

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

RUBENEI MELOTO

ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APPS) E MEIO URBANO

CURITIBA

2021

RUBENEI MELOTO

ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APPS) E MEIO URBANO

Artigo apresentado ao Curso de Pós-Graduação em Direito, Área de Concentração em Direito Ambiental, departamento de Direito, Setor de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Paraná, como parte das exigências para a obtenção do título de Especialista em Direito Ambiental.

Orientador (a): Prof. (a) Thais Giselle Diniz Santos

CURITIBA

2021

ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APPS) E MEIO URBANO

Rubenei Meloto¹

Thais Giselle Diniz Santos²

Resumo

Este artigo tem como objetivo problematizar a questão da incidência de Áreas de Preservação Permanente (APPs) no meio urbano. O crescimento demográfico urbano e a ausência de políticas públicas de planejamento se atrela às ocupações populacionais espontâneas nas áreas de risco ambiental, por exemplo, às margens de águas correntes e dormentes. A partir das correntes ambientalistas conservacionismo e preservacionismo aprofundaram-se as correntes teóricas que permeiam caminhos para o regramento de proteção do meio ambiente no contexto urbano, relacionando-o ao contexto da desigualdade social. Em seguida, fixa-se no regramento brasileiro delimitar e reger a faixa das APPs, tanto na zona rural quanto na zona urbana. No ano de 2012 houve a promulgação do novo Código Florestal pela Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Em 2017 houve a promulgação da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017 que dispõe sobre a regularização fundiária urbana e por fim apresenta-se a Lei nº 13.913, de 25 de novembro de 2019, que alterou a lei 6.766/79 a qual dispõe acerca do Parcelamento do Solo Urbano; normas estas destinadas a reger a conservação do meio ambiente frente ao espaço urbano, dentre elas a obrigatoriedade de preservação de no mínimo 15 (quinze) metros de faixa para cada lado da margem das águas dormentes e correntes; dispositivo este que havia sido suprimido pela Lei nº 10.932, de 03 de agosto de 2004. Para concluir o assunto, destaca-se que a Constituição Federal estabelece para toda cidade com mais de 20.000 habitantes seja feita a elaboração de um plano diretor de desenvolvimento e expansão urbana e que a propriedade privada observe suas disposições. Finalizando-se o artigo apontando diversos entendimentos jurisprudenciais no quesito de ocupação humana de espaços às margens de águas correntes e dormentes.

Palavras-chave: Direito Urbanístico; Área de Preservação Permanente; Lei de Parcelamento do Solo Urbano.

Abstract

This article aims to problematize the issue of the incidence of Permanent Preservation Areas (APP) in the urban environment. Urban demographic growth and the absence of public planning policies are linked to spontaneous occupations of the population in areas of environmental risk, for example, on the banks of running and inactive waters. From the environmental trends, conservationism and preservationism, the theoretical currents that permeate the paths for the regulation of environmental protection in the urban context were deepened, relating it to the context of social inequality. Then, it looks at the Brazilian regulation to delimit and regulate the range of PPPs, both in rural and urban areas. In 2012, the new Forest Code was promulgated by Law No. 12,651, of May 25, 2012. In 2017, Law No. 13,465, of July 11, 2017, was enacted, which provides for the regularization of urban land and finally presents the Law No. 13,913, of November 25, 2019, which modified Law 6,766 / 79, which establishes the Urban Land Term; these norms oriented to regulate the conservation of the environment in front of the urban space, among them the obligatory conservation of at least 15 (fifteen) meters of strip on each side of the shore of the sleeping and running waters; provision that had been repealed by Law No. 10,932 of August 3, 2004. To conclude the matter, it should be noted that the Federal Constitution

¹ Pós-Graduando em Direito, Área de Concentração em Direito Ambiental, departamento de Direito, Setor de Ciências Agrárias pela Universidade Federal do Paraná, 2020. E-mail: adv.meloto@gmail.com.

² Professora Orientadora.

establishes that a master plan for urban development and expansion and that private property observes its provisions. The article concludes by pointing out various jurisprudential understandings on the issue of human occupation of spaces outside running and inactive waters.

Key Words: Urban Law; Permanent preservation area; Urban Land Installment Law

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, a incidência de Áreas de Preservação Permanente (APPs) no meio urbano é uma problemática relevante que necessita ser ampliada e enfrentada pelo direito ambiental. No Brasil, país marcado pela grande desigualdade social, proteger o meio ambiente levando em conta o contexto de pobreza e grandes necessidades sociais se torna fundamental. Uma vez que o crescimento demográfico urbano e a ausência de políticas públicas de planejamento se atrelam às ocupações populacionais espontâneas nas áreas de risco ambiental.

Diante disso, o Preservacionismo e o Conservacionismo se apresentam como correntes distintas naquilo que propõem com relação ao ser humano e a natureza (DIEGUES, 2008), podendo influenciar outras perspectivas de proteção do meio ambiente, as quais podem ser adotadas pela legislação de direito ambiental brasileiro. Na análise destas correntes, constata-se que seus conceitos têm base no processo de criar áreas naturais protegidas, porém enquanto a corrente preservacionista preceitua a proteção de espaços naturais separados da sociedade, a conservacionista prioriza a sustentabilidade dos recursos do meio ambiente de forma atrelada à sociedade. Desta forma, a legalidade da proteção das áreas naturais está entre as principais estratégias utilizadas para preservar a natureza, porém os conflitos com as ocupações humanas também responsável pela ocorrência de muitos conflitos sociais do meio ambiente. No que tange ao Conservacionismo, segundo Diegues (2008), este influenciou a elaboração de leis que garantem a conservação e a proteção do meio ambiente com base na convivência sustentável com a sociedade humana e é esta corrente que traz bases para a análise empreendida no presente trabalho.

Com a concentração demográfica, a implementação do direito à moradia se torna mais complexo entre outros direitos constitucionais que regem a função social da cidade; as ocupações urbanas interferem no meio ambiente tornando primordiais à coletividade que sejam implementadas normas que garantam a preservação e a sustentabilidade ambiental.

Somente com a elaboração da Constituição da República de 1988 passou-se a ter um capítulo destinado à política urbana, neste foram previstas as principais disposições referentes ao ordenamento urbano no Brasil, fazendo do direito urbanístico, um setor autônomo. Isto porque o direito urbanístico estabelece as normas que organizam o espaço urbano, determinando as regras para que o meio

urbano seja organizado seguindo a ordem determinada. Nesse aspecto, com promulgação da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, buscou-se regradar e conciliar o direito à moradia e a sustentabilidade ambiental, cumprindo com a função social das cidades frente às ocupações desregradadas nas Áreas de Preservação Permanente (BRASIL, 2017).

Nesse contexto, destaca-se que o crescimento demográfico urbano, fez surgir as ocupações populacionais espontâneas às margens de águas correntes e dormentes, dentre outros problemas ambientais que cercam as cidades. Assim, foi necessário mudar a legislação para garantir a organização dos espaços urbanos ao lado das áreas de preservação. Delimitaram-se as regras para faixas de Área de Preservação Permanente; estabeleceu-se a Lei 6.766/79, que dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano, a qual, dentre suas alterações traz ao Direito Ambiental, normas para garantir a conservação do meio ambiente frente ao espaço urbano (BRASIL, 1979).

O presente trabalho tem como foco central aprofundar o entendimento quanto à consolidação de Áreas de Preservação Permanente Urbanas. Para isso, busca-se sustentar que a promulgação da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017 e da Lei 13.913, de 25 de novembro de 2019, determinam as áreas de APPs (Áreas de Preservação Permanentes) consolidadas em área urbana ou rural transitória, a depender do Plano Diretor local e suas características, uma vez que estas podem ser objeto de ocupação espontânea, em desacordo com a lei vigente. Ainda, destacar que na legislação vigente, estabelece-se que em áreas consolidadas urbanas, entre 15 (quinze) e 30 (trinta) metros, (sem vegetação), às margens das águas correntes e dormentes, independentemente da função social do imóvel, poderão ser objeto de novos empreendimentos, loteamentos e desmembramentos, obviamente com a observância das características do imóvel, a legislação geral vigente e ao Plano Diretor local (BRASIL, 2019).

2 PRESERVACIONISMO E CONSERVACIONISMO X HOMEM E NATUREZA

No final do século XIX de acordo com McCormick, (1992), as teorias acerca do ambientalismo amparavam-se em uma das duas principais correntes: a conservacionista ou a preservacionista. O preservacionismo com uma filosofia muito próxima da visão protecionista britânica, a qual procurava conservar as áreas virgens, ou seja, de forma separada da sociedade, livre de outros usos que não fossem como forma de recreação ou educação, responsável pela criação dos Parques Nacionais, já o conservacionismo, tinha seus fundamentos baseados na ciência florestal tradicional, que se detinha no pensamento racional alemão com vistas à exploração dos recursos naturais de maneira racional e sustentável, portanto compatibilizando usos humanos racionais com a proteção ambiental (MCCORMICK,1992).

Do início até metade do século XIX, conforme aponta Diegues (2008, p. 26), reinava entre as pessoas a noção de que nas regiões em que houvesse “natureza selvagem” os recursos naturais seriam ilimitados, ainda, desconsiderava como forma de ocupação as terras em que habitavam os povos indígenas, sendo esta dita diferente daquele realizada pelos colonos. Isto pelo fato de que os povos nativos da América do Norte em sua maioria migravam para outras regiões observando “a propriedade comunal da terra, em vez da propriedade particular titularizada”. O autor comenta ainda que “Desde a chegada dos puritanos até 1890, quando os últimos índios foram levados para reservas, os colonos se sentiam no direito de ocupar aquelas “terras vazias”” (DIEGUES, 2008, p. 26).

Estas duas vertentes de pensamento quanto a preservação do natural, que foram sintetizadas por Gifford Pinchot e John Muir, as ideias tiveram grande importância para os movimentos ambientalistas. Estas correntes trouxeram as ideias pioneiras, do que hoje conhecemos por desenvolvimento sustentável.

Em um primeiro momento houve o predomínio da aceitação do conservacionismo, ou seja, da priorização da proteção da natureza separada da sociedade devido ao enfoque na ideia de que se deve buscar o bem que irá beneficiar a maioria, incluindo as próximas gerações, através da aplicação dos três princípios básicos, mediante a redução de dejetos e o consumo consciente dos recursos naturais, assegurando a sustentabilidade.

Sobre o preservacionismo, Diegues (2008), suscita que sua principal característica consiste em conservar os recursos naturais e cujo conceito fundamental

tem uma fundamentação romântica, a qual, de acordo com McCormick (1992) consiste no fato de os românticos verem a natureza como um conjunto relacional necessário, também que tais relações não devem sofrer perturbações, pois desta forma o equilíbrio geral será destruído, preceituando que a maior e mais sólida proteção da natureza se dá não pela separação da sociedade, mas pelo uso racional e adequado por esta, mediante uma visão integrada de relação entre seres humanos e natureza.

Neste contexto, importante destacar que os precursores de ambas as correntes se distinguem naquilo que propõem quanto à relação homem e natureza. Analisando tais correntes, observa-se que embora seus conceitos se fundamentem no processo de criar áreas naturais protegidas, enquanto o conservacionismo propõe a criação de espaços intocados e separados da sociedade humana, o preservacionismo prioriza a sustentabilidade dos recursos do meio ambiente. A proteção das áreas naturais através do direito ambiental está entre as principais estratégias utilizadas para preservar a natureza, mas também é responsável pela ocorrência de muitos conflitos sociais do meio ambiente.

Estas correntes com seus fundamentos teóricos e perspectivas de relação entre ser humano e natureza influenciam a elaboração das leis que garantem a conservação e a proteção do meio ambiente, mediante institutos e restrições definidos pelo paradigma da sustentabilidade entre sociedades humanas e natureza e outras pelo paradigma da criação de espaços naturais protegidos totalmente separados da sociedade.

No meio urbano refletir sobre estas bases das restrições ambientais torna-se ainda mais relevante, considerando a inseparabilidade entre ser humano e espaços naturais presente nas cidades. Importante destacar que o crescimento demográfico urbano, fez com que surgissem as ocupações populacionais desregradas às margens de águas correntes e dormentes, entre outros tantos problemas socioambientais que cercam as cidades. Com isso, foi necessário mudar as legislações, as quais, com o passar dos anos, buscaram delimitar e regradar faixas de Área de Preservação Permanente, com reflexos no meio urbano; dentre elas, a Lei 6.766/79, que dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano, trouxe à luz do Direito Ambiental, normas que almejam garantir a conservação do meio ambiente frente ao espaço urbano (BRASIL, 1979).

O parcelamento do solo é um instituto jurídico que se deu pelo crescimento demográfico urbano, uma vez que houve a necessidade de construir o tecido urbano que hoje é conhecido como urbanização. Uma boa gestão do parcelamento do solo é condição indispensável para que a cidade tenha um crescimento dinâmico e que respeite o meio ambiente, proporcionando qualidade de vida aos seus moradores. Nessa conceituação acerca do que é o parcelamento do solo, compreende-se a importância e ligação com as teorias do preservacionismo e conservacionismo (PINTO, 2003).

O uso da natureza existirá sempre. Entretanto, as normas que impõem o respeito à natureza devem ser tratadas de acordo com sua grande dignidade. Quando se caracteriza a natureza como algo sagrado, define-se o uso de elementos naturais pelos humanos com um cuidado em relação aos impactos e às desordens provocadas (ROSA, 2000).

Contudo, a maior parte do território urbano brasileiro foi organizada mediante o parcelamento espontâneo do solo, ou seja, ocupações ainda não recepcionadas/reconhecidas, tampouco adequadas pelo campo jurídico, constatando-se a ocorrência desregrada de ocupações populacionais, especialmente as ocorridas às margens de águas correntes e dormentes. Além disso, importante rememora que historicamente, têm-se conhecimento da forte vinculação entre os rios e o surgimento das cidades (REZENDE; ARAUJO 2016).

Muito antes de o ser humano criar as cidades modernas, os agrupamentos populacionais se consolidavam próximos aos rios, pois essa proximidade sempre foi fundamental para o abastecimento, consumo, irrigação, fonte de alimento e até para a movimentação dos recursos. Com esse estabelecimento próximo aos rios e o desenvolvimento da agricultura, os seres humanos passam a se fixar nos locais e com isso formaram as cidades (REZENDE; ARAUJO 2016).

Dessa forma, as margens dos corpos hídricos possuem vasta importância no meio ambiente e no urbanismo por dois motivos: o primeiro: é intimamente ligado ao curso da água, pois ali há um nicho ecológico específico, com fauna, flora, solo e rio, constituindo um ambiente dinâmico, seja hidrológico, ecológico ou geomorfológico. O segundo grande fator é que os corpos hídricos orientam desde os primórdios até os dias atuais, a formação e estruturação das cidades, isso se deve às diversas funções que a água tem para a urbanização, como em especial o abastecimento vital para os seres humanos (LIMA, 2008; KOBAYAMA, 2003; MELLO, 2008).

Contudo, com o crescimento das cidades, os corpos hídricos receberam tratamento urbanístico, visando sua proteção e conservação ambiental, seja através de retificação, canalização e frequentemente a implantação de avenidas às suas margens. Um dos mais críticos problemas é a falta de implantação de projetos de saneamento, pois esses corpos hídricos recebem o esgoto doméstico e industrial sem tratamento (REZENDE; ARAUJO 2016).

Outro grave problema é a ocupação espontânea das margens, fato que se deve em grande parte à grave escassez de políticas públicas habitacionais, as populações não encontram outra opção de moradia a não ser em áreas de vulnerabilidade socioambiental, por exemplo, à beira de rios, uma vez que, tal parcela da população não tem acesso ao mercado imobiliário formal, buscou resolver seus problemas habitacionais, instalando-se em áreas de preservação permanente (APPs urbanas).

A falta de critérios para a ocupação das margens dos rios acarreta diversos impactos ao meio ambiente, alterando a dinâmica do curso da água, intensificando a erosão, inundando as margens, assoreando o leito dos rios e também causando desequilíbrio nas funções ecossistêmicas, as quais, de acordo com Romeiro (2010, p.14), podem ser definidas como “[...] constantes interações existentes entre os elementos estruturais de um ecossistema, incluindo transferência de energia, ciclagem de nutrientes, regulação de gás, regulação climáticas e do ciclo da água”. Tais funções se convertem em serviços ecossistêmicos uma vez que trazem benefícios às pessoas, de uma forma geral, à sociedade. Ainda, para o autor, em instância derradeira, são “fluxos de materiais, energia e informações derivados dos ecossistemas naturais e cultivados, que combinados com os demais tipos de capital (humano, manufaturado e social), produzem o bem-estar humano”.

Diante disso, percebe-se que paira necessidade de avançar nas bases do pensamento preservacionista considerando a realidade das cidades brasileiras, mediante o desenvolvimento urbanístico adequado à proteção ambiental. Dentro desta discussão, a consolidação de regramento sólido para áreas de preservação permanente no meio urbano mostra-se de grande relevância e demanda a conjugação entre sensibilidade em relação ao direito de moradia de comunidades, a proteção ambiental e a possibilidade de implantação de usos adequados em espaços naturais de especial relevância.

3 BREVES APONTAMENTOS SOBRE A LEGISLAÇÃO AMBIENTAL NO BRASIL E AS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

Quando se cria uma legislação, deve ser feita uma extensa análise do assunto sobre o qual se pretende legislar, no ordenamento jurídico não poderia ser diferente, pois, no que tange ao direito ambiental, mais precisamente nas leis aqui analisadas, é possível encontrar respaldo nas teorias conservacionistas e preservacionistas, em conjunto com as necessidades que os legisladores encontraram para que fosse formalizado o primeiro Código Florestal e seus posteriores.

Na Lei Florestal Brasileira de 1965 havia uma definição da área de preservação permanente (APP). No entanto, a lei não apresentava diferenças entre as áreas de preservação permanente (APP) rural e urbana, pelo fato de que, naquela época, a população brasileira era predominantemente rural³ (REZENDE; ARAUJO 2015).

As APPs urbanas foram devidamente regulamentadas a partir da lei 7.806 de 1989, pois nesse momento, a população brasileira já havia se tornado predominantemente urbana. Como se pode observar, o artigo 1º, inciso I da lei 7.803/89 alterou o artigo 2º da lei nº 4.771/65, que passou a estipular as delimitações das áreas de preservação permanente conforme a largura dos cursos da água:

Art. 1º A Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, passa a vigorar com as seguintes alterações:

I - O art. 2º passa a ter a seguinte redação:

" Art. 2º.....

a) ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água desde o seu nível mais alto em faixa marginal cuja largura mínima seja:

1) de 30 (trinta) metros para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;

2) de 50 (cinquenta) metros para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;

³ De acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2015 a maior parte da população brasileira, 84,72%, vive em áreas urbanas. Já 15,28% dos brasileiros vivem em áreas rurais (IBGE Educa, 2021).

O processo de urbanização no Brasil teve início no século XX, e desde a década de 1940 vem sendo analisado quanto da população vive nos meios urbanos e no meio rural. Em 1940, a população era 31% urbana e 69% rural; em 1950, 36% dos brasileiros viviam nas cidades e 64% no campo; em 1960 já era 45% da população urbana e 55% população rural; em 1970, com 56% das pessoas vivendo nas cidades e 44% vivendo no campo tem-se a maioria populacional nas cidades; em 1980, 66% da população se concentrava em centros urbanos enquanto 34% da população vivia em zona rural; em 1990, 74% da população era urbana e 26% rural; em 2000, 81% da população era urbana e 19% rural. E, atualmente de acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2015 a maior parte da população brasileira, 84,72%, vive em áreas urbanas. Já 15,28% dos brasileiros vivem em áreas rurais (GLOBO.COM, 2021).

- 3) de 100 (cem) metros para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;
- 4) de 200 (duzentos) metros para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;
- 5) de 500 (quinhentos) metros para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros; ... (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1965).

Atualmente, vigora uma nova Lei Florestal, a lei nº 12.651/2012, o qual revogou integralmente o código anterior. Esse Código trouxe novas regulamentações, que entre elas estão as questões relacionadas à regularização fundiária, tanto no que tange ao interesse social quanto ao interesse específico das áreas consolidadas em áreas de preservação permanente. Apesar disso, deixou de regulamentar com mais profundidade a APP em áreas urbanas, como fez com as APPs em áreas rurais, as quais possuem uma regulamentação melhor definida e mais eficaz.

Em se tratando de normatização, a lei nº 12.651/2012 trata do “Lei Florestal” trazendo em seu teor um simbolismo mais rural, florestal e menos urbano, porém apresenta com maior especificidade e limitações as APP's, principalmente no tangente à largura de rios e a utilização e exploração pelo “meio” rural das áreas consolidadas; trazendo melhor segurança jurídica aos produtores e moradores ribeirinhos.

Em discussões travadas no meio acadêmico, observou-se a fragilidade da fundamentação teórica sobre o tema relacionado à APP urbana. Há um longo caminho a ser percorrido quanto ao aprimoramento das regras relativas aos espaços urbanos e às margens de corpos d'água, visto que existe uma predominância de visão considerando que as funções ambientais das margens de corpos d'água é muito pequena, portanto insuficiente (MELLO, 2012).

Ainda segundo Mello (2012), deve-se salientar que o conceito de APP engloba um princípio geral: a proibição de uso e ocupação destas áreas. Porém, contraditoriamente, as áreas onde a lei não permite a ocupação regular são alvo de ocupação pela população que não tem acesso ao mercado imobiliário formal, sendo que a maioria dessas ocupações espontâneas se dá exatamente em áreas de riscos ambientais, suscetíveis às dinâmicas naturais e instabilidade do meio físico e biológico, como inundações, erosão e desbarrancamento das margens.

A promulgação da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, também chamada de Regularização Fundiária Urbana (REURB), oportunizou uma “dilação” no entendimento das ocupações urbanas, sejam irregulares em geral, sejam ocupações

em áreas de preservação permanente, oportunizando nos termos da lei a permanência ou remoção dos habitantes nas áreas consolidadas, através de estudos socioambientais.

Mais recentemente, como forma de sanar uma das fragilidades das questões da APP urbana que a Lei nº 13.913, de 25 de novembro de 2019 foi promulgada. Na nova lei está disposto:

Art. 2º O art. 4º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art.

4º

.....
III – ao longo das faixas de domínio público das rodovias, a reserva de faixa não edificável de, no mínimo, 15 (quinze) metros de cada lado poderá ser reduzida por lei municipal ou distrital que aprovar o instrumento do planejamento territorial, até o limite mínimo de 5 (cinco) metros de cada lado.
III-A. – ao longo das águas correntes e dormentes e da faixa de domínio das ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não edificável de, no mínimo, 15 (quinze) metros de cada lado;

.....
§ 5º As edificações localizadas nas áreas contíguas às faixas de domínio público dos trechos de rodovia que atravessarem perímetros urbanos ou áreas urbanizadas passíveis de serem incluídas em perímetro urbano, desde que construídas até a data de promulgação deste parágrafo, ficam dispensadas da observância da exigência prevista no inciso III do caput deste artigo, salvo por ato devidamente fundamentado do poder público municipal ou distrital.”
(NR)

Com a promulgação desta Lei, observa-se em seu Artigo 4º inciso III-A que ao longo das águas correntes e dormentes e da faixa de domínio das ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não edificável de, no mínimo, 15 (quinze) metros de cada lado. Porém, nesta vertente há algumas problemáticas, dentre elas, as áreas urbanas, independentemente de sua função social, em uma transição, quando houver interesse do proprietário em fazer um empreendimento, parcelar, desmembrar, havendo área consolidada, permanece o questionamento de qual metragem deve ser preservada às margens das águas dormentes e correntes? Pois na prática há locais já edificadas em áreas nas quais deve haver mata ciliar.

A Lei nº 13.913, de 25 de novembro de 2019, recentemente promulgada, ainda é carente de jurisprudências, mas se pode entender que esta veio para complementar a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, definindo limites de ocupação urbana em áreas de APPs (Áreas de Preservação Permanentes) consolidadas, sejam áreas urbanas ou rurais transitórias (passível de urbanização), uma vez que estas podem se tornar objeto de ocupação espontânea, em desacordo com a lei vigente.

Pressupõe-se então, que tal legislação estabelece que as áreas consolidadas urbanas, entre 15 (quinze) e 30 (trinta) metros, (sem vegetação), às margens de águas correntes e dormentes, independentemente da função social do imóvel, poderão ser objeto de novos empreendimentos, loteamentos e desmembramentos. Obviamente observando-se as características do imóvel, a legislação geral vigente e o Plano Diretor local, porém sem esquecer que ainda é pendente de jurisprudência nos Tribunais Superiores.

4 REFLEXOS DA ALTERAÇÃO LEGISLATIVA

O Direito Ambiental tem como intuito principal proteger o meio ambiente e de forma geral, enquanto bem essencial à sadia qualidade de vida de todos. Pode-se afirmar que esse ramo da Ciência Jurídica não busca apenas regulamentar as relações dos seres humanos que usam ou que possam utilizar os recursos naturais, uma vez que tem por finalidade proteger e melhorar a qualidade socioambiental. Contudo, tal defesa não ocorre de forma integral, mas a partir de padrões estabelecidos previamente.

Diante disso, destaca-se que ao se alterar uma legislação, todo ramo jurídico pode ser afetado, exceto a coisa julgada. Para se fazer uma modificação, a competência legislativa da matéria ambiental é definida no artigo 24, incisos VI e VIII da Constituição Federal de 1988:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

[...]

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

[...]

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário (BRASIL, 1988, online).

Portanto, o que estabelece o artigo constitucional quanto à matéria ambiental é que a competência legislativa é concorrente, o que significa que mais de um ente federativo pode dispor sobre o mesmo assunto, no qual a União irá estabelecer as normas gerais e aos estados e municípios, caberá estabelecer normas de caráter mais específicos para suprir as necessidades de cada local (RODRIGUES, 2020).

Já quando o assunto é de competência material, ou seja, de matéria administrativa no que se relaciona ao conteúdo ambiental, como está previsto no artigo 23, a competência é comum (RODRIGUES, 2020).

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

[...]

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (BRASIL, 1988, online)

É compreensível que, a partir desse dispositivo constitucional no que tange aos temas citados no artigo 23, a competência é de mais de um ente político para atuar em igualdade com os demais. Essa cumulatividade busca a maior eficácia do cumprimento das normas ambientais (RODRIGUES, 2020).

Diante disso, é visível que para a competência material ambiental, a regra que foi adotada pelo legislador constituinte foi bem diferente da competência legislativa. No caso da primeira, foi adotada a horizontalidade na proteção do meio ambiente, quanto à segunda, foi adotado a verticalização. A ideia da horizontalidade foi como forma de evitar que a tutela jurídica fosse prestada de modo que não suprisse toda a demanda (RODRIGUES, 2020).

Cientes das imprecisões da legislação ambiental brasileira e que apresenta imperfeições nos mais variados aspectos, ainda assim oferece elementos capazes de conter o processo de urbanização desordenado. No que tange ao direito urbanístico, as discussões focam na competência legislativa de que esse assunto predomina a chamada concorrente, isso porque está expresso no art. 24 da Constituição Federal que compete concorrentemente à União, aos Estados-membros e ao Distrito Federal legislar sobre Direito Urbanístico. Nesse artigo, com base constitucional, há uma

repartição de competências, em que cabe à União instituir normas gerais e aos Estados e ao Distrito Federal as normas específicas.

Ou seja, no sistema constitucional de competência concorrente, como no direito urbanístico, cabe à União criar normas gerais, aos Estados suplementá-las (suplementar completando – art. 24, §2º ou suplementar criando – art. 24, §3º) e, da mesma maneira, aos Municípios. Mesmo que estes não se encontram citados no caput do art. 24/CF, são citados no art. 30, II da Constituição Federal, cujo constituinte designou ao município a competência suplementar de legislar, naquilo que for necessário, acerca dos mesmos tópicos em que a União e o Estado legislam.

Nesse sentido é importante destacar, que a Constituição Federal estabelece que em toda a cidade com mais de 20.000 habitantes seja feita a elaboração de um plano diretor de desenvolvimento e expansão urbana e que a propriedade privada observe suas disposições. Ainda sobre essa matéria e no intuito de proteger o solo urbano, tendo esse o aproveitamento adequado, é autorizado que o município torne compulsórios o parcelamento do solo e a edificação (BRASIL, 1988).

Outro documento bastante importante que traz em seu teor vários elementos concernentes à gestão do solo urbano e que permite recuperar o valor imobiliário é o Estatuto da Cidade. Ou seja, a lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, criada para regulamentar os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, a qual estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Por meio desse Estatuto, é autorizado ao poder público, fazendo-se acordo com o proprietário, realizar o parcelamento ou a edificação de terrenos ociosos, estabelece permuta entre o imóvel original e uma nova unidade desde que tenha valor igual (BRASIL, 2001).

Dentre os documentos importantes, que garantem a legalidade das áreas urbanizadas, está a Lei de Parcelamento do Solo, a qual suplanta a urbanização a um projeto urbano condizente ao plano diretor e com base em diretrizes estabelecidas pelo município, em que é possível serem instituídos vários custos aos empreendedores, tais como destinar terrenos públicos e implantar infraestrutura urbana (BRASIL, 1979).

Como se pode observar, pela Constituição Federal (1988), ao criar as regras da competência concorrente, no tangente ao direito urbanístico, deu poderes aos

municípios de fazer aquilo que for do interesse local. Além disso, quando se trata de política urbana, o município possui grande participação na elaboração das regras referentes ao meio ambiente artificial.

Porém, no que diz respeito à nova alteração que trouxe a Lei nº 13.913, de 25 de novembro de 2019, nota-se uma carência legislativa no que diz respeito a maior explicação do assunto, uma vez que o legislador apenas estabeleceu a metragem e nada mais trouxe acerca do assunto. Por esse motivo, restou aos tribunais legislar sobre o assunto através de seus julgados.

A Lei 12.651 de 25 de maio de 2012 em seu Art. 4º considera Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, um mínimo de 30 (trinta) metros em relação às margens de rios e águas correntes, mas em seu artigo Art. 61-A, flexibiliza para 5 (cinco) metros, conforme o tamanho da propriedade, consolidação e utilização, em caso de área rural, não havendo uma lei específica nesse sentido para as áreas urbanas. Quanto à Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que trata da regularização fundiária urbana, em seus termos, oportuniza e autoriza a permanência de habitação e ocupação nas áreas ribeirinhas urbanas, mesmo que dentro da faixa de 15 (quinze) metros e a Lei nº 13.913, de 25 de novembro de 2019, delimita um mínimo de 15 metros de proteção às margens das águas correntes e dormentes; pode-se dizer que esta vai na “contramão” da Lei da Reurb; ou seja, as respectivas legislações, somadas às legislações locais, deixam margem à interpretações diversas dos tribunais superiores.

Com a promulgação da Lei nº 13.913, de 25 de novembro de 2019, pressupõe-se que haverá alterações nos entendimentos dos tribunais e jurisprudências, a título de exemplo na “contramão” do julgado ocorrido em 28/02/2019, *in verbis*:

AMBIENTAL. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. ANTINOMIA DE NORMAS. APARENTE. ESPECIFICIDADE. INCIDÊNCIA DO CÓDIGO FLORESTAL. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. MAIOR PROTEÇÃO AMBIENTAL. PROVIMENTO. RESPEITO AO LIMITE IMPOSTO PELO CÓDIGO FLORESTAL. 1. A proteção ao meio ambiente integra, axiologicamente, o ordenamento jurídico brasileiro, e as normas infraconstitucionais devem respeitar a teleologia da Constituição Federal. Dessa forma, o ordenamento jurídico precisa ser interpretado de forma sistêmica e harmônica, por meio da técnica da interpretação corretiva, conciliando os institutos em busca do interesse público primário. 2. Na espécie, a antinomia entre a Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei n. 6.766/1979) e o Código Florestal (Lei n. 12.651/2012) é apenas aparente, pois a primeira estabelece uma proteção mínima e a segunda tutela a proteção específica, intensificando o mínimo protetivo às margens dos cursos de água. 3. A proteção marginal dos cursos de água, em toda a sua extensão,

possui importante papel de proteção contra o assoreamento. O Código Florestal tutela em maior extensão e profundidade o bem jurídico do meio ambiente, logo, é a norma específica a ser observada na espécie. 4. Recurso especial provido. STJ - REsp: 1546415 SC 2015/0188079-0, Relator: Ministro OG FERNANDES, Data de Julgamento: 21/02/2019, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 28/02/2019).

Com referência ao julgado do STJ, ao tempo, 28/02/2019, afirma-se que o meio ambiente deve ser protegido frente a outros direitos. “Na espécie, a antinomia entre a Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei n. 6.766/1979) e o Código Florestal (Lei nº. 12.651/2012) é apenas aparente, pois a primeira estabelece uma proteção mínima e a segunda tutela a proteção específica, intensificando o mínimo protetivo às margens dos cursos de água”. Neste sentido, cabe destacar que há uma situação de insegurança considerando que paira na legislação vigente a ausência de regras claras acerca deste tema, o que demanda uma decisão sistemática do judiciário, dando margem à diferentes interpretações e julgamentos.

Nesse contexto, como forma de sanar fragilidades inerentes às questões das APP urbana, a Lei nº 13.913, de 25 de novembro de 2019 foi promulgada, consta em seu Artigo 4º inciso III- A que ao longo das águas correntes e dormentes e da faixa de domínio das ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não edificável de, no mínimo, 15 (quinze) metros de cada lado.

Importante destacar que, a legislação brasileira abarca entendimentos diversos, mas o poder público local, avaliando suas peculiaridades, poderá, por meio do plano diretor, minimizar os conflitos quanto a ocupação do solo urbano, principalmente às margens das águas dormentes e correntes, havendo assim uma melhor proteção das Áreas de Preservação Permanente.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No caso do parcelamento do solo urbano, é importante priorizar a ocupação dos lotes que já existem e recuperar as áreas degradadas, procurando aproveitar da melhor forma possível a infraestrutura instalada.

Quanto ao parcelamento do solo, em sendo necessário, deve ser fixado em glebas contíguas à área urbanizada e guiado pelo poder público. Abertura dada pela Constituição e regulamentada pelo Estatuto da Cidade, estabelecida por dois instrumentos: o parcelamento compulsório e o consórcio imobiliário.

A Constituição Federal brasileira de 1988 estabeleceu regras que sistematizaram o direito urbanístico brasileiro, dando poderes aos municípios de fazerem aquilo que é do interesse local. Também, quanto à política urbana, o município tem grande participação na elaboração das regras referentes ao meio ambiente artificial.

Sendo assim, com a Lei de Parcelamento do Solo, que suplanta a urbanização a um projeto urbano condizente ao plano diretor e com base em diretrizes estabelecidas pelo município, foi possível instituir vários custos aos empreendedores, tais como destinar terrenos públicos e implantar infraestrutura urbana.

Mas, quanto à alteração que trouxe a Lei nº 13.913, de 25 de novembro de 2019, há uma carência legislativa no que diz respeito a maior explicação do assunto, uma vez que o legislador apenas estabeleceu a metragem e nada mais trouxe acerca da matéria. Por esse motivo, restou aos tribunais dispor sobre o assunto através de seus julgados.

A realidade urbana brasileira frente ao parcelamento do solo e às políticas públicas de moradia com sérios déficits faz surgir a necessidade de maior clareza, eficiência e eficácia das leis ambientais, bem como de fiscalização, especialmente aquelas que definem as Áreas de Preservação Permanente (APPs) às margens das águas correntes e dormentes urbanas, nas quais há maior concentração e incidência de ocupações populacionais espontâneas. Assim, em se tratando de Área de Preservação Permanente, faz-se imprescindível o aprimoramento da norma, tornando-a mais clara, sucinta, específica e objetiva, compilando-as.

Acredita-se que, ao respeitar as diretrizes gerais e competências legislativas, quais sejam, federal, estadual e municipal, quanto às APPs urbanas, a melhor atribuição seria a da competência municipal por meio do Plano Diretor, pois cada

região ou localidade têm peculiaridades para as quais, o âmbito municipal terá melhores condições e ou percepções, com relação à questão socioambiental, de forma mais adequada e eficaz, possibilitando assim, que os entendimentos dos tribunais sejam mais uniformes, trazendo uma melhor segurança jurídica para a matéria de consolidação em áreas de preservação ambiental.

O regramento sólido para áreas de preservação permanente no meio urbano mostra-se de grande relevância e demanda a conjugação entre a garantia do direito à moradia de comunidades com a proteção ambiental, de forma atenta às possibilidades de implantação de estratégias para os usos adequados de espaços naturais de especial relevância.

REFERÊNCIAS

BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS. **LEI Nº 4.771**, de 15 de setembro de 1965. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4771-15-setembro-1965-369026-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em 23 out. 2020.

BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **LEI Nº 6.766**, de 19 de dezembro de 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L6766.htm. Acesso em 23 out. 2020.

BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 23 out. 2020.

BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **LEI Nº 10.257**, de 10 de julho de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em 23 out. 2020.

BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **LEI Nº 12.651**, de 25 de maio de 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em 23 out. 2020.

BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **LEI Nº 13.913**, de 25 de novembro de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13913.htm. Acesso em 23 out. 2020.

BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA **LEI Nº 13.465**, de 11 de julho de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em 23 out. 2020.

DIEGUES, Antonio Carlos. **O mito moderno da natureza intocada**. 6ª. Ed. Ampliada. São Paulo: Editora Hucitec NUPAUB, 2008.

GLOBO.COM. **Urbanização brasileira**. Leonardo Delfim Gobbi. Disponível em: <http://educacao.globo.com/geografia/assunto/urbanizacao/urbanizacao-brasileira.html>. Acesso em: 15 jan. 2021.

IBGE EDUCA. Conheça o Brasil – População. **População Rural E Urbana**. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18313-populacao-rural-e-urbana.html>. Acesso em: 15 jan. 2021.

KOBIYAMA, Masato. **Conceitos de Zona Ripária e seus Aspectos Geobiohidrológicos**. In: SEMINÁRIO DE HIDROLOGIA FLORESTAL: ZONAS RIPÁRIAS, 2003, Alfredo Wagner. Anais...Florianópolis: PPGEA/UFSC, 2003. p. 1-13.

LIMA, Walter de Paula. **Hidrologia Florestal aplicada ao manejo de bacias hidrográficas**. Piracicaba: Universidade de São Carlos, ESALQ, Departamento de Ciências Florestais, 2008. 245 p.

McCORMICK, Jonh. **Rumo ao Paraíso** – A história do Movimento Ambientalista. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1992.

MELLO, Sandra Soares. **Na beira do rio tem uma cidade**: Urbanidade e valorização dos corpos d'água. 2008. 348f. Tese (Doutoradoem Arquitetura e Urbanismo) –Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, 2008.

REZENDE, G. B. De M.; ARAÚJO, S. M. S. de. **As cidades e as águas**: ocupações urbanas nas margens de rios. Revista de Geografia (Recife) V. 33, No. 2, 2016.

ROSA, Tereza da Silva. **Os fundamentos do pensamento ecológico do desenvolvimento**. In: VEIGA, J. E. Economia socioambiental. São Paulo -SP: SENAC, 2000. p. 25 –46.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Direito ambiental esquematizado** - Coleção esquematizado®, coordenador Pedro Lenza – 7. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020.