

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

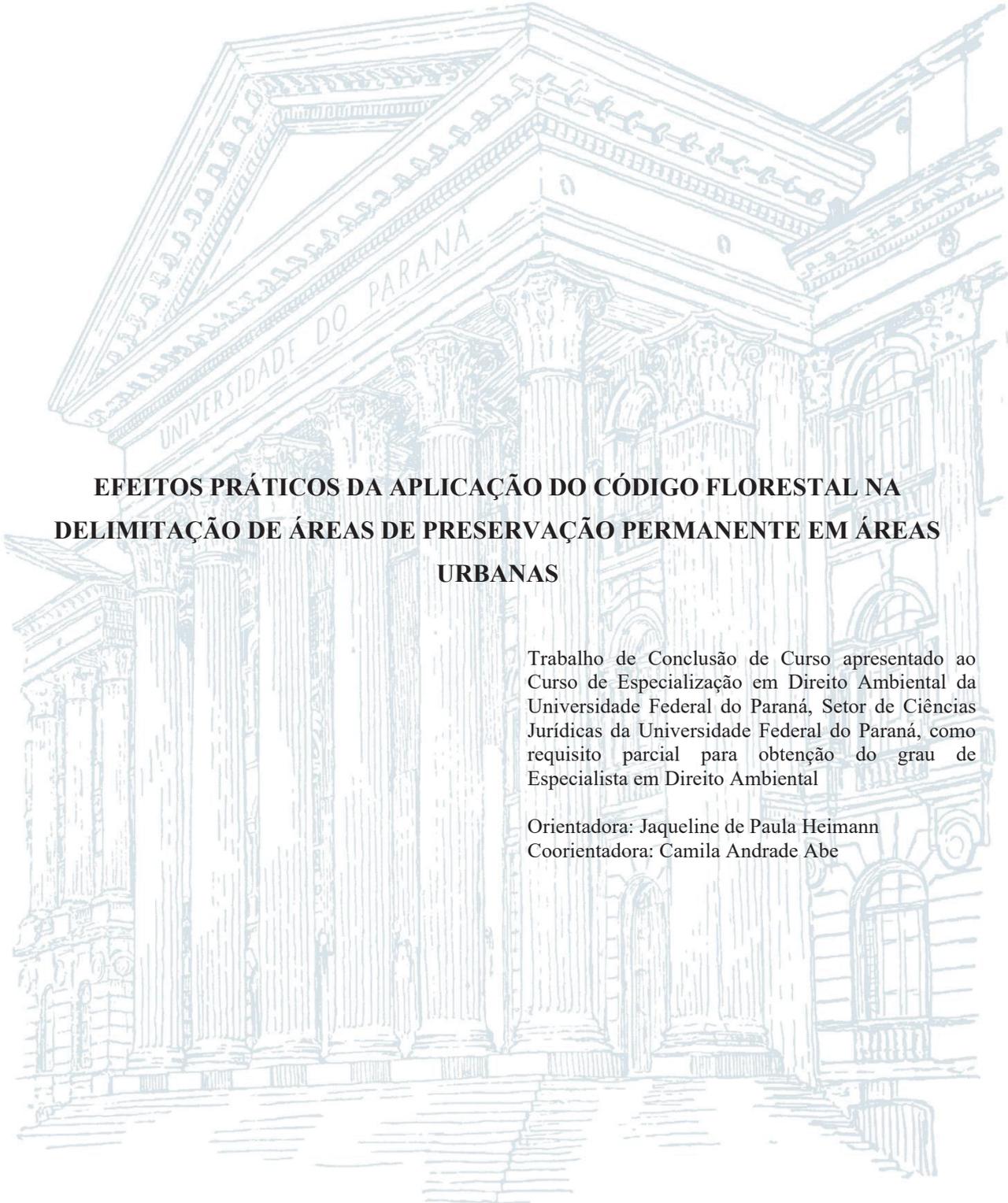
CLARISSE DE OLIVEIRA CARMO

**EFEITOS PRÁTICOS DA APLICAÇÃO DO CÓDIGO FLORESTAL NA  
DELIMITAÇÃO DE ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE EM ÁREAS  
URBANAS**

CURITIBA

2021

**CLARISSE DE OLIVEIRA CARMO**



**EFEITOS PRÁTICOS DA APLICAÇÃO DO CÓDIGO FLORESTAL NA  
DELIMITAÇÃO DE ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE EM ÁREAS  
URBANAS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Especialização em Direito Ambiental da Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial para obtenção do grau de Especialista em Direito Ambiental

Orientadora: Jaqueline de Paula Heimann  
Coorientadora: Camila Andrade Abe

CURITIBA

2021

## **TERMO DE APROVAÇÃO**

CLARISSE DE OLIVEIRA CARMO

### **EFEITOS PRÁTICOS DA APLICAÇÃO DO CÓDIGO FLORESTAL NA DELIMITAÇÃO DE ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE EM ÁREAS URBANAS**

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado como requisito parcial para obtenção do grau de Especialista em Direito Ambiental, no curso de Pós-Graduação em Direito Ambiental, Setor de Ciências Jurídicas, da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Orientadora: Jaqueline de Paula Heimann

Coorientadora: Camila Andrade Abe

Curitiba. 07 de dezembro de 2021.

## RESUMO

As áreas de preservação permanente (APP) referentes às faixas marginais de cursos de água consistem em espaços territoriais especialmente protegidos, previstos em lei, com a finalidade de garantir o equilíbrio ecossistêmico por meio da preservação dos recursos hídricos, da paisagem e da biodiversidade. A gestão de APP decorre de diferentes instrumentos normativos, em constante evolução, responsáveis por definir critérios de uso e delimitação de tais espaços. Diante da evolução da legislação que dispõe sobre APPs, conflitos interpretativos e dúvidas acerca de sua aplicabilidade, sobretudo em áreas urbanas, emergiram e geraram recursos representativos da controvérsia que culminaram no julgamento do Tema 1.010 pelo Supremo Tribunal de Justiça (STJ) e na consequente mobilização de partes interessadas para conferir maior celeridade à tramitação do Projeto de Lei 2510 de 2019, que dispõe sobre APP no entorno de cursos de água em áreas urbanas consolidadas. Adotando-se como objeto de estudo a evolução dos marcos regulatórios na esfera federal, o presente trabalho analisou a decisão do STJ sobre o Tema 1.010 à luz da Nova Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Para exemplificar os efeitos práticos da decisão e os possíveis desdobramentos da aprovação do Projeto de Lei, foi realizado estudo de caso para o município de São Lourenço – MG, com o intuito de analisar o uso e ocupação de suas APPs. A classificação supervisionada das APPs do município (92% de exatidão global), indicou a predominância de cobertura vegetal, sendo esta classe equivalente a 88,31% da área total de APPs, enquanto que 26% da área de APPs dentro do perímetro urbano são ocupadas com uso alternativo caracterizado pela presença de ruas, edificações e movimentações de terra. Ao confrontar o disposto na Lei Federal 12.651 de 2012 com o proposto pelo Projeto de Lei 2150 de 2019, foi verificada a potencial perda de 53,77% de área protegida em zona urbana consolidada, o que entre demais efeitos, pode agravar riscos de perda de biodiversidade e deterioração da qualidade dos cursos de água urbanos.

Palavras-Chave: Área de preservação permanente. Área urbana consolidada. Código Florestal de 2012. Projeto de Lei 2150/2019.

## ABSTRACT

The Permanent Preservation Areas referring to the marginal strips around water courses consist of specially protected territorial spaces, provided for by law, with the purpose of guaranteeing the ecosystem balance through the preservation of water resources, landscape and biodiversity. The management of these areas stems from different normative instruments in constant evolution, responsible for defining criteria for the use and delimitation of such spaces. Given the evolution of legislation that provides for permanent preservation areas, interpretative conflicts and doubts about its applicability, especially in urban areas, emerged and generated resources representing the controversy that culminated in the judgment of Theme 1010 by the Supreme Court of Justice (STJ) and in the consequent mobilization of interested parties to expedite up the processing of Bill 2510 of 2019, which provides the concept of consolidated urban areas and regulates the watercourses surroundings. Adopting as an object of study the evolution of regulatory frameworks in the federal sphere, this monograph analyzed the decision of the STJ on Theme 1010 under the New Law of Introduction to the Rules of Brazilian Law. To exemplify the practical effects of the decision and the possible consequences of the approval of the Bill, a case study was carried out for the municipality of São Lourenço, located in the south of Minas Gerais, in order to analyze the use and occupation of its areas of permanent preservation. The supervised classification of permanent preservation areas in the municipality (92% of global accuracy) indicated the predominance of vegetation cover, with this class being equivalent to 88.31% of the total App area, whereas 26% of APP areas within the urban perimeter presented alternative use characterized by the presence of streets, buildings and earthworks. When confronting the provisions of the Federal Law 12.651 of 2012 with that proposed by Bill 2150 of 2019, a potential loss of 53.77% of protected area in a consolidated urban area was verified, which among other effects has the potential to enhance the risks of biodiversity loss and the quality deterioration of urban watercourses.

Keywords: Permanent preservation area. Consolidated urban area. Brazilian Forest Code of 2012. Brazilian Bill 2150/2019.

## 1 INTRODUÇÃO

Historicamente os rios foram responsáveis por viabilizar a existência das cidades e o desenvolvimento das civilizações não somente pelo fornecimento de recurso fundamental à vida – para consumo, higiene e desenvolvimento de atividades agrícolas - como também por razões estéticas e culturais (BAPTISTA e CARDOSO, 2013).

Com a evolução da sociedade que passou progressivamente a demandar maior complexidade em seus modelos organizacionais, a proximidade dos rios passou a orientar a estruturação urbana (MELLO, 2008). A urbanização próxima aos rios tornou-se estratégica para o desenvolvimento do comércio e para o aprimoramento da comunicação. Contudo, Mello (2008) destaca que a desvalorização dos recursos hídricos se tornou preponderante à medida que as relações intraurbanas ganharam maior complexidade.

Neste contexto de alteração gradual dos recursos hídricos e de suas áreas de entorno, instrumentos legais foram instituídos com a finalidade de proteger tais áreas ambientalmente sensíveis. As áreas de preservação permanente consistem em um destes instrumentos e visam a proteção de locais como restingas, manguezais, topos de morros e o entorno de cursos de água.

É importante destacar que a mera criação deste instrumento legal de proteção, conforme corroborado por Dos Santos (2017) e Mello (2008), não tem garantido o seu cumprimento. As autoras evidenciam que as áreas de preservação permanente referentes ao entorno de cursos de água têm sido constantemente ocupadas de forma irregular sobretudo por parcela da população que não possui acesso ao mercado imobiliário formal.

No decorrer das últimas décadas, diferentes mecanismos legais protetivos têm sido estabelecidos no intuito de conciliar o desenvolvimento urbano às funções ambientais desempenhadas por essas áreas especialmente protegidas, porém não sem gerar conflitos interpretativos e dúvidas acerca de suas aplicabilidades. Os inúmeros casos de conflitos em áreas urbanas geraram recursos especiais representativos da controvérsia que culminaram no julgamento do Tema 1.010 pelo Supremo Tribunal de Justiça (STJ).

Da decisão, marcada pela ausência da modulação de seus efeitos, emergiram incertezas acerca de suas consequências práticas que resultaram em forte engajamento da representação do setor imobiliário a fim de conferir maior celeridade à tramitação do Projeto de Lei 2510 de 2019 (PL 2510 de 2019), que trata de áreas de preservação permanente no entorno de cursos d'água em áreas urbanas consolidadas (BRASIL, 2019).

Neste contexto, o presente trabalho teve como um de seus objetivos avaliar os efeitos práticos da decisão que fixa a aplicação da Lei Federal 12.651 de 2012 (Código Florestal de 2012) na delimitação de áreas de preservação permanente em zonas urbanas. Contudo, com a aprovação do PL 2510 de 2019 pelo Senado, em 14 de outubro de 2021, julgou-se pertinente introduzir ao trabalho uma breve previsão de possíveis desdobramentos das alterações propostas.

Para subsidiar a discussão foram propostos como objetivos específicos: (i) apresentar os marcos regulatórios que versam sobre a delimitação de tais espaços especialmente protegidos em áreas urbanas; (ii) analisar a decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ) sobre o Tema 1.010 à luz da Nova Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lei Federal 13.655/2018); (iii) realizar um estudo de caso para o município de São Lourenço, localizado no sul de Minas Gerais.

## 2 METODOLOGIA

Para melhor compreender o contexto evolutivo das normativas que dispõem sobre área de preservação permanente urbana, foi realizada, a partir da análise exploratória da legislação pertinente, a revisão e a apresentação dos marcos regulatórios de interesse.

A fim de se analisar o julgamento do tema 1.010, o acórdão foi avaliado à luz da Lei Federal 13.655 de 2018.

Para exemplificar os efeitos da decisão do tema 1.010 e os possíveis desdobramentos da aprovação do PL 2510 de 2019 em um caso concreto foi realizada análise da ocupação de áreas de preservação permanente no município de São Lourenço – MG por meio do geoprocessamento de imagens *PlanetScope* (*cortesia da Planet Labs, Inc.*), com resolução espacial de 2,2 metros, através do *software* livre QGIS versão 3.16.6 (QGIS, 2021). O arquivo vetorial utilizado para os recortes dos limites políticos do município foi obtido no *website* do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2021).

O arquivo referente à hidrografia foi obtido na Infraestrutura de Dados Espaciais do Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos de Minas Gerais (SISEMA, 2021). A fim de garantir um estudo mais preciso, foram realizados ajustes de posição e traçado nos dados de drenagem, além da exclusão de vetores relativos a drenagens secas. Os ajustes foram realizados com base em conhecimento prévio da área de estudo, e minuciosa análise visual da imagem de alta resolução.

As áreas de preservação permanente referentes às faixas marginais de cursos de água foram delimitadas por meio da criação de *buffer* de 30 e 50 metros a partir das margens dos rios, segundo critério previsto na Lei Federal 12.651 de 2012.

Adicionalmente, e de forma similar, foi criado *buffer* de 15 metros para todos os cursos de água localizados em área urbana consolidada, conforme proposto no PL 2510 de 2019, a fim de demarcar a possível futura largura de faixa de área de preservação permanente para estas áreas.

Mantendo o foco da análise em APPs de entorno de cursos d'água, não foram consideradas as áreas de preservação permanente decorrentes de nascentes, olhos de água e acumulações de águas superficiais.

Após delimitação das áreas protegidas, foi realizada a classificação supervisionada da imagem *PlanetScope* (registrada no dia 19/02/2019, cortesia da *Planet Labs, Inc.*) com o *plugin Dzetsaka* (classificador *Gaussian mixture model*) para a determinação do uso e ocupação do solo com a definição de duas classes: Vegetação (inclui vegetação arbórea, vegetação rasteira e gramíneas) e Uso Urbano (inclui áreas construídas, pavimentadas e com movimentação de terra).

### 3 REVISÃO DE LITERATURA

#### 3.1 MARCOS REGULATÓRIOS

A definição de espaços territoriais especialmente protegidos pelo poder público é um dos instrumentos previstos na Política Nacional de Meio Ambiente (Lei Federal 6.938 de 1981) que visam assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

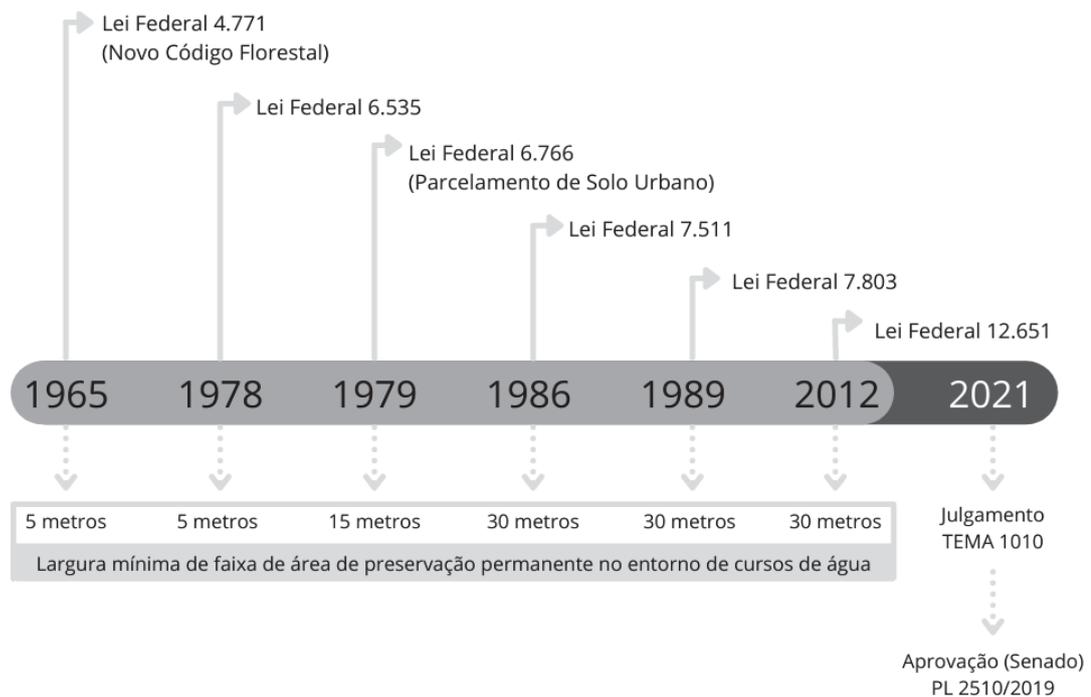
Área de preservação permanente – APP consiste em um tipo de espaço territorial especialmente protegido, previsto também na Constituição Federal de 1988, cuja alteração e supressão é permitida somente por força de lei e na qual é vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção (BRASIL, 1988).

As áreas de preservação permanente podem ser determinadas em decorrência de sua localização ou de sua finalidade, independem da presença de vegetação e são definidas como:

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

A gestão dos recursos florestais no território nacional compreende marcos legais responsáveis por instaurar medidas restritivas quanto ao uso da terra (Figura 1). Nesse sentido, o já revogado Código Florestal instituído pela Lei Federal 4.771 de 1965, que entrou em vigor a partir de 14 de janeiro de 1966 e perdurou até o início de 2012, introduziu o conceito de florestas de preservação permanente que devido à localização servem como instrumento protetivo para o solo e para os recursos hídricos. A referida lei instaurou restrições quanto ao uso do solo desses espaços e instituiu a obrigatoriedade legal da preservação de florestas e demais formas de vegetação natural situadas em faixa de no mínimo 5 metros de largura ao longo de rios e cursos de água (BRASIL, 1965).

FIGURA 1 – EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO QUE DISPÕE SOBRE ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTES NO ÂMBITO FEDERAL.



FONTE: A autora (2021)

Durante sua vigência, o Código Florestal de 1965 passou por diversas alterações como a incorporação da proteção de florestas e demais formas de vegetação natural situadas em áreas metropolitanas (BRASIL, 1978).

Posteriormente, a Lei Federal 6.766 de 1979, que dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano, instituiu 15 metros de largura mínima de faixa protetiva no entorno de cursos de água. É curioso destacar que ao tornar obrigatória a reserva dessa faixa não edificável, as áreas de

preservação permanente localizadas em áreas urbanas passaram a dispor de regras mais protetivas do que as localizadas em áreas rurais.

Outro dispositivo pertinente ao tema igualmente previsto pela Lei de Parcelamento de Solo Urbano está disposto em seu artigo 3º, parágrafo único, que instituiu a vedação do parcelamento de solo em áreas que devem ser ecologicamente protegidas, caso das áreas de preservação permanente. Como segue:

Art. 3º Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal.

Parágrafo único - Não será permitido o parcelamento do solo:  
[...]

V - em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção (BRASIL, 1979)

Em 1986, o Código Florestal de 1965, em consequência das cheias ocorridas no sul do país em 1984 e de perdas de vidas humanas, teve seus dispositivos quanto à delimitação de largura mínima alterados pela Lei 7.511 que passou a fixar o valor mínimo de 30 metros de largura (BRASIL, 1965; BRASIL 1986).

Posteriormente, originando bastante controvérsia, em 1989, a Lei Federal 7.803 alterou a redação do Código Florestal conferindo legitimidade e competência aos municípios para tratar da matéria em planos diretores ao definir em seu 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 (BRASIL, 1989).

A despeito da legítima competência dos municípios na delimitação de áreas de preservação permanente urbanas, os limites mínimos são salvaguardados pela referida lei, cabendo aos municípios única e exclusivamente a possibilidade de expansão da dimensão das áreas protegidas quando da verificação de justificativas ecossistêmicas e de segurança. Contudo, o que de fato se observou foi uma consecução de atos normativos em desrespeito aos limites mínimos previstos pelo Código Federal acompanhada de manifesta controvérsia sobre o tema.

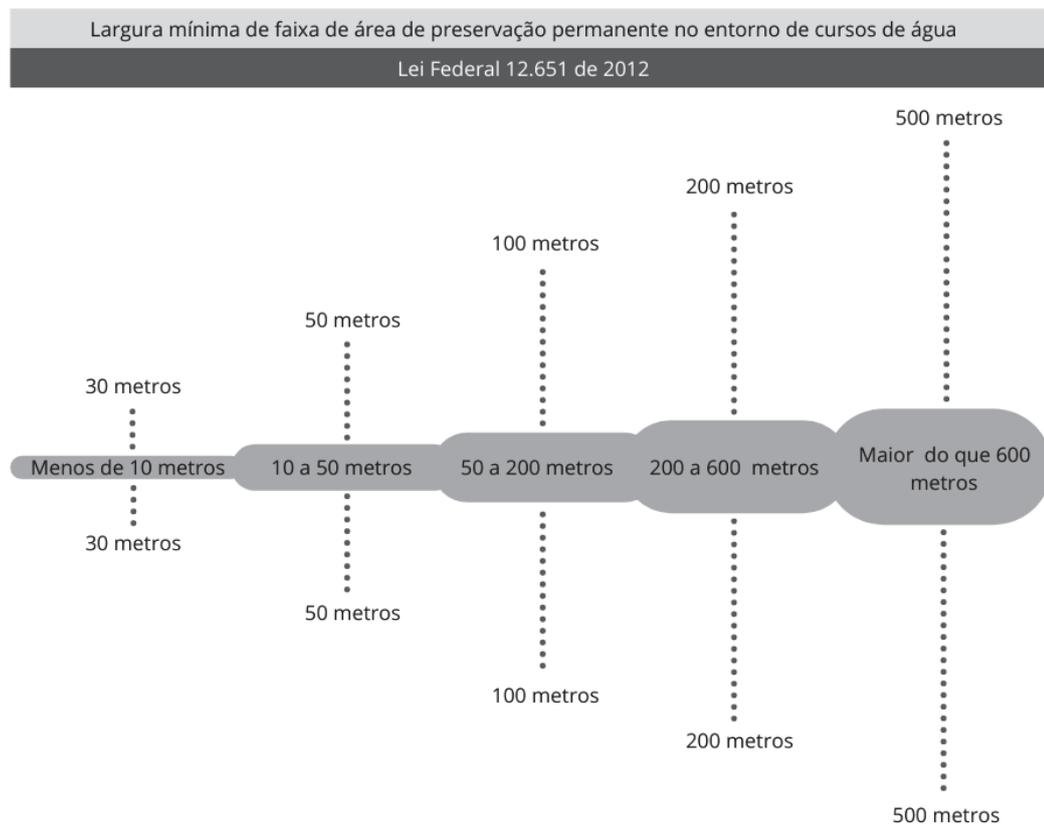
Sanados quaisquer conflitos de interpretação quanto à delimitação de áreas de preservação permanente urbanas, a Lei Federal 12.651 de 2012, que abarca áreas rurais e

urbanas, foi promulgada mantendo faixa mínima de 30 metros e destacando a desnecessidade de existência de vegetação nativa como condicionante à sua caracterização (BRASIL, 2012).

### 3.1.1 Principais aspectos da Lei Federal 12.651 de 2012

A Lei Federal 12.651 de 2012 (Código Florestal de 2012) que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, considera em seu artigo 4º, inciso I, área de preservação permanente, em zonas rurais ou urbanas, as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em larguras mínimas apresentadas na Figura 2.

FIGURA 2 – FAIXAS MARGINAIS CONSIDERADAS COMO ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE DE ACORDO COM A LARGURA DO CURSO DE ÁGUA SEGUNDO CRITÉRIOS DA LEI FEDERAL 12.651 DE 2012.



FONTE: A autora (2021), baseada na Lei 12.651 de 2012.

O regime de proteção estabelecido para área de preservação permanente define a obrigatoriedade da manutenção da sua vegetação e da promoção de sua recomposição em caso de supressão, ressalvados os usos autorizados previstos na lei.

O artigo 8º restringe a autorização de intervenções e supressões de vegetação nativa para as hipóteses de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental previstas e definidas na referida lei. Contudo, a abrangência permissiva inserida na alínea k, do artigo 3º, inciso X, que define as atividades eventuais ou de baixo impacto ambiental, legitima intervenções para demais ações ou atividades definidas a critério dos conselhos de meio ambiente, conforme segue:

Outras ações ou atividades similares, reconhecidas como eventuais e de baixo impacto ambiental em ato do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA ou dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente (BRASIL, 2012).

Outro aspecto relevante do Código Florestal de 2012 é a definição de área de ocupação antrópica consolidada que introduziu como marco temporal o dia 22 de julho de 2008, correspondente à data de edição do Decreto Federal 6.514 de 2008 que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente (BRASIL, 2008). O código consente a permanência de edificações, benfeitorias e atividades agrossilvipastoris, preexistentes ao marco temporal.

## **4 RESULTADOS**

### **4.1 APARENTE ANTINOMIA ENTRE A LEI DE PARCELAMENTO DE SOLO URBANO E O CÓDIGO FLORESTAL - ANÁLISE DO JULGAMENTO DO TEMA 1.010**

Ante os instrumentos normativos que versam sobre área de preservação permanente, emergem inúmeros casos de conflitos em hipóteses de construção em áreas urbanas, incitados pela controvérsia, sobretudo, acerca da antinomia entre aplicação da Lei de Parcelamento de Solo Urbano e do Código Florestal.

Historicamente o tema tem gerado recursos especiais representativos da controvérsia, contudo, a partir da promulgação da Lei Federal 12.651 de 2012, que se aplica indistintamente para áreas urbanas e rurais, acreditava-se que não mais existiriam conflitos interpretativos, porém a antinomia perdurou e virou objeto de recursos repetitivos que ensejou o julgamento do Tema 1.010.

Para Souza e Dantas (2021), via de regra privilegiou-se o entendimento da aplicação da Lei de Parcelamento de Solo (Lei Federal 6.766 de 1979) em detrimento ao Código Florestal de 1965 (Lei 4.771 de 1965) em perímetros urbanos. Contudo, o Relator Ministro Benedito Gonçalves, ao embasar sua decisão em jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça,

demonstrou, com robustez argumentativa, precedentes recorrentes na determinação da aplicação do Código Florestal de 1965 às áreas urbanas a fim de garantir a proteção de suas áreas de preservação permanente. Para o relator não houve alteração desse entendimento com a edição da Lei Federal 12.651 de 2012 que também passou a ser aplicado pelo Tribunal Superior.

A decisão do STJ, cujo teor se aplica a todo território nacional, concluiu por unanimidade dos votos o entendimento já consolidado de que a Lei Federal 12.651 de 2012 deve disciplinar a largura mínima das áreas de preservação permanente referentes à faixa marginal de cursos de água localizados em áreas urbanas, sendo seu valor mínimo equivalente a 30 metros.

O acórdão apoiou-se no entendimento de que os dispositivos restritivos quanto ao uso do solo dispostos na Lei de Parcelamento de Solo Urbano estão vinculados, sobretudo, à segurança da população quanto às áreas sujeitas a inundações, evidenciando assim o caráter geral desta norma que apresenta diretrizes norteadoras da mínima faixa não edificante no entorno de cursos de água. Por outro lado, houve o entendimento do caráter específico do Código Florestal ao tutelar áreas com funções ambientais e ecossistêmicas indispensáveis à preservação da biodiversidade, do solo e dos recursos hídricos, não restando dúvidas da prevalência desta sobre aquela no que tange à tutela de espaços territoriais especialmente protegidos.

A decisão, em função da ausência de modulação de seus efeitos, passou a ter validade sob qualquer situação (passada, presente e futura). Como bem pontuado por Saes e Heschke (2021), o julgamento trouxe segurança jurídica para casos futuros, porém incertezas para casos de empreendimentos devidamente aprovados e autorizados pelos órgãos ambientais que se embasaram na Lei de Parcelamento de Solo Urbano. Contudo, afora os casos concretos examinados nos recursos julgados, a tese fixada pelo STJ não autoriza automaticamente a demolição de todas as outras ocupações existentes nas beiras dos rios (STOINSKI, 2021).

#### 4.2 ANÁLISE DA DECISÃO DO TEMA 1.010 À LUZ DA LEI FEDERAL 13.655 DE 2018

A Lei Federal 13.655 de 2018 que acrescentou novos artigos à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) teve sua promulgação motivada sobretudo pela necessidade de conferir maior segurança jurídica e aumentar a eficiência na aplicação do direito público.

Partindo destes dois objetivos centrais, a Lei 13.655 de 2018 ou nova LINDB, evidencia a imprescindibilidade da contextualização da interpretação das normas com as circunstâncias reais e uma de suas aplicações práticas remete à previsão de regime de transição quando da existência de novo dever ou condição a ser cumprida para que sua ocorrência se dê de forma proporcional, equânime, eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais. Tal aplicação, que remonta ao seu artigo 23, é referente a decisões administrativas, controladoras ou judiciais.

Frente às possíveis repercussões do julgamento do Tema 1.010, indaga-se se a carência de modulação de seus efeitos pode ser entendida como descumprimento do preconizado pela nova LINDB. No entendimento do STJ a decisão proferida, por não representar surpresa ou guinada jurisprudencial, não demandou a modulação de seus efeitos, conforme salientou o Relator Ministro Benedito Gonçalves:

A modulação dos efeitos do julgamento tem por escopo atuar sobre situações excepcionabilíssimas quando verificada a alteração da jurisprudência dominante, considerados o interesse social e a segurança jurídica (art. 927, § 3º, do CPC/2015). É instituto utilizado para evitar a surpresa com a nova interpretação da norma, o que não é o caso.

Como visto acima, o Superior Tribunal de Justiça já determinava a aplicação do antigo Código Florestal (Lei n. 4.771/1965) às áreas urbanas para melhor garantir a proteção das Áreas de Preservação Ambiental nela contidas, conforme precedentes da Primeira e Segunda Turmas. Não houve alteração desse entendimento com a edição do novo Código Florestal (Lei n. 12.651/2012), que também passou a ser aplicado por esse Tribunal Superior para fins de manter a proteção das Áreas de Preservação Ambiental urbanas. É dizer, não há surpresa ou guinada jurisprudencial a justificar a atribuição de eficácia prospectiva ao julgamento.

A falta de modulação de efeitos, conforme apresentado por Saes e Heschke (2021) pode reverter em problemas de isonomia quando da dependência do ajuizamento de ações civis públicas individuais para a efetiva demolição de construções e benfeitorias irregulares. A imputação de ordem de demolição apenas aos casos alvos de ações judiciais pode representar falta de proporcionalidade, equanimidade e eficiência, justamente o oposto do que se objetivou com a promulgação da Nova LINDB.

Para Lima (2021) a modulação dos efeitos da decisão é imperativa em cumprimento ao artigo 24 da mesma lei, que dispõe:

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.

Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público (BRASIL, 2018).

O disposto revela a obrigatoriedade de considerar as orientações gerais da época para tomada de decisão que envolva atividades e empreendimentos que passaram à condição de irregulares ante ao julgado. Não obstante, a existência de conflito interpretativo ensejou, por período considerável, a possibilidade de aplicação de faixas mínimas não edificantes diferentes do previsto no Código Florestal de 2012.

Há que se destacar ainda a existência de casos em que o Poder Público concedeu autorizações amparado por distanciamentos mínimos previstos em Planos Diretores e demais leis municipais escritas em desacordo com legislações superiores.

Como é sabido, a teoria do fato consumado é inaplicável em matéria ambiental, sendo assim, as atividades e os empreendimentos autorizados à época da existência da controvérsia não tiveram sua situação consolidada com o tempo, sendo indispensável a modulação dos efeitos do julgamento do Tema 1.010 a fim de garantir que as decisões respaldadas em legislações com teor adverso ao previsto no Código Florestal tenham segurança jurídica.

Imperativo também é garantir que sejam consideradas as consequências práticas da decisão a casos concretos, conforme aludido no artigo 20 da Nova LINDB:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão (BRASIL, 2018).

O acórdão respaldado nos princípios do Desenvolvimento Sustentável e da Solidariedade Intergeracional deveria trazer segurança às tantas localidades que se desenvolveram em torno de cursos de água de tamanhos diversos e dotados de áreas de preservação quantitativamente significativas em relação à extensão territorial das zonas urbanas.

A ausência da modulação dos efeitos da decisão do Tema 1.010 ensejaram um cenário de incertezas acerca de suas consequências práticas que resultaram em forte engajamento da representação do setor imobiliário a fim de conferir maior celeridade à tramitação do PL 2510 de 2019 que trata de áreas de preservação permanente no entorno de cursos d'água em áreas urbanas consolidadas, sendo estas definidas em seu artigo 2º como:

XXVI – área urbana consolidada: aquela que atende os seguintes critérios:

- a) estar incluída no perímetro urbano ou em zona urbana pelo plano diretor ou por lei municipal específica;
- b) dispor de sistema viário implantado;
- c) estar organizada em quadras e lotes predominantemente edificados;
- d) apresentar uso predominantemente urbano, caracterizado pela existência de edificações residenciais, comerciais, industriais, institucionais, mistas ou direcionadas à prestação de serviços;
- e) dispor de, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados:
  1. drenagem de águas pluviais;
  2. esgotamento sanitário;
  3. abastecimento de água potável;
  4. distribuição de energia elétrica e iluminação pública; e
  5. limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos; (BRASIL, 2019)

O texto propõe a alteração do Código Florestal de 2012, incumbindo aos municípios a definição de larguras de áreas de preservação permanente, assegurado valor mínimo de 15 metros, conforme segue:

Em áreas urbanas consolidadas, ouvidos os conselhos estaduais, municipais ou distrital de meio ambiente, lei municipal ou distrital poderá definir faixas marginais distintas daquelas estabelecidas no inciso I do caput deste artigo, assegurada a largura mínima de 15 (quinze) metros, com regras que estabeleçam:

I – a não ocupação de áreas com risco de desastres;

II – a observância das diretrizes do plano de recursos hídricos, do plano de bacia, do plano de drenagem ou do plano de saneamento básico, se houver; e

III – a previsão de que as atividades ou os empreendimentos a serem instalados nas áreas de preservação permanente urbanas devem observar os casos de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental fixados nesta Lei. (BRASIL, 2019)

Para faixas marginais de cursos de água que não tiverem sido ocupadas, nos termos supracitados, até a data de início da vigência da alteração proposta, serão respeitados os limites previstos no Código Florestal de 2012 que variam de 30 a 500 metros.

O PL 2510 de 2019 prevê ainda que edificações localizadas em áreas urbanas consolidadas que tenham sido construídas até 28 de abril de 2021 ficarão dispensadas de observar as novas regras relativas à faixa não edificável, devendo cumprir as exigências de compensação ambiental determinadas pelo órgão competente.

## 4.3 ESTUDO DE CASO

### 4.3.1 Área de estudo

A cidade de São Lourenço, estância hidromineral, está localizada na latitude 22° 06' 59'' S e na longitude 45° 03' 16'' W, no sul do estado de Minas Gerais a 378 km de Belo

Horizonte. De acordo com IBGE (2021), o município de São Lourenço apresenta uma população estimada de 46 mil 202 habitantes distribuídos em área total equivalente a 58,19 km<sup>2</sup> e bioma característico de Mata Atlântica. O domínio morfoclimático é de Mares de Morros com relevo mamelonar (AB' SABER, 2007). O município está contido na bacia hidrográfica do Rio Verde que possui área de drenagem de 6.891,4 km<sup>2</sup> (IGAM, 2021). O Rio Verde corta o município em 13,82 km da sua extensão.

#### 4.3.2 Análise e discussão

A partir do geoprocessamento da imagem de satélite *PlanetScope* (19/02/2019), foi verificado que a área total do município de São Lourenço possui 9,44 km<sup>2</sup> de área de preservação permanente de entorno de curso d'água, sendo esta majoritariamente vegetada, composta por vegetação arbórea, rasteira e gramíneas (Tabela 1). Após a classificação supervisionada, que apresentou exatidão global de 92% (Apêndice), da totalidade das áreas de preservação permanente, incluindo áreas urbanas e não urbanas, verificou-se que 88,31% das APPs são ocupadas por vegetação (Tabela 1). Os 11,69% restantes apresentam intervenções como edificações, ruas e movimentações de solo.

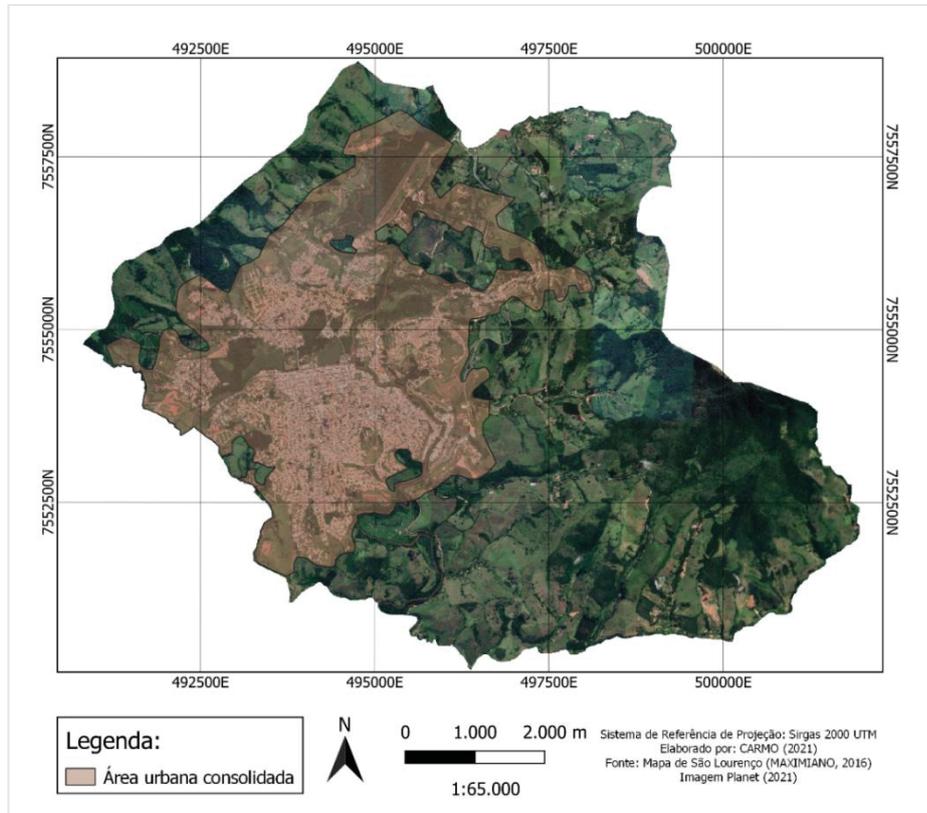
TABELA 1 – USO E OCUPAÇÃO DO SOLO DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE DO MUNICÍPIO DE SÃO LOURENÇO SEGUNDO CRITÉRIOS DEFINIDOS PELO CÓDIGO FLORESTAL DE 2012.

Área de preservação permanente	Área (km <sup>2</sup> )	Porcentagem (%)
Vegetada	8,34	88,31
Com intervenção	1,10	11,69
Total	9,44	-
Área total do município	58,19	-
Porcentagem de área de preservação permanente no município (%)	-	16,23

FONTE: A autora (2021).

Para a realização do estudo de caso, dada a indisponibilidade de arquivos vetoriais, foi obtido junto à Prefeitura Municipal de São Lourenço a última versão do mapa de zoneamento fiscal, em extensão *.pdf*, que contém indicações de áreas não urbanas. Por meio da inspeção visual deste mapa, as áreas urbanas foram delimitadas e foi possível verificar que a sua totalidade, equivalente a 19,81 km<sup>2</sup>, está enquadrada na definição de área urbana consolidada proposta pelo PL 2150 de 2019 (Figura 3).

FIGURA 3 – MAPA DA DELIMITAÇÃO DA ÁREA URBANA CONSOLIDADA DO MUNICÍPIO DE SÃO LOURENÇO – MG A PARTIR DA DEFINIÇÃO PROPOSTA PELO PROJETO DE LEI 2150 DE 2019.



FONTE: A autora (2021).

A classificação supervisionada da imagem revelou que 74% das áreas de preservação permanente localizadas em área urbana consolidada está coberta por vegetação (Tabela 2). Contudo, é importante destacar que a existência de trechos com intervenção e uso alternativo do solo caracterizados pela presença de arborização urbana foi um fator complicador no processo de classificação. A presença de intervenção em APP com distâncias mínimas de 5 metros dos córregos é frequente no município, cujo Plano Diretor prevê, em desconformidade com legislações hierarquicamente superiores, este distanciamento mínimo (SÃO LOURENÇO, 1993). Indiscutivelmente, houve a indevida atribuição do caráter preservado a áreas urbanizadas, pavimentadas e com edificações com distanciamento mínimo em total desconformidade com o Código Florestal de 2012 e mesmo com a Lei de Parcelamento de Solo Urbano. Como resultado, apenas 26% da área de preservação permanente localizada em área de uso urbano consolidado foi classificada como não preservada ou com uso urbano (Tabela 2).

Do exposto, ressalvados os casos autorizados segundo legislação vigente à época, 3,85% (76,24 hectares) da área urbana do município estaria sujeita à judicialização como consequência dos efeitos práticos da decisão do Tema 1.010.

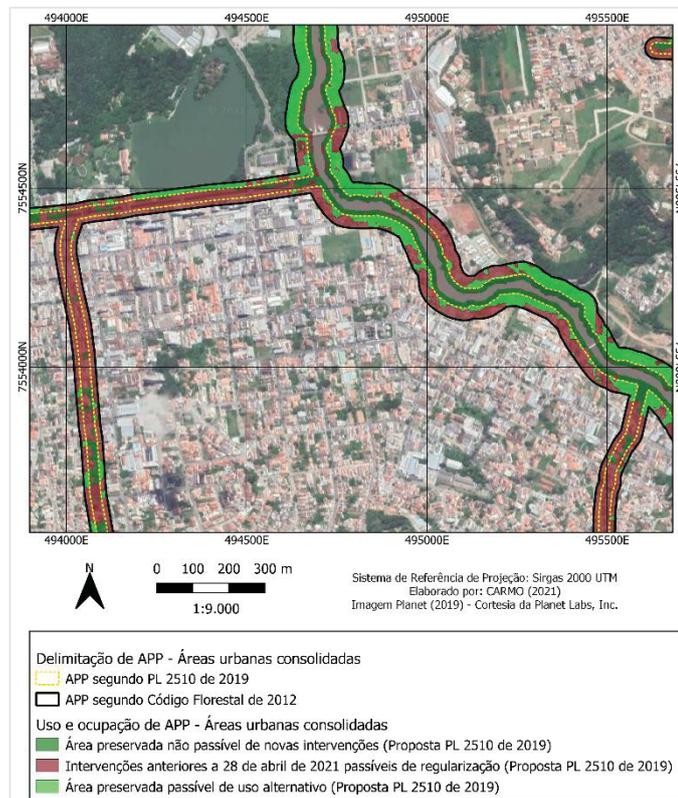
TABELA 2 – USO E OCUPAÇÃO DO SOLO DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE DO MUNICÍPIO DE SÃO LOURENÇO SEGUNDO CRITÉRIOS DEFINIDOS PELO CÓDIGO FLORESTAL DE 2012 E PELO PROJETO DE LEI 2150 DE 2019.

Código Florestal de 2012		
Área de preservação permanente em áreas urbanas	Área (km <sup>2</sup> )	Porcentagem (%)
Vegetada	2,23	74
Com intervenção	0,76	26
<b>Total</b>	<b>2,99</b>	<b>-</b>
Projeto de Lei 2150 de 2019		
Área de preservação permanente em áreas urbanas consolidadas	Área (km <sup>2</sup> )	Porcentagem (%)
Vegetada	1,03	76,45
Com intervenção	0,32	23,55
<b>Total</b>	<b>1,35</b>	<b>-</b>

FONTE: A autora (2021).

Aplicando-se o proposto pelo Projeto de Lei 2150 de 2019 ao caso concreto, a porcentagem de área de preservação permanente efetivamente protegida em área urbana consolidada se reduzirá em 53,77% (119,75 hectares). A Figura 4 ilustra a classificação de APP de alguns trechos da área urbana consolidada. O produto cartográfico completo da classificação pode ser visualizado no Apêndice.

FIGURA 4 – TRECHOS DE ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE CLASSIFICADOS NA ÁREA URBANA CONSOLIDADA DE SÃO LOURENÇO – MG



FONTE: A autora (2021).

A desobrigação de se aplicar o Código Florestal de 2012 em áreas urbanas consolidadas representará perda significativa de áreas protegidas e com função ecossistêmica no espaço urbano colocando em risco não somente a manutenção da biodiversidade como também a qualidade dos recursos hídricos, ficando estes mais susceptíveis ao assoreamento decorrente de processos erosivos. A redução de APPs em espaços urbanos pode igualmente resultar no aumento da ocupação de áreas de risco à segurança da população, o que reforça a necessidade de atuação criteriosa dos órgãos ambientais competentes na definição de larguras mínimas de APPs que deve ser subsidiada por adequado diagnóstico socioambiental.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este trabalho utilizou recursos de geoprocessamento para avaliar os efeitos práticos da aplicação do Código Florestal de 2012 na delimitação de APP em zonas urbanas assim como os prováveis desdobramentos da aprovação do Projeto de Lei 2150 de 2019.

Inicialmente, através do estudo da evolução dos marcos regulatórios na esfera federal, buscou-se entender as principais alterações que os diferentes instrumentos normativos propiciaram na gestão de APPs. A análise evolutiva da legislação pertinente possibilitou o entendimento da motivação dos principais pontos de conflitos interpretativos que vieram a ser sanados com a decisão do Tema 1.010 proferida em 28 de abril de 2021. Decisão esta que foi analisada à luz da Nova LINDB. Posteriormente, foram apresentados os principais aspectos propostos pelo PL 2150 de 2019 cuja tramitação ganhou celeridade sobretudo em função da falta de modulação dos efeitos da decisão do Tema 1.010.

O estudo de caso realizado para o município de São Lourenço indicou que a aplicação do Código Florestal de 2012 para áreas urbanas poderia representar a judicialização de 26% (76,24 hectares) da área construída dentro de APPs referentes às faixas marginais do entorno de cursos de água. O estudo indicou ainda a potencial redução de 53,77% (119,75 hectares) de APP urbana efetivamente protegida quando da aplicação do disposto no PL 2150 de 2019.

Diante da relevância das APPs em áreas urbanas no que tange à manutenção da biodiversidade e da qualidade dos recursos hídricos é imperativo que os Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente atuem dentro de suas prerrogativas a fim de fixar limites de APPs compatíveis com a manutenção de um ambiente sadio e equilibrado. Deste modo, os impactos negativos decorrentes da sanção do PL 2150 de 2019 poderão ser minimizados.

## REFERÊNCIAS

AB' SABER, Aziz. Os domínios de Natureza no Brasil: potencialidades paisagísticas. São Paulo. Ed. Ateliê. Editorial, 2007.

BAPTISTA, M.; CARDOSO, A. Rios e cidades: uma longa e sinuosa história... Revista UFMG, Belo Horizonte, v.20, n.2, p.124-153.2013.

BRASIL. [**Constituição (1988)**]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: < [https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988\\_15.03.2021/art\\_225\\_.asp](https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_15.03.2021/art_225_.asp)>. Acesso em: 05 ago. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008**. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. 2008. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm)>. Acesso em: 19 set.2021.

BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa e dá outras providências. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. 2012a. 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: 17 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018**. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. 2018. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm) >. Acesso em: 17 ago.2021.

BRASIL. **Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965**. Institui o novo Código Florestal. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. 1965. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4771impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4771impressao.htm)>. Acesso em: 15 set.2021.

BRASIL. **Lei nº 6.535, de 15 de junho de 1978**. Acrescenta dispositivo ao art. 2o da Lei no 4.771, de 15 de setembro de 1965, que institui o novo Código Florestal. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. 1978. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6535.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6535.htm)>. Acesso em: 17 ago.2021.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. 1981. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm)>. Acesso em: 19 set.2021.

BRASIL. **Lei nº 7.511, de 7 de julho de 1986**. Altera dispositivos da Lei no 4.771, de 15 de setembro de 1965, que institui o novo Código Florestal. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. 1986. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L7511.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7511.htm)>. Acesso em: 17 ago.2021.

BRASIL. **Lei nº 7.803, de 18 de julho de 1989.** Altera a redação da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e revoga as Leis nºs 6.535, de 15 de junho de 1978, e 7.511, de 7 de julho de 1986. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. 1989. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm)>. Acesso em: 15 set.2021.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 2510, de 2019.** Altera as Leis nºs 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre regularização fundiária em terras da União, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, para dispor sobre as áreas de preservação permanente no entorno de cursos d'água em áreas urbanas consolidadas. Senado Federal. Disponível em: < <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9010416&ts=1634312893671&disposition=inline>> Acesso em: 16 out.2021.

DOS SANTOS, A. A., **Cursos d'água e cidades na produção do espaço urbano: a historicidade da Microbacia do Córrego Olhos d'água – Pampulha/BH-MG.** Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte. 2017.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: < <https://www.ibge.gov.br/geociencias/downloads-geociencias.html>>. Acesso em: 10 set.2021.

IGAM. Instituto Mineiro de Gestão das Águas. Plano diretor de recursos hídricos da bacia do Rio Verde – GD4. Disponível em: < [www.repositorioigam.meioambiente.mg.gov.br](http://www.repositorioigam.meioambiente.mg.gov.br)>. Acesso em: 25 set.2021.

LIMA, L. H. M. STJ – Tema 1010: A ausência de modulação dos efeitos ante a prevalência das disposições do Código Florestal em áreas urbanas e a aplicação compulsória do princípio do melhor interesse do meio ambiente como balizador fundamental dos efeitos práticos do julgado. Disponível em: <<https://direitoambiental.com/stj-tema-1010-a-ausencia-de-modulacao-dos-efeitos-ante-a-prevalencia-das-disposicoes-do-codigo-florestal-em-areas-urbanas-e-a-aplicacao-compulsoria-do-principio-do-melhor-interesse-do-meio-ambiente/>>. Acesso em: 09 de ago. 2021.

MELLO, S. S. **Na beira do rio tem uma cidade: urbanidade e valorização dos corpos d'água.** Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília. Brasília. 2008

QGIS.org. QGIS Geographic Information System. QGIS Association. 2021. Disponível em: <<http://www.qgis.org>>. Acesso em: 30 ago.2021.

SAES, M. A. B.; HESCHKE, P. H. Decisão do STJ em faixa não edificável em cursos d'água nas áreas urbanas: obras que eram regulares até ontem, hoje deixaram de ser. Disponível em <<https://direitoambiental.com/tema1010/>>. Acesso em: 06 ago. 2021.

SÃO LOURENÇO. **Lei n.º 1.812, de 08 de fevereiro de 1993.** Dispõe sobre ocupação e uso do solo do Município de São Lourenço e dá outras providências.

SISEMA. Infraestrutura de Dados Espaciais do Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos. Disponível em: <<https://idesisema.meioambiente.mg.gov.br/webgis>>. Acesso em: 16 set.2021.

SOUZA, L. D. E.; DANTAS, M. B. Breve análise do julgamento do Tema 1.010 pelo Superior Tribunal de Justiça. **Revista Consultor Jurídico**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-mai-03/opinioao-breve-analise-julgamento-tema-1010-stj>>. Acesso em: 07 ago. 2021.

STOINSKI, B. C. O tema 1010 do STJ e a aplicação do Código Florestal para áreas urbanas. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/347248/tema-1010-do-stj-e-a-aplicacao-do-codigo-florestal-para-areas-urbanas>>. Acesso em: 08 ago. 2021.

## APÊNDICE – MATRIZ DE CONFUSÃO

A validação da classificação supervisionada foi realizada a partir da comparação entre a classificação e uma imagem de referência, utilizando 100 pontos gerados aleatoriamente com a ferramenta “*random points in polygon*” do *software* QGis (QGis, 2021). Como referência, por se tratar do método mais viável, adotou-se imagem do *Google Earth*, de 19/02/2019, com emprego de *zoom* nos pontos de amostragem.

A validação indicou exatidão global equivalente a 92%.

CLASSIFICAÇÃO	REFERÊNCIA			Total	Acurácia do usuário
		Vegetação	Uso urbano		
	Vegetação	70	6	76	92,11%
	Uso Urbano	2	22	24	91,67%
<b>Total</b>	72	28	<b>100</b>		
<b>Acurácia do produtor</b>		97,22%	78,57%		
<b>Exatidão Global</b>		92,00%			

# APÊNDICE – PRODUTO CARTOGRÁFICO DA CLASSIFICAÇÃO SUPERVISIONADA DAS APPS DE ÁREAS URBANAS CONSOLIDADAS DO MUNICÍPIO DE SÃO LOURENÇO - MG

