito de APP, tendo como finalidades, dentre outras, conservar o regime das águas, evitar erosões e fixar dunas (BRASIL, 1934).

O Decreto n.º 23.793/34 foi revogado pela Lei n.º 4.771, de 15 de setembro de 1965, o segundo Código Florestal Brasileiro, e de acordo com Roriz (2013 *apud* SETTE, 2018), evidenciou preceitos de natureza ambiental e fez surgir “o entendimento de que a proteção ambiental é uma das bases para a manutenção produtiva das atividades agropecuárias”.

Todavia, o texto original do Código Florestal de 1965 não fazia menção às APPs, sendo que, somente com a edição da Medida Provisória n.º 1.956-50, de 26 de maio de 2000 (e suas diversas reedições até a MP n.º 2.166-67/2001), tal conceito foi introduzido por meio da inserção do art. 1º, § 2º, II<sup>2</sup>.

Para Azevedo:

Até então, a Lei 4.771/1965 apenas fazia referência às florestas e demais formas de vegetação de preservação permanente. Mais que um mero esclarecimento conceitual, a definição imposta no art. 1º, § 2º, II, da Lei 4.771/1965 implicou a tutela de um espaço em si. Ocorre que a Lei 4.771/1965, até a edição das referidas medidas provisórias, apenas tutelava a flora, ou seja, as florestas e demais formas de vegetação. Vale ressaltar que a Medida Provisória 2.166-67/2001, por força do art. 2º da Emenda Constitucional 32/2001, permaneceu vigente até a edição da recente Lei 12.651/2012 (novo CFlo). (AZEVEDO, 2013, p. 68).

Outro ponto importante no histórico do desenvolvimento do instituto sob estudo foi a edição, pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), das

---

<sup>2</sup> § 2º Para os efeitos deste Código, entende-se por:

[...]

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

Resoluções n.º 302 e 303, ambas do ano de 2002. A primeira tem por objeto estabelecer parâmetros, definições e limites para as APPs de reservatório artificial e a instituição da elaboração obrigatória de plano ambiental de conservação e uso do seu entorno. Já a segunda visa, conforme seu art. 1º, “o estabelecimento de parâmetros, definições e limites referentes às Áreas de Preservação Permanente” (BRASIL, 2002). Também não deve ser olvidada a edição, no ano de 2006, da Resolução CONAMA n.º 369, que trata da intervenção ou supressão de vegetação em APP nas hipóteses de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental.

Mais do que regulamentar o art. 2º da Lei n.º 4.771/65 naquilo que diz respeito às APPs, as supracitadas Resoluções inovaram em alguns pontos, ampliando o conceito e o rol das Áreas de Preservação Permanente, o que traria repercussões, inclusive, ao Código Florestal de 2012.

De acordo com Azevedo:

[...] a principal crítica às Resoluções Conama 302/2002 e 303/2002 encontra-se nessas ampliações do conceito de APPs. Alguns doutrinadores entendem que há flagrante ilegalidade nas Resoluções Conama 302/2002 e 303/2002. Isso porque as ditas Resoluções, ao terem estabelecido hipóteses não previstas na Lei 4.771/1965, teriam inovado o antigo Código Florestal. Se inovaram o anterior, o mesmo também ocorreria em relação ao novo CFlo. E mais: teriam invadido a competência constitucional de outros entes federativos. (AZEVEDO, 2013, p. 71).

Com a edição da Lei n.º 12.651/12, a Lei n.º 4.771/65 foi expressamente revogada e, no lugar de conceitos vagos e categorias que demandavam maiores explicações técnicas e científicas, o que se deu pela via regulamentar, o Novo Código Florestal incorporou vários elementos presentes nas Resoluções CONAMA n.º 302/2002, 303/2002 e 369/2006. Todavia, ao mesmo tempo, diversas outras previsões trazidas por estes regulamentos foram excluídas ou descartadas na nova lei florestal (NIEBUHR, 2018).

No tocante às definições e limites das áreas de preservação permanente, o Novo Código Florestal adotou critérios mais brandos do que aqueles previstos nos regulamentos editados pelo CONAMA, como, por exemplo, a exclusão de dunas e praias do rol das APPs. Da mesma forma, os regramentos atinentes às hipóteses de intervenção nas APPs foram atenuados (BRASIL, 2012).

A edição de um Código Florestal menos rigoroso e a ausência de revogação expressa das Resoluções CONAMA n.º 302/2002, 303/2002 e 369/2006 têm trazido diversas discussões acerca da continuidade da vigência, ou não, dessas últimas.

O tema suscita uma análise mais aprofundada e, considerando que este tópico visa tão somente analisar o desenvolvimento histórico da legislação que trata das APPs, ele voltará a ser abordado de forma mais específica adiante.

### **3 APP – CONCEITOS GERAIS E NATUREZA JURÍDICA**

A Lei n.º 12.651/12, conforme preceitua seu art. 3º, II, define Área de Preservação Permanente como sendo a área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas (BRASIL, 2012).

Na lição de Niebuhr:

As áreas de preservação permanente são espaços que, a rigor e como regra, não admitem ocupação ou intervenção humana. Tal qual o próprio vocábulo sugere, são espaços que devem ser preservados de forma duradoura no tempo. Por preservação entende-se a conservação de suas características naturais; significa protegê-los de danos ou alterações capazes de afetar aquelas características essenciais que fizeram tais espaços receberem qualificação legal especial. (NIEBUHR, 2018, p. 15).

Dada sua importância, as APPs estão inseridas na categoria de espaço territorial especialmente protegido, conforme previsão contida no art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Nos termos da Lei n.º 12.651/12, a instituição das APPs se dá por lei, pela sua localização, sendo denominada APP legal ou *ex vi legis*, nos termos do art. 4º, ou pela sua destinação, por ato do Chefe do Poder Executivo, recebendo a denominação de APP administrativa, conforme art. 6º do mesmo diploma legal (BRASIL, 2012).

Dentre as APPs *ex vi legis* estão as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente; o entorno dos lagos e lagoas naturais; o entorno dos reservatórios d'água naturais (na faixa definida da licença ambiental); o entorno das nascentes e dos olhos d'água perenes; as encostas com declividade

superior a 45°; as restingas; os manguezais; as bordas dos tabuleiros ou chapadas; os topos de morros, montes, montanhas e serras; as áreas em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros e; as veredas (BRASIL, 2012).

Também é importante destacar que o Código Florestal de 2012 veio dirimir uma antiga celeuma relativa ao alcance das APPs às áreas urbanas, suprindo omissão existente no Código revogado (Lei n.º 4.771/65) ao dispor expressamente nesse sentido, conforme previsto em seu art. 4º: “Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas [...]” (BRASIL, 2012)<sup>3</sup>.

No tocante às APPs administrativas, uma determinada área pode ser alçada a esta categoria por meio de Decreto do Chefe do Poder Executivo da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, sendo declaradas de interesse social por serem cobertas de florestas ou outras formas de vegetação destinadas a uma ou mais das seguintes finalidades:

- I - conter a erosão do solo e mitigar riscos de enchentes e deslizamentos de terra e de rocha;
  - II - proteger as restingas ou veredas;
  - III - proteger várzeas;
  - IV - abrigar exemplares da fauna ou da flora ameaçados de extinção;
  - V - proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico, cultural ou histórico;
  - VI - formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias;
  - VII - assegurar condições de bem-estar público;
  - VIII - auxiliar a defesa do território nacional, a critério das autoridades militares.
  - IX - proteger áreas úmidas, especialmente as de importância internacional.
- (SILVA, 2017, p. 311).

Quanto à natureza jurídica das APPs, conforme se extrai do art. 2º do Código Florestal, ela é de limitação ao direito de propriedade, tendo por base o princípio da função socioambiental da propriedade previsto na CF/88. Trata-se de limitação restritiva ao uso da propriedade, uma vez que o bem não é desapropriado como ocorre na limitação supressiva da propriedade (SILVA, 2017).

Conforme ensinamento de Milaré:

As APPs previstas no art. 4º da Lei 12.651/2012, como visto, não dependem da prática de qualquer ato administrativo específico para sua criação, posto que operam *ope legis*, amoldando-se à feição de uma limitação administrativa, que, no dizer sempre preciso de Hely Lopes Meirelles, é

---

<sup>3</sup> Nesse sentido, importante destacar a decisão proferida pelo STJ no julgamento do Recurso Especial n.º 1.518.490/SC, tendo sido decidido que caberia ao Código Florestal vigente à época dos fatos (o de 1965), e não à Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei n.º 6.766/1979), regular as APPs localizadas em áreas urbanas (STJ, 2018).

“toda imposição legal, gratuita, unilateral e de ordem pública condicionadora do exercício de direitos ou de atividades particulares às exigências do bem-estar social”. (MILARÉ, 2018, p. 1661)

Por outro lado, as APPs administrativas, nos termos do art. 6º do Novo Código Florestal, são instituídas por meio de ato formal e, diferente das *ex vi legis*, não possuem caráter genérico e abstrato, o que impõe ao Estado o dever de indenizar os indivíduos afetados pela sua instituição, pelo que se diferenciam daquelas previstas no art. 4º por carecerem de gratuidade (MILARÉ, 2018).

#### **4 INTERVENÇÕES EXCEPCIONAIS NAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE**

Como regra geral, as Áreas de Preservação Permanente, conforme o próprio nome sugere, são resguardadas da intervenção humana, emergindo tal raciocínio do *status* constitucional que ostentam enquanto espaço territorial especialmente protegido, que, conforme expresso no art. 225, § 1º, III, da CF/88, é “vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção” (BRASIL, 1988).

Para Lehfeld, Carvalho e Balbim (2013 *apud* Araújo, 2013), intervenção compreende qualquer ação humana em área protegida, sendo gênero do qual a supressão de vegetação é espécie.

De fato, as restrições impostas ao uso da propriedade pela instituição de APPs, seja pela via legal ou por ato do Chefe do Executivo, são bastante severas, mas isso não significa dizer que a legislação veda totalmente a intervenção em tais espaços. Na verdade, o que se observa é que o hodierno Código Florestal é bastante pródigo nesse sentido, amparando-se, principalmente, nas hipóteses definidas como de utilidade pública, interesse social e baixo impacto ambiental, conforme elencadas, respectivamente, nos incisos VIII, IX e X, de seu art. 3º (BRASIL, 2012).

##### **4.1 INTERVENÇÕES EXCEPCIONAIS NA VIGÊNCIA DA LEI N.º 4.771/65**

Tendo em vista que este trabalho pretende analisar as consequências da sistemática estabelecida pelo Código Florestal de 2012 nas hipóteses de

intervenção e supressão de vegetação nas APPs, faz-se mister dedicar algumas linhas ao regramento existente antes de sua vigência.

No que diz respeito às hipóteses de utilidade pública e interesse social, o Código Florestal revogado assim dispunha em seu art. 1º, § 2º, incisos IV e V:

[...]

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

[...]

IV - utilidade pública:

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

V - interesse social:

- a) as atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa, tais como: prevenção, combate e controle do fogo, controle da erosão, erradicação de invasoras e proteção de plantios com espécies nativas, conforme resolução do CONAMA;
- b) as atividades de manejo agroflorestal sustentável praticadas na pequena propriedade ou posse rural familiar, que não descaracterizem a cobertura vegetal e não prejudiquem a função ambiental da área; e
- c) demais obras, planos, atividades ou projetos definidos em resolução do CONAMA; (BRASIL, 1965).

No que tange à supressão de vegetação em APP, o mesmo diploma legal estabelecia o seguinte:

Art. 4º A supressão de vegetação em área de preservação permanente somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública ou de interesse social, devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto. (BRASIL, 1965).

No ano de 2006, valendo-se do poder regulamentar que lhe fora outorgado, o CONAMA editou a Resolução n.º 369, que, nos termos de seu art. 2º, disciplinava a intervenção e a supressão de vegetação em APP nos casos de utilidade pública e interesse social da seguinte forma:

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 aquicultura, obedecidos os critérios e requisitos previstos nos §§ 1º e 2º do art. 11, desta Resolução.

II - interesse social:

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

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

c) a regularização fundiária sustentável de área urbana;

d) as atividades de pesquisa e extração de areia, argila, saibro e cascalho, outorgadas pela autoridade competente; (BRASIL, 2006)

Conforme se depreende da leitura dos dispositivos acima transcritos, a Resolução CONAMA n.º 369/2006 ampliou as hipóteses de intervenção contidas na Lei n.º 4.771/65 nos casos de utilidade pública e interesse social, incluindo no rol de ambas, por exemplo, as atividades de pesquisa e extração de substâncias minerais. Da mesma forma, passou a classificar como de interesse social a regularização fundiária sustentável de área urbana. Tal ampliação, contudo, é importante mais uma vez destacar, adveio de disposição contida na própria Lei n.º 4.771/65, que autorizava o CONAMA a assim proceder (AZEVEDO, 2013).

Por outro lado, de acordo com o disposto em seu art. 3º, a Resolução CONAMA n.º 369/2006 tornou mais rígidas as exigências para que fosse autorizada a intervenção ou supressão de vegetação em APP:

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

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

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

III - averbação da Área de Reserva Legal; e

IV - a inexistência de risco de agravamento de processos como enchentes, erosão ou movimentos acidentais de massa rochosa. (BRASIL, 2006).

Portanto, observa-se que o rol de exigências previsto no art. 4º da Lei n.º 4.771/65, que antes abordava somente a supressão de vegetação e se restringia à demonstração da inexistência de alternativa técnica, foi alargado e passou a englobar também as intervenções, o que, de certa forma, trouxe certo equilíbrio à ampliação das hipóteses de intervenção e supressão de vegetação por utilidade pública ou interesse social.

Uma vez que foi traçado um panorama geral a respeito da forma como eram disciplinadas as intervenções excepcionais sob a égide da Lei n.º 4.771/65, em seguida serão analisadas as modificações trazidas pelo atual Código Florestal.

#### 4.2 INTERVENÇÕES EXCEPCIONAIS NA LEI N.º 12.651/2012

O Código Florestal de 2012 trouxe significativas mudanças à sistemática adotada pela legislação anterior quanto às intervenções excepcionais nas APPs em caso de utilidade pública ou interesse social, modificando tanto a caracterização destes últimos, quanto as condições e procedimentos para que sejam autorizadas tais intervenções (AZEVEDO, 2013).

A exemplo da Lei n.º 4.771/65 e da Resolução CONAMA n.º 369/2006, o novo Código Florestal arrola diversas situações em que o legislador entendeu existir utilidade pública e interesse social, conforme disposto em seu art. 3º, VIII e XIX:

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

[...]

VIII - utilidade pública:

- a) as atividades de segurança nacional e proteção sanitária;
- b) as obras de infraestrutura destinadas às concessões e aos serviços públicos de transporte, sistema viário, inclusive aquele necessário aos parcelamentos de solo urbano aprovados pelos Municípios, saneamento, gestão de resíduos, energia, telecomunicações, radiodifusão, instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais, bem como mineração, exceto, neste último caso, a extração de areia, argila, saibro e cascalho;
- c) atividades e obras de defesa civil;
- d) atividades que comprovadamente proporcionem melhorias na proteção das funções ambientais referidas no inciso II deste artigo;
- e) outras atividades similares devidamente caracterizadas e motivadas em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto, definidas em ato do Chefe do Poder Executivo federal;

IX - interesse social:

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

- e) implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados para projetos cujos recursos hídricos são partes integrantes e essenciais da atividade;
- f) as atividades de pesquisa e extração de areia, argila, saibro e cascalho, outorgadas pela autoridade competente;
- g) outras atividades similares devidamente caracterizadas e motivadas em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional à atividade proposta, definidas em ato do Chefe do Poder Executivo federal; (BRASIL, 2012)

Primeiramente, chama a atenção o aumento significativo das situações consideradas como sendo de utilidade pública ou de interesse social, o que já faz transparecer a fragilização trazida pela nova lei florestal à proteção das APPs.

Há de ser ressaltado, também, que diversamente da legislação anterior, o novo Código Florestal não prevê expressamente que as intervenções excepcionais nas APPs ficam condicionadas à inexistência de alternativa técnica e locacional, valendo tal critério somente para “outras atividades similares”, conforme disposto em seu art. 3º, VIII, alínea “e”, e XIX, alínea “g” (BRASIL, 2012).

Todavia, no julgamento da ADI 4.903, o STF deu interpretação conforme a Constituição ao art. 3º, VIII e IX, do Código Florestal, para condicionar a intervenção excepcional em APP, por interesse social ou utilidade pública, à inexistência de alternativa técnica e/ou locacional (STF, 2019).

No que tange às atividades de segurança nacional e proteção sanitária, não houve qualquer modificação, mantendo a Lei n.º 12.651/2012 exatamente aquilo que era previsto no Código Florestal de 1965 e na Resolução n.º 369/2006 do CONAMA.

Quanto às obras de infraestrutura de utilidade pública, é importante notar, primeiramente, a exclusão do adjetivo “essenciais”. O regramento revogado tratava expressamente das “obras essenciais de infra-estrutura”, ao passo que o Novo Código Florestal fala simplesmente em “obras de infraestrutura”. É uma diferença sutil, mas que pode trazer sérias consequências, ao passo que passa a abranger toda e qualquer obra, e não somente as essenciais.

Da mesma forma, destaca-se a inclusão de diversas situações que não eram previstas anteriormente, tais como: obras voltadas ao sistema viário, inclusive as necessárias ao parcelamento do solo urbano; gestão de resíduos e; instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais.

Naquilo que se refere às obras voltadas à implantação de sistema viário decorrente do parcelamento do solo urbano, conforme destacado por Azevedo:

[...] em casos de antigos loteamentos aprovados em áreas que passaram a ser caracterizadas como de preservação permanente, passa a ser viável a utilização dessas áreas para arruamentos. Dessa forma, as áreas limítrofes a essas APPs poderão receber empreendimentos, uma vez que o arruamento, feito em APP, existe unicamente para viabilizar tais empreendimentos privados. Trata-se de uma inovação do novo CFlo não prevista na legislação anterior.

Ademais, a referida hipótese pode ser utilizada para viabilizar, em APPs, a consolidação de parcelamentos urbanos aprovados oekos [sic] Municípios com normas urbanísticas pouco protetivas, bem como de loteamentos que não foram totalmente implantados. (AZEVEDO, 2013, p. 83).

Quanto às obras de infraestrutura destinadas à gestão de resíduos, conforme decidido pelo STF no julgamento da ADI 4.903, foi declarada a inconstitucionalidade da expressão “gestão de resíduos” (STF, 2019).

Sobre tal decisão emanada do STF, Milaré faz o seguinte comentário:

A esse respeito, oportuno tecer uma rápida crítica à vedação firmada pela Suprema Corte, na medida em que não se vê utilidade menor à coletividade em uma obra de infraestrutura destinada à construção de um aterro sanitário, por exemplo, do que na construção de uma via pública ou na instalação de torres destinadas a telecomunicações. Essa diferenciação estabelecida pelo STF, acaba por relegar a questão dos resíduos a um assunto de menor interesse de todos, o que vai na contramão do conjunto legislativo ambiental, que inclui importantes políticas públicas, como a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei 12.305/2010), e da própria ideia de desenvolvimento sustentável. (MILARÉ, 2018, p. 1665).

Todavia, tal crítica parece não ser acertada, uma vez que a decisão do STF não tratou de estabelecer uma escala de utilidade entre determinadas atividades, mas, sim, vedar a intervenção nas APPs para a implantação de atividades de elevado impacto ambiental, como são aquelas relacionadas à gestão de resíduos. São incomparáveis, por exemplo, os impactos trazidos pela implantação de um aterro sanitário e a instalação de uma torre de telecomunicações.

Nesse sentido, como bem destacou o Ministro Luiz Fux em seu voto:

Relembro que o objetivo das APPs consiste em “preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas” (Art. 3º, II, do Código Florestal). Nesse sentido, permitir atividade com presunção legal de alto impacto ambiental em APPs, tal como a gestão de resíduos, implica negar vigência à norma do art. 225, §1º, inciso III, da CF, uma vez que a integridade dos atributos ambientais que justifica a criação desses espaços especialmente protegidos se encontraria em absoluto risco. (STF, 2019).

Outro ponto bastante controverso da Lei n.º 12.651/2012 foi dispor que as obras de infraestrutura voltadas às instalações necessárias à realização de

competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais se enquadram no conceito de utilidade pública. Salta aos olhos o oportunismo da inserção de tal disposição, visto que a Copa do Mundo FIFA de 2014 foi realizada no Brasil.

Nesse sentido, é salutar a crítica feita por Amado (2013 *apud* AZEVEDO, 2013), que observa que “a listagem foi majorada com o novo CFlo, sendo agora possível, no país no futebol, certamente com o aplauso de grande parte do povo brasileiro, construir estádios de futebol em APPs após a pronúncia de utilidade pública”.

Felizmente, o STF, ao julgar a ADI 4.903, declarou inconstitucional a expressão “instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais” (STF, 2019).

Nesse ponto, é importante destacar que, apesar de a Lei n. 12.651/12 listar as situações de utilidade pública e interesse social, ela permite que este rol seja ampliado por meio de ato do Chefe do Poder Executivo Federal, o que certamente pode dar azo à fragilização da proteção das APPs, pois, dadas as vicissitudes políticas, a sanha de atender aos interesses de determinado grupo pode se sobrepor à proteção ao meio ambiente.

Para Araujo:

O Novo Código Florestal, portanto, ao deixar ao critério do Poder Executivo a definição de novos casos de utilidade pública, interesse social e de baixo impacto ambiental, a indicação de novas situações que autorizem a intervenção em e a supressão de vegetação em APP, vai de encontro à dinâmica dos interesses protetivos ambientais, ante a relevância das áreas especialmente protegidas. Esse, por critérios de precaução e segurança jurídica, deveria restringir as hipóteses supressivas de vegetação com vistas à elisão de prejuízos ambientais quiçá irreparáveis. (ARAUJO, 2013, p. 127).

Da mesma forma, é salutar a crítica feita por Silva:

A referida flexibilização de hipóteses presente no Código Florestal é, do ponto de vista da proteção do meio ambiente, no mínimo questionável. A intervenção em Áreas de Preservação Permanente é situação excepcional que, como tal, submete-se ao preenchimento de requisitos impostos pelo legislador. Uma série de normas ambientais, tanto no âmbito federal quanto dos Estados membros, fazem uso das expressões “utilidade pública” e “interesse social” para regulamentar situações excepcionais de utilização dos recursos naturais em áreas ambientalmente relevantes. Importante registrar que tais expressões espelham conceitos jurídicos indeterminados, ou seja, imprecisos. [...]. Cumpre rememorar que lições de hermenêutica jurídica exigem que hipóteses excepcionais, de que é exemplo a situação de intervenção em APP, devem ser interpretadas restritivamente, ou seja, nos exatos termos ressaltados. Não há que se fazer interpretação ampliativa com o intuito de incluir situação não prevista pelo legislador,

exatamente por já se tratar de hipótese excepcional que, portanto, não comporta nova exceção. O Código Florestal vai, portanto, exatamente no sentido contrário, deixando a critério do Poder Executivo a definição de novos casos de utilidade pública, interesse social e de baixo impacto ambiental, situações estas que autorizam a intervenção e a supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente. (SILVA, 2017, p. 317).

No tocante às atividades de baixo impacto ambiental, o Código Florestal de 2012 repete os critérios estampados na Resolução CONAMA n.º 369/2006 e, de fato, não acarretam impactos significativos ao meio ambiente (AZEVEDO, 2013). Ademais, a definição de outras ações ou atividades similares é feita por ato do CONAMA ou dos Conselhos Estaduais do Meio Ambiente, e não do Chefe do Poder Executivo Federal, o que diminui o risco de ingerências motivadas por razões políticas. Assim sendo, por tais motivos, as intervenções na hipótese de baixo impacto ambiental não serão abordadas no presente trabalho.

Outro ponto que demanda atenção são as disposições trazidas pelo art. 8º, §2º, da Lei n.º 12.651/2012, que estabelece o seguinte:

A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente de que tratam os incisos VI e VII do caput do art. 4º poderá ser autorizada, excepcionalmente, em locais onde a função ecológica do manguezal esteja comprometida, para execução de obras habitacionais e de urbanização, inseridas em projetos de regularização fundiária de interesse social, em áreas urbanas consolidadas ocupadas por população de baixa renda. (BRASIL, 2012).

Na opinião de Amado (2013 *apud* AZEVEDO, 2013):

Outro absurdo praticado pelo novo CFlo é permitir, mesmo que excepcionalmente, o licenciamento ambiental para a supressão vegetal em manguezais para a execução de obras habitacionais e de urbanização. De acordo com o artigo 8º, § 2º, que lamentavelmente não foi vetado, a intervenção ou a supressão de vegetação nativa em área de preservação permanente situada nas restingas estabilizadoras de mangue ou nos próprios manguezais, poderá ser autorizada, excepcionalmente, em locais onde a função ecológica do manguezal esteja comprometida, para execução de obras habitacionais e de urbanização, inseridas em projetos de regularização fundiária de interesse social, em áreas urbanas consolidadas ocupadas por população de baixa renda. Assim, em vez de determinar a recuperação do manguezal comprometido, o Código Florestal dos ruralistas permite a sua deterioração total para a construção de residências em áreas urbanas consolidadas ocupadas por população de baixa renda.

O referido dispositivo também foi objeto de questionamento na ADI 4.903, todavia, o STF declarou sua constitucionalidade. De acordo com a Corte Suprema, houve “[...] louvável compatibilização entre a proteção ambiental e os vetores constitucionais de erradicação da pobreza e da marginalização, e redução das desigualdades sociais” (STF, 2019).

É fato que a urbanização desordenada e as ocupações irregulares no Brasil, com bastante frequência, avançam sobre áreas de preservação permanente, principalmente faixas marginais de cursos d'água, encostas e manguezais. Dessa forma, o ideal seria criar dispositivos legais que estimulassem a recuperação de APPs ocupadas, e não o contrário.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Como visto, do instituto jurídico Área de Preservação Permanente surgiu após um longo processo de evolução legislativa, tendo se consolidado, de fato, com o advento da Medida Provisória n.º 1.956-50, de 26 de maio de 2000, que inseriu o art. Lei n.º 4.771, de 15 de setembro de 1965.

Apesar de se enquadrarem no conceito de espaços territoriais especialmente protegidos, nos termos do art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal de 1988, as APPs não estão isentas da intervenção humana, sendo possível autorizá-la nas hipóteses de utilidade pública, interesse social e baixo impacto ambiental.

Considerando que a Lei n.º 12.651/12 não trouxe alterações significativas às hipóteses de intervenção por atividades de baixo impacto ambiental, este trabalho se restringiu às situações de utilidade pública e interesse social e, como visto, na vigência do Código Florestal de 1965, estas foram regulamentadas pela Resolução CONAMA n.º 369/2006, que tornou mais rígidas as exigências para a autorização de intervenção e a supressão de vegetação em APPs, o que é constatado ao se comparar o art. 3º da referida resolução com o art. 4º da Lei n.º 4.771/65.

Pôde-se compreender que, de fato, o Código Florestal de 2012 fragilizou a proteção das APPs. Primeiramente, ao modificar definições e limites das áreas de preservação permanente, estabelecendo diretrizes menos rígidas do que aquelas fixadas pelas Resoluções do CONAMA sobre a matéria, excluindo, inclusive, alguns espaços desse rol, como dunas e praias. Por outro lado, também promoveu uma significativa expansão das hipóteses definidas como de utilidade pública e interesse social.

É certo que o julgamento da ADI 4.903 foi capaz de impor um freio salutar a alguns desses retrocessos à proteção do meio ambiente. Todavia, alguns pontos preocupantes permanecem, como, por exemplo, a possibilidade de o Chefe do

Poder Executivo ampliar o elenco de situações definidas como de utilidade pública, interesse social e de baixo impacto ambiental.

## REFERÊNCIAS

ARAUJO, P. S. Supressão de vegetação nativa em área de preservação permanente. **Revista Direito Ambiental e sociedade**, Caxias do Sul, v. 3, n. 2, p. 109-133, 2013. Disponível em

<http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/3634/2266>.

Acesso em: 14 mai. 2019.

AZEVEDO, R. E. S. O novo código florestal e a flexibilização das intervenções excepcionais em áreas de preservação permanente. **Revista Direito Ambiental e sociedade**, Caxias do Sul, v. 3, n. 1, p. 43-64, 2013. Disponível em

<http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/3618/2068>.

Acesso em: 14 mai. 2019.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição: República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934**. Aprova o código florestal que com este baixa. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/D23793.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D23793.htm)>. Acesso em: 10 maio 2019.

BRASIL. **Lei nº 12651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm)>. Acesso em: 10 maio 2019.

FIORILLO, C. A. P. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

MILARÉ, E. **Direito do ambiente**. 11. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

NIEBUHR, P. D. M. **Manual das áreas de preservação permanente: regime jurídico geral, espécies, exceções com doutrina e jurisprudência**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

SETTE, M. T. D. **Novo código florestal: repercussões na tutela das áreas de preservação permanente e reserva legal**. Curitiba: Juruá, 2018.

SILVA, R. F. T. D. **Manual de direito ambiental**. 7. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2017.

STF. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE : ADI 4.903/DF. Relator: Ministro Luiz Fux. DJE: 13/08/2019. STF, 2019. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15340792260&ext=.pdf>>. Acesso em: 13 ago. 2019.

STJ. RECURSO ESPECIAL : REsp 1518490 SC 2015/0047822-0. Relator: Ministro OG FERNANDES. DJE; 15/10/2018. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/638027806/recurso-especial-resp-1518490-sc-2015-0047822-0/inteiro-teor-638027836?ref=serp>>. Acesso em 26/08/2019.