



UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO ACADÊMICO

ANA MARIA FERNANDES DE FRANÇA ALVES

ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE EM CURSOS D'ÁGUA NATURAIS
EM ÁREAS URBANAS CONSOLIDADAS:

Uma análise jurídica sobre o caso do rio Capibaribe na cidade do Recife

CAXIAS DO SUL - RS

2025

ANA MARIA FERNANDES DE FRANÇA ALVES

**ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE EM CURSOS D'ÁGUA NATURAIS
EM ÁREAS URBANAS CONSOLIDADAS:**

Uma análise jurídica sobre o caso do rio Capibaribe na cidade do Recife

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito. Na área de concentração: Direito Ambiental e Sociedade. Linha de Pesquisa 2: Direito Ambiental, Políticas Públicas e Desenvolvimento Socioeconômico.

Orientador: Prof. Dr. Lucas M. Dalsotto

CAXIAS DO SUL - RS

2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Universidade de Caxias do Sul
Sistema de Bibliotecas UCS - Processamento Técnico

A474r Alves, Ana Maria Fernandes de França

Áreas de preservação permanente em cursos d'água naturais em áreas urbanas consolidadas [recurso eletrônico] : uma análise jurídica sobre o caso do rio Capibaribe na cidade do Recife / Ana Maria Fernandes de França Alves. – 2025.

Dados eletrônicos.

Dissertação (Mestrado) - Universidade de Caxias do Sul, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2025.

Orientação: Lucas Mateus Dalsotto.

Modo de acesso: World Wide Web

Disponível em: <https://repositorio.ucs.br>

1. Área de preservação permanente (APP). 2. Planejamento urbano - Recife (PE). 3. Recursos hídricos - Recife (PE) - Conservação. 4. Áreas protegidas - Recife (PE). 5. Proteção ambiental - Brasil. I. Dalsotto, Lucas Mateus, orient. II. Título.

CDU 2. ed.: 711.52:502.13(813.4)

Catalogação na fonte elaborada pela(o) bibliotecária(o)
Ana Guimarães Pereira - CRB 10/1460

ANA MARIA FERNANDES DE FRANÇA ALVES

**ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE EM CURSOS D'ÁGUA NATURAIS
EM ÁREAS URBANAS CONSOLIDADAS:**

Uma análise jurídica sobre o caso do rio Capibaribe na cidade do Recife

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito. Na área de concentração: Direito Ambiental e Sociedade. Linha de Pesquisa 2: Direito Ambiental, Políticas Públicas e Desenvolvimento Socioeconômico.

Orientador: Prof. Dr. Lucas M. Dalsotto

Aprovada em: 25/09/ 2025.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Lucas M. Dalsotto (Universidade de Caxias do Sul – UCS)
(Orientador)

Prof. Dr. Alexandre Cortez Fernandes (Universidade de Caxias do Sul – UCS)
(Avaliador Interno)

Profa. Dra. Cleide Calgaro (Universidade de Caxias do Sul – UCS)
(Avaliadora Interna)

Profa. Dra. Helene Sivini Ferreira (Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUCPR)
(Avaliadora Externa)

Dedico este trabalho aos meus filhos Maria Isabel e Joaquim, ao meu esposo Eduardo, meu maior incentivador, e aos meus pais, que me proporcionaram as ferramentas sem as quais eu jamais chegaria até aqui.

AGRADECIMENTOS

Ingressei no mestrado amamentando um bebê de seis meses, gestei outra criança durante o curso e escrevi as últimas páginas da dissertação novamente amamentando um bebê de seis meses. Não foi fácil!

Além dos desafios de uma gestação, foram madrugadas em claro e muitas pausas para dar assistência aos bebês.

Agradeço, antes de tudo, ao meu marido Eduardo, que esteve ao meu lado em todas as etapas, sempre disposto a ouvir, discutir minhas ideias, dar atenção às crianças e, principalmente, me acolher nos momentos de ansiedade e cansaço. Sua parceria foi fundamental para a conclusão deste trabalho.

Aos meus pais, Antonieta e Silvio, que me ofereceram o privilégio do estudo e sempre acreditaram no poder da educação. Por todo apoio e incentivo ao longo da vida, sou profundamente grata.

À minha irmã Cláudia que, apesar de estar com o doutorado em curso, se fez presente para ajudar com meus filhos nos momentos mais desafiadores.

Aos meus filhos, Maria Isabel e Joaquim, embora ainda não compreendam, renunciaram a momentos ao meu lado para que este sonho pudesse ser realizado.

À minha rede de apoio, que foi colo, cuidado e presença quando eu precisei me ausentar. Sem vocês, este trabalho não existiria.

Ao meu orientador, Professor Doutor Lucas Dalsotto, por confiar no meu trabalho e pela orientação segura, tranquila e paciente, que me tranquilizou ao longo da jornada, sempre acreditando que a conclusão do trabalho seria possível.

Aos meus colegas de turma, pela convivência enriquecedora, pela troca de experiências e por todas as contribuições nos trabalhos e debates em sala.

A todos vocês, meu sincero agradecimento.

Maré do Capibaribe,
em frente de quem nasci,
a cem metros do combate
da foz do Parnamirim.
Na história, lia de um rio
onde muito em Pernambuco,
sem saber que o rio em frente
era o próprio-quase-tudo.
Como o mar chega à Jaqueira,
e chega mais longe, até,
no dialeto da família
te chamava de “a maré”.

João Cabral de Melo Neto, 1953.

RESUMO

Este trabalho investiga os desafios e possibilidades jurídicas, sociais e ambientais relacionados à proteção das Áreas de Preservação Permanente (APP) em áreas urbanas consolidadas, com foco específico na cidade do Recife. Ao reconhecer que a urbanização desordenada e a ocupação de margens de rios constituem realidades consolidadas nas grandes cidades brasileiras, o estudo parte da premissa de que é necessário repensar a aplicação da legislação ambiental a esses territórios, sem ignorar as situações consolidadas, o patrimônio histórico e a segurança jurídica de seus proprietários. O estudo se insere na Linha de Pesquisa 2, do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade de Caxias do Sul, por articular a proteção ambiental às políticas públicas urbanísticas, analisando os impactos da ocupação e proteção das APP em áreas consolidadas, em diálogo com o Direito Administrativo e Urbanístico Ambiental. A pesquisa articula fundamentos teóricos do Direito Ambiental com a análise empírica de eventos extremos associados às enchentes no Recife. Ao longo do texto, busca-se compreender de que forma a rigidez normativa pode ou não contribuir para a proteção ambiental efetiva em áreas urbanas consolidadas e quais alternativas podem ser juridicamente sustentáveis em relação aos espaços degradados. O estudo adota metodologia qualitativa, de base bibliográfica, documental e exploratória, considerando também o contexto histórico e urbano da cidade, a legislação vigente e decisões judiciais sobre o tema, especialmente as inovações introduzidas no Código Florestal pela Lei Federal nº 14.285/2021 e a análise de precedente emanado do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco. A partir disso, conclui-se que a efetividade da proteção das APP urbanas exige um olhar mais flexível, que reconheça as especificidades locais, promova justiça ambiental e contribua para cidades mais resilientes e sustentáveis. O trabalho propõe, portanto, uma abordagem normativa capaz de equilibrar a preservação ambiental com a realidade social dos centros urbanos.

Palavras-chave: Áreas de Preservação Permanente. Áreas Urbanas Consolidadas. Cursos d'Água Naturais. Lei Federal nº 14.285/2021. Legislação Municipal.

ABSTRACT

This study approaches the legal, social, and environmental challenges and possibilities related to the protection of Permanent Preservation Areas (APP) in urban areas, with specific focus on the city of Recife, Pernambuco, Brazil. Recognizing that unplanned urbanization and the occupation of riverbanks are established in major Brazilian cities, the research starts from the premise that the application of federal environmental legislation to these territories must be rethought – without disregarding consolidated occupations, historical heritage, and the legal security of property owners. The research combines theoretical foundations of Environmental Law with an empirical analysis of extreme events related to flooding in Recife. Throughout the text, it seeks to understand whether and how normative rigidity contributes to effective environmental protection in consolidated urban areas, and which alternatives may be legally sustainable in degraded spaces. The study adopts a qualitative methodology, based on bibliographic, documentary, and exploratory research, also considering the historical and urban context of the city, current legislation, especially the innovations introduced by Federal Law nº 14.285/2021, and judicial decisions on the matter – particularly an analysis of a precedent issued by the Court of Justice of the State of Pernambuco. The findings indicate that the effectiveness of protecting urban APP requires a more flexible approach, one that recognizes local specificities, promotes environmental justice, and contributes to more resilient and sustainable cities. The study thus proposes a normative approach capable of balancing environmental preservation and the social reality of urban centers.

Keywords: Consolidated Urban Areas. Federal Law No. 14,285/2021. Municipal Legislation. Natural Watercourses. Permanent Preservation Areas.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Recife, cidade anfíbia	67
Figura 2 - Enchente de 1975, Bairro da Ilha do Retiro. Detalhe do estádio Sport Club do Recife	70
Figura 3 - Inundação no Recife durante fortes chuvas em 2022	71
Figura 4 - Imagem da fachada do empreendimento Edifício Varandas do Capibaribe	74
Figura 5 - Imagem de satélite prévia à construção do empreendimento	75

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Comparativo entre a Lei de Parcelamento do Solo Urbano e o novo Código Florestal	55
---	----

LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

APP	Área de Preservação Permanente
UC	Unidade de Conservação
MP	Ministério Público
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
ONU	Organização das Nações Unidas
REURB	Regularização Fundiária Urbana

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APP)	18
2.1	História, conceito, natureza jurídica e modalidades	18
2.2	APP em cursos d'água naturais	28
2.3	Regime jurídico aplicável	35
3	ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE EM ÁREAS URBANAS CONSOLIDADAS	39
3.1	Áreas urbanas consolidadas e REURB	39
3.2	Histórico da aplicação do regime jurídico protetivo às áreas urbanas	43
3.3	A perda da função ecológica	49
3.4	Julgamento do tema 1010 pelo STJ: incidência da disciplina mais restritiva da lei nº 12.651/2012	55
3.5	Superveniência da lei nº 14.285/2021: positivação do conceito de área urbana consolidada e possibilidade de flexibilização da proteção ambiental por lei local	60
4	O CASO DO RIO CAPIBARIBE NA CIDADE DO RECIFE	66
4.1	Recife: cidade anfíbia	66
4.2	Lei municipal nº 16.243/96 (alterada pela lei nº 16.930/03) e as edificações em áreas de preservação permanente na cidade do Recife	71
4.3	Análise da apelação cível nº 0563064-4 (processo nº 0060987-29.2015.8.17.0001) do Tribunal de Justiça de Pernambuco	74
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	88
	REFERÊNCIAS	91

INTRODUÇÃO

O Brasil é um país rico em cursos d'água naturais. Suas principais cidades se desenvolveram, desde os tempos de colônia, em torno da exploração desses recursos hídricos de forma desordenada e sem nenhum tipo de planejamento. Dentre muitas, Recife é um claro exemplo disso, visto ser uma cidade aquacêntrica (Vieira Filho, 2019), no sentido de que seu desenvolvimento se deu em torno de seus cursos d'água, especialmente o rio Capibaribe.

O rio Capibaribe se destaca por ser o principal curso d'água entre os diversos rios e riachos que permeiam toda a área da cidade do Recife. Suas águas inspiraram poetas, como João Cabral de Melo Neto. O rio das capivaras, segundo a famosa toponímia indígena, forneceu-lhe riquezas e amparou-lhe a pobreza mais absoluta (Carvalho, 2013).

Foi às margens do Capibaribe que surgiram vários bairros importantes da cidade. A forma como se deu a expansão territorial do Recife determinou sua estreita relação com o rio desde o século XVIII (Silva *et al.*, 2014).

Ocorre que, apesar da histórica ocupação da área marginal ao rio na área urbana do município, a proteção atualmente conferida pelo Código Florestal, a Lei Federal nº 12.651/2012, determina a preservação permanente da cobertura vegetal existente às margens de corpos d'água, chamada mata ciliar, que tem função de proteger a fauna e o solo. Nos termos descritos pelo art. 3º, II, do Código Florestal (Brasil, 2012), as áreas de preservação permanente têm como função ambiental 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.

Contudo, a disciplina do Código Florestal, que deveria visar o equilíbrio entre a proteção ambiental dos recursos hídricos, geológicos e biológicos envolvidos e a atividade humana no entorno de cursos d'água, é de aplicação problemática em áreas urbanas de municípios que, como a cidade do Recife, historicamente cresceram às margens de cursos d'água. No caso do Recife, por exemplo, na maior parte do município, não são respeitados os limites mínimos para áreas de preservação permanente (Silva *et al.*, 2014).

Esse fenômeno também é observado em outras cidades do Brasil. Em Santa Catarina, por exemplo, muitos municípios se desenvolveram às margens de cursos d'água com mais de cinquenta metros de largura, o que geraria uma faixa de preservação permanente de cem metros em cada margem, alcançando a região central desses municípios, onde estão estabelecidos comércios, prédios públicos e sistema viário (Niebuhr, 2022).

Após longo período de dúvidas acerca da aplicação do Código Florestal anterior (Lei Federal nº 4.771/1965) às áreas urbanas, uma vez que a proteção conferida especificamente a essas áreas pela Lei do Parcelamento do Solo Urbano (Lei Federal nº 6.766/1979) era mais branda, em 2012, o Novo Código Florestal previu expressamente a sujeição das áreas urbanas ao regramento das áreas de preservação permanente. Em todo o país, a proteção das áreas marginais aos cursos d'água naturais, estejam em área urbana ou rural, vai de trinta a quinhentos metros, a depender da largura do corpo hídrico, não se aplicando a proteção específica de quinze metros conferida pela Lei do Parcelamento do Solo Urbano às áreas urbanas. Esse é o entendimento que foi ratificado pelo Superior Tribunal de Justiça, em 28 de abril de 2021, no julgamento do Tema Repetitivo 1010 (Brasil, 2021).

O referido julgamento provocou uma reação do Poder Legislativo, com a retomada, pelo Congresso Nacional, da tramitação de projeto de lei que acabou por aprovar a Lei nº 14.285/2021. Alterou-se a redação do Código Florestal para dispor que, atendidos alguns critérios, os limites das faixas marginais não edificáveis podem ser alterados pelos municípios nas “áreas urbanas consolidadas”.

Assim, importa perquirir em que medida a Lei nº 14.285/21 é uma solução normativa adequada para resolver o problema de insegurança jurídica, já instalado há décadas, causado pela ausência de clareza da legislação federal anterior no que diz respeito aos limites das áreas de preservação permanente no entorno dos cursos d'água naturais em áreas urbanas consolidadas, com especial enfoque no caso do Rio Capibaribe na cidade do Recife.

Conexas a esse problema geral, serão abordadas as questões que dizem respeito à (i) constitucionalidade da outorga aos municípios da possibilidade de redução da proteção das margens de cursos d'água naturais, (ii) o marco temporal para que as áreas sejam consideradas como áreas urbanas consolidadas, (iii) a viabilidade de regularização dos empreendimentos já construídos e (iv) a situação das áreas urbanas que perderam suas características de preservação ambiental.

Sem pretender esgotar o tema ou apresentar resposta definitiva ao problema, objetiva-se estudar a possibilidade de aplicação da disciplina da Lei nº 14.285/21 como forma de dar tratamento legal adequado ao problema de insegurança jurídica decorrente da falta de clareza da legislação anterior acerca de sua aplicação às áreas urbanas e do tratamento igualitário dado pela redação original do Novo Código Florestal às áreas rurais e urbanas, sejam elas consolidadas ou não. Serão abordados os conceitos, as modalidades de áreas de preservação permanente e o regime jurídico de proteção das áreas localizadas às margens de cursos d'água naturais no sistema legal brasileiro. Será estudado o regime jurídico aplicável às APP em áreas urbanas nos

períodos compreendidos entre os marcos legais existentes e o papel da Lei nº 14.285/2021 na proteção ambiental das áreas de preservação permanente em cursos d'água localizados em áreas urbanas consolidadas.

A partir daí, a problemática dos limites de proteção das áreas de preservação permanente de faixas marginais será relacionada com a realidade particular da cidade do Recife (Lei Municipal nº 16.243/96, alterada pela Lei nº 16.930/03). Será analisado julgado proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco acerca da aplicação dos limites definidos em lei municipal do Recife para garantia dos limites da área de preservação permanente decorrente da faixa marginal ao Rio Capibaribe.

A relevância do estudo decorre da necessidade de compatibilizar, de um lado, a preservação da vegetação ciliar em áreas urbanas como fator de proteção contra desastres naturais, conservação da vida animal e garantia do bem-estar da coletividade e, de outro, o patrimônio histórico e cultural e a segurança jurídica dos proprietários de imóveis localizados às margens de rios em áreas já historicamente alteradas.

Nesse sentido, o estudo é conduzido por uma abordagem metodológica qualitativa de caráter misto, que combina pesquisa documental, bibliográfica, jurisprudencial e um estudo de caso. A pesquisa documental envolve a coleta e análise de normas legais que regulam a proteção ambiental das áreas marginais aos cursos d'água naturais. No tocante à área urbana da cidade do Recife, será analisada também a legislação local aplicável. A pesquisa bibliográfica trabalha livros e artigos científicos que abordam a proteção das áreas de preservação permanente para entender o estado da arte sobre a proteção dos entornos de cursos d'água naturais em áreas urbanas consolidadas, permitindo uma avaliação crítica acerca desta proteção. A pesquisa jurisprudencial se debruça sobre os precedentes relevantes dos Tribunais Superiores e do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco, com o objetivo de demonstrar como a legislação é aplicada na prática pelas Cortes pátrias. Por fim, o estudo de caso é realizado a fim de explorar detalhadamente a problemática considerada por esta pesquisa.

Do ponto de vista estrutural, o presente trabalho está dividido em três capítulos principais. O capítulo inicial traz um panorama geral sobre as áreas de preservação permanente, o histórico de sua criação, conceitos básicos, natureza jurídica e modalidades, aprofundando-se na questão da proteção legal conferida às faixas marginais de cursos d'água naturais e as obrigações decorrentes da caracterização de uma determinada área como área de preservação permanente, nos termos do que determina o art. 7º do Código Florestal.

O segundo capítulo é dedicado ao estudo das áreas de preservação permanente localizadas às margens de cursos d'água naturais dentro de áreas urbanas consolidadas. Para tanto,

inicialmente são apresentados o conceito de áreas urbanas consolidadas e o contexto histórico da legislação aplicável. A seguir, é abordada a questão da perda da função ecológica já ocorrida em algumas dessas áreas e suas possíveis consequências. O segundo capítulo se encerra com a análise da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça acerca da aplicação da disciplina mais restritiva, comparada com os diplomas de direito urbanístico, conferida pelo Código Florestal às áreas urbanas consolidadas. Em seguida, é analisada a possibilidade de flexibilização desse regime por meio de lei local, outorgada pela alteração do Código Florestal promovida pela Lei Federal nº 14.285/2021.

Por fim, o terceiro capítulo relaciona a questão dos limites de proteção das áreas de preservação permanente no entorno de cursos d'água naturais em áreas urbanas com a problemática da ocupação histórica dessas áreas ao longo das margens do Rio Capibaribe na cidade do Recife. Na segunda metade do capítulo, será analisado julgado proveniente do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco em que se fixou entendimento de que a competência para legislar sobre áreas de preservação permanente em áreas urbanas consolidadas é do município, devendo prevalecer a lei municipal recifense sobre a norma federal, ainda que esta última seja mais protetiva.

2 ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APP)

Antes de adentrar na discussão principal deste trabalho, algumas noções básicas dos institutos a serem abordados precisam ficar bem delimitadas. O primeiro e, talvez, mais importante deles é o das Áreas de Preservação Permanente (APP), espaço ambientalmente protegido em cujo âmbito se travam as controvérsias jurídicas que serão objeto de análise.

Nesse sentido, este trecho do presente estudo se volta à exposição dos traços fundamentais das Áreas de Preservação Permanente, abordando, inclusive, os seus antecedentes históricos, sua natureza jurídica e suas categorias. Em seguida, por guardar vínculo mais estreito com o tema debatido, serão trazidos apontamentos mais detalhados sobre as Áreas de Preservação Permanente situadas ao longo de cursos d'água naturais. Por fim, o regime jurídico protetivo incidente será examinado a fim de subsidiar posterior cotejo com as disposições decorrentes de outros diplomas legais que aparentemente também disciplinam tais espaços.

2.1 História, conceito, natureza jurídica e modalidades

Para entender melhor o conceito de Áreas de Preservação Permanente, é imprescindível conhecer os contextos histórico e normativo do seu surgimento no Brasil.

Neste ponto, é oportuno lembrar que o início do século XX foi marcado pela expansão da produção agropecuária, crescimento dos grandes centros urbanos e fortalecimento da atividade minerária no país. Tais mudanças abriram espaço para questionamentos iniciais sobre o possível esgotamento dos recursos naturais, atraindo a necessidade de sua proteção pelo Direito, ainda não pelo valor intrínseco desses bens ambientais, mas pelo seu potencial econômico.

Sobre a tutela ambiental em tal momento histórico, mais voltada à proteção de interesses econômicos e à manutenção do desenvolvimento nacional, pontua Rodrigues (2024, p. 39):

Nessa primeira fase, a proteção do meio ambiente tinha uma preocupação predominantemente econômica. O meio ambiente não era tutelado de modo autônomo, senão apenas os recursos ambientais tratados como bens privados, pertencentes ao indivíduo.

[...]

O que se percebe, entretanto, é que, conquanto sua tutela fosse voltada para uma finalidade utilitarista ou econômica, é inegável que o fato de os bens ambientais receberem uma proteção do legislador já era um sensível sinal da percepção do homem no sentido de que só tinham valor econômico porque seu estado de abundância não era eterno ou *ad infinitum*. Afinal, a valoração econômica de um bem está ligada à sua oferta e à essencialidade. Sendo um bem essencial, com oferta limitada ou limitável, o legislador certamente vislumbrou a possibilidade do esgotamento dos recursos naturais e, de certa forma, a incapacidade do meio ambiente de absorver todas as transformações (degradações) provocadas pelo homem.

No mesmo sentido, Barcellos (2023) ressalta que o avanço da produção agrícola, suplantando o caráter extrativista da economia brasileira que prevaleceu até a década de 1930, intensificou a necessidade de abertura de novas áreas para a exploração econômica, atraindo a necessidade de uma proteção mais efetiva dos recursos naturais, até então sujeitos à falsa noção de infinitude.

Sobre o tema, Antunes (2023) ensina que foi apenas na República que valores ambientais receberam tratamento constitucional. Assinala que a Constituição Federal de 1891, ainda que de forma incipiente, e tutelando o meio ambiente apenas de modo mediato, atribuiu competência legislativa à União sobre as minas e terras. Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 3, de 1926, atribuiu competência ao Congresso Nacional para legislar sobre a navegação dos rios que banhem mais de um estado ou se estendam a territórios estrangeiros.

Lembra o autor que, posteriormente, a Constituição Federal de 1934, ampliando as competências legislativas da União, a ela atribuiu poderes para dispor sobre bens de domínio federal, riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, água, energia hidrelétrica, florestas, caça e pesca e sua exploração. Defende que a promulgação dessa Carta estimulou o desenvolvimento de uma legislação infraconstitucional preocupada com a proteção ambiental, dentro, contudo, ainda de uma abordagem de conservação de recursos econômicos e utilitarista (Antunes, 2023).

Tendo esse contexto histórico como pano de fundo, especificamente quanto às áreas de preservação permanente, teve relevo a edição do Decreto Legislativo nº 4.421/1921, que criou o instituto das florestas protetoras, e que, conforme destaca Niebuhr (2022), seria, para parcela da doutrina especializada, o seu nascedouro, ainda que sob outra designação. Após destacar a controvérsia sobre a origem do instituto no direito brasileiro, aponta haver doutrinadores que, de modo diverso, fazem alusão ao Decreto nº 23.793/1934, o Código Florestal de 1934, como primeira expressão da noção de área de preservação permanente no sistema jurídico pátrio. Referido diploma legal, ao declarar as florestas e outras formas de vegetação como bens de interesse comum a todos os habitantes do país, criou para os seus titulares a obrigação de preservá-las.

Contudo, lembra o mencionado autor não ser propriamente correto equiparar os institutos às atuais áreas de preservação permanente. O regime protetivo instituído pelo Decreto Legislativo nº 4.421/1921 se voltaria para áreas públicas, que, inclusive, poderiam ser exploradas economicamente por meio de concessão.

Por sua vez, o inaugurado pelo Código Florestal de 1934, ao disciplinar as florestas protetoras e permanentes, em ponto que mais se aproxima das atuais áreas de preservação

permanente, estabeleceu só serem consideradas diretamente de conservação permanente, ainda assim passíveis de exploração mediante autorização da autoridade competente, as florestas situadas em áreas públicas. As ocorrentes em imóveis privados, a seu turno, tinham a tutela sujeita à expedição de ato administrativo posterior.

Saliente-se, todavia, que regime jurídico similar ao que se tem atualmente somente viria a ser inaugurado a partir da Lei Federal nº 4.771/65, comumente designada como antigo Código Florestal. Embora parem diversas críticas sobre a baixa efetividade do diploma legislativo em questão, em razão da ausência de monitoramento e da baixa aplicação de penalidades (Barcellos, 2023), a sua edição instituiu o termo atualmente conhecido e definiu regramento novo, geral e aplicável a todo o território nacional, positivando traços marcantes do que hoje se considera área de preservação permanente.

Enfatizando a relevância do diploma legislativo em questão, Sarlet e Fensterseifer (2021, p. 1.675) asseveram em seu “Curso de Direito Ambiental” o seguinte:

As inovações trazidas pelo Código Florestal de 1965 representam verdadeiro “patrimônio” do Direito Ambiental brasileiro, assegurados no Código Florestal de 2012, muito embora o novo diploma florestal tenha flexibilizado tal proteção e estabelecido algum retrocesso legislativo no tocante ao patamar normativo de proteção antes existente. O Código Florestal de 1965, por sua vez, foi revogado apenas em 2012, por meio da Lei 12.651/2012, perdurando a sua vigência por quase meio século.

Com o Código Florestal de 1965, passou-se a classificar como de preservação permanente, atendidos determinados critérios, tanto áreas públicas como privadas, independentemente de qualquer condição ulterior (pelo menos no que diz respeito à modalidade das decorrentes de lei). Ademais, instituiu-se a proibição, como regra geral, de exploração econômica desses espaços.

O conjunto normativo em questão foi recepcionado pela Constituição da República promulgada em 1988, que, seguindo a tendência de sistemas constitucionais estrangeiros (Amado, 2021), conferiu ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado um protagonismo inovador dentro da evolução histórica constitucional do país.

A Lei Maior de 1988 alçou o direito ao meio ambiente equilibrado à condição de verdadeiro direito fundamental, conforme se verifica da leitura do *caput* do seu artigo 225 (Brasil, 1988, n.p.):

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Sobre a posição de centralidade que a proteção ambiental passou a ocupar no ordenamento jurídico brasileiro com a promulgação da Constituição da República de 1988, Sarlet e Fensterseifer (2021, p. 334) assim pontuam:

A proteção do meio ambiente – e, portanto, a qualidade, o equilíbrio e a segurança ambiental – passou a integrar o núcleo da nossa estrutura normativa constitucional e, com isso, a assegurar um novo fundamento para toda a ordem jurídica interna. A consagração do objetivo e dos deveres de proteção ambiental a cargo do Estado brasileiro (em relação a todos os entes federativos) e, sobretudo, a atribuição do status jurídico-constitucional de direito-dever fundamental ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado colocam os valores ecológicos no ‘coração’ do Direito brasileiro, influenciando todos os ramos jurídicos, inclusive a ponto de implicar limites a outros direitos (fundamentais ou não). Alinha-se a isso tudo também uma nova dimensão ecológica na conformação do conteúdo normativo do princípio da dignidade da pessoa humana. Com base no novo ‘programa constitucional ecológico’ estabelecido em 1988, diversas leis ambientais foram elaboradas, de modo a regulamentar o art. 225 da CF/1988.

Os autores complementam acentuando a ruptura que o advento da Carta de 1988 provocou na forma de observar as normas ambientais dentro do sistema jurídico brasileiro, ressaltando que a Constituição passou a ser o grande vértice normativo-axiológico da proteção ecológica, de modo a irradiar a sua normatividade para todo o corpo legislativo infraconstitucional anterior e posterior à sua promulgação, não recepcionando os textos legislativos anteriores no que estivessem em desacordo com as suas disposições. Registram que, antes da Constituição de 1988, a proximidade normativa do Direito Ambiental era percebida com o Direito Administrativo e que, após a sua promulgação, tal relação inverteu-se em favor do Direito Constitucional, especialmente em razão da ampla regulamentação trazida pelo texto de 1988 sobre a matéria e, mais, da consagração da proteção ecológica como dever estatal e direito fundamental (Sarlet; Fensterseifer, 2021).

Acerca do dispositivo constitucional transcrito, Fiorillo (2024, p. 11) o destrincha, apresentando quatro ideias centrais que dele emanam:

Assim, temos que o art. 225 estabelece quatro concepções fundamentais no âmbito do direito ambiental: a) de que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; b) de que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado diz respeito à existência de um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, criando em nosso ordenamento o bem ambiental; c) de que a Carta Maior determina tanto ao Poder Público como à coletividade o dever de defender o bem ambiental, assim como o dever de preservá-lo; d) de que a defesa e a preservação do bem ambiental estão vinculadas não só às presentes como também às futuras gerações.

Pois bem. Criando comandos específicos dirigidos ao Poder Público com vistas à garantia da efetividade do direito ao meio ambiente equilibrado, o legislador constituinte, entre outros, impôs os seguintes deveres para o Estado (Brasil, 1988, n.p.):

- I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;
[...]
- III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;
[...]
- VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

Como ressaltado no excerto acima transcrito da obra doutrinária de Sarlet e Fensterseifer, dando concretude aos mandamentos constitucionais listados, foram editados diversos diplomas legislativos.

Especificamente, em decorrência do papel conferido pelo constituinte ao legislador federal, dentro da competência legislativa concorrente prevista no art. 24, VI, da Constituição de 1988, para editar normas gerais sobre “[...] florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente [...]” (Brasil, 1988, n.p.), foi editado, entre outros, o Código Florestal de 2012, Lei nº 12.651/12, cuja elaboração foi marcada por forte polarização entre as bancadas ambientalistas e forças representativas do setor produtivo (Barcellos, 2023).

Sobre o diploma legislativo, Antunes (2019, p. 207) afirma merecer ser “[...] ressaltado que a Lei nº 12.651/2012 não está voltada, apenas, para a proteção das florestas. Os bens jurídicos protegidos são (i) as florestas; (ii) as demais formas de vegetação úteis às terras que revestem; (iii) as terras propriamente ditas; (iv) os recursos hídricos; e (v) diversidade biológica [...]”.

No tocante a espaços territoriais especialmente protegidos, o Código Florestal de 2012 disciplina, entre outros, as áreas de preservação permanente, mantendo os contornos básicos sobre o tema firmados pela Lei Federal nº 4.771/65 e suas alterações.

A aludida Lei de 2012, em seu artigo 3º, inciso II, dispõe ser área de preservação permanente a (Brasil, 2012, n.p.):

- [...] 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.

Vê-se que se trata de um conceito finalístico. Os objetivos de preservação ambiental buscados pelo legislador conformam a própria definição do instituto e a caracterização de um espaço como sendo de preservação permanente. Sobre esse aspecto, ressalta Barcellos (2023, p. 45) que:

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

Também se debruçando sobre a questão, Machado (2013) ressalta as funções ambientais específicas e diferenciadas apontadas na Lei nº 12.651/2012: função ambiental de preservação, função de facilitação, função de proteção e função de asseguramento. E, em seguida, detalha Machado (2013, p. 871) que:

As funções ambientais de preservação abrangem os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade. A APP tem a função de facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, sendo que essa transmissão genética não é exclusiva dessa área protegida. A APP visa a proteger o solo, evitando a erosão e conservando sua fertilidade. Não se pode negligenciar o asseguramento do bem-estar das populações humanas, isto é, da felicidade e da prosperidade das pessoas, entre as quais estão os proprietários e os trabalhadores da propriedade rural onde se situa a APP (art. 186, IV, da Constituição da República).

Sarlet e Fensterseifer (2021, p. 1.703) igualmente reforçam a estreita vinculação entre o objetivo de preservação do meio ambiente e a ideia de área de preservação permanente:

Trata-se, conforme assinala o CF/1988, no seu art. 225, § 1º, I, de ‘preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais’. Tais ‘processos ecológicos essenciais’ alinham-se com as funções ou serviços ambientais prestados pelas áreas de preservação permanente. É essa, em outras palavras, a razão fundamental para que a legislação florestal brasileira tenha adotado um regime de proteção especial para as áreas de preservação permanente.

O caráter finalístico do conceito de área de preservação permanente pode, inclusive, ser confirmado, de um lado, pela análise das hipóteses que, nos termos do artigo 4º da Lei nº 12.651/12, enseja a caracterização de um espaço como área de preservação permanente por força de lei – todas com forte vinculação com a finalidade ambiental citada no artigo 3º, inciso II, do diploma legal – e, de outro, pela leitura dos objetivos que podem ser utilizados como

fundamento pelo Poder Público para, na forma do artigo 6º, declarar determinada área como de preservação permanente. Confirmam-se os dispositivos aludidos (Brasil, 2012, n.p.):

Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei:

I - as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de: (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012).

- a) 30 (trinta) metros, para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;
- b) 50 (cinquenta) metros, para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;
- c) 100 (cem) metros, para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;
- d) 200 (duzentos) metros, para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;
- e) 500 (quinhentos) metros, para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;

II - as áreas no entorno dos lagos e lagoas naturais, em faixa com largura mínima de:

- a) 100 (cem) metros, em zonas rurais, exceto para o corpo d'água com até 20 (vinte) hectares de superfície, cuja faixa marginal será de 50 (cinquenta) metros;
- b) 30 (trinta) metros, em zonas urbanas;

III - as áreas no entorno dos reservatórios d'água artificiais, decorrentes de barramento ou represamento de cursos d'água naturais, na faixa definida na licença ambiental do empreendimento; (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012).

IV - as áreas no entorno das nascentes e dos olhos d'água perenes, qualquer que seja sua situação topográfica, no raio mínimo de 50 (cinquenta) metros; (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012).

V - as encostas ou partes destas com declividade superior a 45°, equivalente a 100% (cem por cento) na linha de maior declive;

VI - as restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;

VII - os manguezais, em toda a sua extensão;

VIII - as bordas dos tabuleiros ou chapadas, até a linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais;

IX - no topo de morros, montes, montanhas e serras, com altura mínima de 100 (cem) metros e inclinação média maior que 25°, as áreas delimitadas a partir da curva de nível correspondente a 2/3 (dois terços) da altura mínima da elevação sempre em relação à base, sendo esta definida pelo plano horizontal determinado por planície ou espelho d'água adjacente ou, nos relevos ondulados, pela cota do ponto de sela mais próximo da elevação;

X - as áreas em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação;

XI - em veredas, a faixa marginal, em projeção horizontal, com largura mínima de 50 (cinquenta) metros, a partir do espaço permanentemente brejoso e encharcado. (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012).

Art. 6º Consideram-se, ainda, de preservação permanente, quando declaradas de interesse social por ato do Chefe do Poder Executivo, as áreas cobertas com 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. (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).

Classificada uma área como de preservação permanente, nela resta vedada, em termos gerais, a intervenção humana. Sobre esse aspecto, ensina Machado (2013, p. 871) que:

A APP não é uma área qualquer, mas uma ‘área protegida’. A junção destes dois termos tem alicerce na Constituição da República, que dá incumbência ao Poder Público de ‘definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, [...] vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção’ (Art. 225, § 1º, III).

Complementa ressaltando a perenidade do regime protetivo que se instala sobre certo espaço que tem a sua classificação como área de preservação permanente, ao pontuar que a área é protegida de forma não episódica, descontínua, temporária ou com interrupções. Acentua o autor ainda que o termo “permanente” deve levar a um comportamento individual do proprietário, de toda a sociedade e dos integrantes dos órgãos públicos ambientais no sentido de criar, manter e/ou recuperar a APP (Machado, 2013).

O conjunto de restrições que sobre o espaço recai, a ser detalhado em tópico seguinte, confere-lhe, conforme entendimento doutrinário majoritário, ao menos quanto às áreas de preservação permanente do artigo 4º do Código Florestal, instituídas diretamente por lei, e marcadas pela generalidade e abstração, a natureza jurídica de limitação administrativa, modalidade de intervenção restritiva do Estado na propriedade, que atinge o caráter absoluto deste direito real.

Acerca do instituto da limitação administrativa, ensina Oliveira (2022, p 684):

As limitações administrativas são restrições estatais impostas por atos normativos à propriedade, que acarretam obrigações negativas e positivas aos respectivos proprietários, com o objetivo de atender a função social da propriedade. [...] As limitações administrativas delimitam o perfil do direito de propriedade, pois a propriedade somente será considerada direito fundamental se atender à função social (art. 5º, XXII e XXIII, da CRFB).

E, em acréscimo, detalha importante consequência prática da classificação do regime protetivo referente às áreas de preservação permanente como limitação administrativa: a inexistência do dever estatal de indenizar. Com efeito, conforme destaca o autor, as limitações administrativas não geram, em regra, o dever de indenizar, pois as restrições à propriedade são fixadas de maneira genérica e abstrata. Sublinha que os destinatários sofrem ônus e bônus

proporcionais, e, logo, se aplica a elas a mesma lógica da irresponsabilidade civil do Estado por atos normativos (Oliveira, 2022).

Por outro lado, no que concerne às áreas de preservação permanente do artigo 6º da Lei nº 12.651/12, dependentes que são de um ato declaratório do Poder Público, robusta linha doutrinária rechaça o seu enquadramento como limitação administrativa. Por serem específicas e individualizadas, ocasionando ônus excessivo ao particular atingido, a sua criação enseja o dever estatal de indenizar. Nesse sentido, confira-se excerto de texto doutrinário explicativo, de autoria de Milaré, É. e Milaré, L. (2020, seção 4):

A outro giro, as APPs administrativas do art. 6º da Lei 12.651/2012 – por dependerem de ato formal para sua instituição, não encerrando restrição genérica, abstrata, aplicável, portanto, a todos os que se encontrem na mesma situação, e por obrigarem o Estado a indenizar os particulares sujeitos à constrição – rebelam-se à natureza jurídica das primeiras, ante a óbvia razão de não ostentarem o caráter da gratuidade.

Ainda sobre a natureza jurídica da área de preservação permanente, Niebuhr (2022) registra haver, ao menos, mais dois entendimentos. Um, o qual perfilha, que a classifica como verdadeiro sacrifício do direito de propriedade, passível de indenização, nos prazos previstos em lei. Pontua que, considerando os graus de intensidade das modalidades de intervenção estatal na propriedade existentes no ordenamento jurídico brasileiro, o corte sobre os atributos da propriedade imobiliária promovido pela classificação de área como de preservação permanente só não é mais enérgico que o decorrente da desapropriação (Niebuhr, 2022).

Por fim, lembra a posição de José Afonso da Silva (*apud* Silva, 2011), para quem as restrições das áreas de preservação permanente não são imposições do Poder Público, mas são inerentes, inatas à sua própria qualificação natural.

Esse parece também ser o entendimento de Antunes (2019, p. 211), que em sua obra “Direito Ambiental” assim sustenta:

A propriedade florestal, tal como definida por nosso ordenamento jurídico, possui quatro limitações principais que são: i) as Áreas de Preservação Permanente; ii) Áreas de uso restrito; iii) as Reservas Legais; iv) corte somente com autorização do Poder Público.

Tanto umas como as outras integram o próprio conteúdo do direito de propriedade florestal. A propriedade florestal que não possua, por exemplo, a Reserva Legal, é juridicamente inexistente como tal, pois destituída de um dos elementos essenciais para a sua caracterização legal e constitucional. Não há, portanto, limitações ao direito de propriedade, mas a definição de como esse instituto jurídico é perante o Código Florestal. A ideia de limitação ao direito de propriedade é errônea, pois em sua essência admite o conceito dos anos 1800 de que a propriedade é um direito ilimitado. Em realidade, inexistem limitações ao direito de propriedade. O que existe é que o direito de propriedade somente tem existência dentro de um determinado contexto

constitucional e somente é exercido no interior desse mesmo contexto. A função social da propriedade, tal como exercida na própria Constituição, não possui conteúdo concreto. A Função Social, na hipótese florestal, é inteiramente diferente da função social exercida pela propriedade imobiliária urbana, por exemplo.

Evoluindo no estudo da matéria, merece registro, conforme já adiantado em linhas anteriores, a constatação de que o legislador, quando da feitura do Código Florestal, optou por dividir as áreas de preservação permanente em dois grandes grupos: o do artigo 4º, com elenco de hipóteses em que a instituição do regime protetivo se dá *ope legis*, e o do artigo 6º, cuja instituição demanda a edição de um ato administrativo.

A classificação, longe de infundada, encerra diferenças marcantes entre as duas modalidades previstas, que, conforme doutrina especializada, podem ser divididas em três pontos principais (Niebuhr, 2022).

A primeira delas, mais intuitiva, diz respeito ao instrumento por força do qual determinado lugar adquire o *status* de área de preservação permanente. No que tange às áreas de preservação permanente decorrentes de lei, o regime protetivo é reflexo direto do próprio Código Florestal, sendo despiciendo qualquer outro ato do Poder Público para a sua incidência. Pode-se, assim, falar que o artigo 4º da Lei nº 12.651/12 consiste em norma jurídica dotada de auto-aplicabilidade.

Já as áreas de preservação permanente derivadas de atos administrativos, surgem apenas com declaração específica por parte do Chefe do Poder Executivo, materializada na forma de decreto, atestando o interesse social sobre elas, desde que presente, no caso, ao menos uma das finalidades elencadas nos incisos do artigo 6º do Código Florestal.

A segunda distinção entre as duas classes se refere à taxatividade do rol de áreas que nelas podem ser enquadradas. Enquanto as áreas de preservação permanente oriundas de lei integram uma listagem exaustiva, que pode ser extraída da leitura do artigo 4º da Lei nº 12.651/12, as decorrentes de ato administrativo formam grupo maleável, dependente da vontade do Poder Público. Com efeito, no ponto, há que se frisar a discricionariedade de que é dotada a atuação do Chefe do Poder Executivo, que possui margem de liberdade para, observados critérios de conveniência e oportunidade, e desde que caracterizada alguma das finalidades enumeradas no artigo 6º do diploma legal já aludido – nem todas das quais estritamente relacionadas à preservação ambiental, conforme se observa da análise dos incisos VI a VIII¹, diga-se de passagem – qualificar certo espaço como de preservação permanente.

¹ Os incisos supracitados possuem a seguinte redação:
 “[...] VI - formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias;
 VII - assegurar condições de bem-estar público;

Por fim, o terceiro aspecto de diferenciação entre as categorias reside na já abordada situação do particular cujo imóvel é atingido pelo regime protetivo, com reflexos, inclusive, na definição da natureza jurídica de cada uma. Como visto, de um lado, as áreas de preservação permanente decorrentes de lei atingem situações seguindo traços de generalidade e abstração, não ensejando, logo, indenização ao particular alcançado, sendo classificadas, portanto, como limitações administrativas. De outro, as originárias de ato administrativo, pela especificidade da declaração estatal que as institui, abrem espaço, em nome do princípio da isonomia, para o dever estatal de reparar o particular que tiver que suportar o ônus excessivo.

2.2 APP em cursos d'água naturais

Dentro do primeiro grande grupo de áreas de preservação permanente acima tratado, o das decorrentes diretamente de lei, encontram-se as margens de qualquer curso d'água natural, no inciso I, do artigo 4º, da Lei nº 12.651/12, que assim dispõe:

- I - as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de: (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012).
- a) 30 (trinta) metros, para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;
 - b) 50 (cinquenta) metros, para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;
 - c) 100 (cem) metros, para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;
 - d) 200 (duzentos) metros, para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;
 - e) 500 (quinhentos) metros, para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros [...] (Brasil, 2012, n.p.).

O preceito transcrito delineia alguns pontos marcantes dessa espécie de área de preservação permanente, sobre a qual este trabalho se debruça com mais afinco.

Como destacado por Niebuhr (2022), quanto ao objeto da proteção legal, ele passa a ser a faixa marginal de curso d'água. O dispositivo não faz qualquer referência à cobertura vegetal, diversamente da redação da Lei nº 4.771/65, que limitava o espectro protetivo da norma às florestas e demais formas de vegetação natural situadas ao longo de rios ou de qualquer curso d'água (Brasil, 1965). Ou seja, a área em si que segue o contorno do leito do curso d'água, desde que inserida nos limites previstos no dispositivo normativo, recebe a proteção legal,

VIII - auxiliar a defesa do território nacional, a critério das autoridades militares [...]” (Brasil, 2012).

sendo irrelevantes a ocorrência ou a qualidade de cobertura vegetal eventualmente existente no espaço.

Como lembra Machado (2013), é uma área, e não mais uma floresta, diferentemente do que previsto na redação original do Código Florestal de 1965. Logo, a área pode ou não estar coberta por vegetação nativa, podendo, assim, ser coberta, inclusive, por vegetação exótica.

Ademais, no que toca ao elemento hídrico cuja faixa marginal é protegida, estabelece ser o curso d'água natural, perene e intermitente. Quanto marco espacial de aferição da área de preservação permanente, altera-o para a borda da calha do leito regular. E, por fim, no que concerne à extensão do espaço objeto de proteção, lista os distanciamentos aplicáveis de forma escalonada, considerando a largura do curso d'água em questão.

O cotejo da disciplina normativa anteriormente vigente, do artigo 2º, “a”, da Lei nº 4.771/1965², com a inaugurada pelo advento da Lei nº 12.651/12 indica que esta é mais minuciosa, e isso pelas razões que se passa a listar.

Em primeiro lugar, o dispositivo do Código Florestal de 2012 (inciso I, do artigo 4º) abandonou a menção ostensiva a rios, limitando-se à menção de aplicação sobre faixas marginais de qualquer curso d'água. A opção é acertada, porque rio é uma entre as variadas formas de se fazer referência a curso d'água. Ao longo do território nacional são muitas as denominações também utilizadas, como córrego, riacho, ribeirão, etc. Ensina Niebuhr (2022, p. 110) que:

O curso d'água, sinteticamente, pode ser entendido como um canal por onde escoar a água. Esse canal pode ser natural ou pode ter sido executado artificialmente, pela força humana. O escoamento da água sobre o canal pode ser permanente, periódico ou temporário. E a água pode ser proveniente do subsolo ou de escoamento superficial. Trata-se de variáveis que possuem implicações relevantes na definição das áreas de preservação permanente.

Em segundo lugar, acrescente-se, ao enunciar de forma patente a sua aplicação a qualquer curso d'água natural, o texto legal de 2012, que expressamente excluiu do seu campo de

2 O dispositivo supracitado possui a seguinte redação:

“[...] Art. 2º Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:

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 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, 2012).

abrangência os cursos d'água artificiais, originados da atuação do homem, encampando entendimento doutrinário já prevalecente sob a égide do regime jurídico anterior sobre o tema.

Em terceiro lugar, a novel legislação também expressamente afastou da esfera de proteção da norma os cursos d'água efêmeros. Com efeito, o preceito legal, de modo taxativo, restringiu a sua aplicação aos canais aquáticos perenes e intermitentes.

Sobre a classificação aqui em questão, a de cursos d'água considerando-se o regime de escoamento, merecem transcrição as palavras de Durlo e Sutili (2014, p. 29), extraídas de sua obra “Bioengenharia: manejo biotécnico de cursos d'água”:

Canais perenes são os que possuem escoamento permanente, independentemente das estações do ano, períodos ou regimes de precipitação. Já os cursos de água intermitentes só escoam em determinadas épocas do ano. Os canais efêmeros apresentam escoamento apenas durante as maiores precipitações, cessando seu fluxo pouco tempo após as chuvas.

No mesmo sentido, seguem os ensinamentos de Barcellos (2023, p. 45-46), afirmando que:

O que determina se um recurso hídrico é perene, intermitente ou efêmero é o seu regime hidrológico. Entende-se por perene o curso d'água que possui como característica um fluxo contínuo de água; intermitente aquele que possui fluxo sazonal, ou seja, que possui fluxo durante e após os períodos chuvosos; e efêmero o que possui fluxos em tempo curto, apenas como forma de escoamento das chuvas. Muitas vezes é difícil fazer a distinção entre os intermitentes e os efêmeros, porém as características de solo e vegetação no local podem indicar as diferenças.

Assim, não se amoldam ao conceito de área de preservação permanente as faixas marginais de cursos d'água que se manifestam apenas após a ocorrência de temporais mais robustos, por brevíssimos espaços de tempo.

Em quarto lugar, em arremate, a Lei nº 12.651/12 deixa claro que, para os efeitos de sua disciplina, apenas os canais d'água originados do afloramento natural do lençol freático, ou seja, de uma nascente, podem ser classificados como curso d'água. É o que se denota, *a contrario sensu*, da leitura do inciso XVII, do artigo 3º, do Código Florestal de 2012 (Brasil, 2012, n.p.):

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

[...]

XVII - nascente: afloramento natural do lençol freático que apresenta perenidade e dá início a um curso d'água;

Logo, escoadouros d'água alimentados por fontes outras que não as nascentes, como as decorrentes de acúmulo de águas superficiais, oriundas de precipitações pluviais, por exemplo,

não se encaixam no conceito legal de curso d'água, não merecendo, por consequência, a incidência do regime protetivo aplicável às áreas de preservação permanente, extraído do diploma normativo em foco.

Aqui, insta tecer algumas considerações também sobre o marco a partir do qual se aferem os distanciamentos das faixas marginais de cursos d'água, para fins de qualificação como áreas de preservação permanente, que, segundo o inciso I, do artigo 4º, da Lei nº 12.651/12, é a borda da calha do leito regular (Brasil, 2012). O leito regular, frise-se, é conceituado pelo legislador, também no bojo do Código Florestal de 2012, no seu art. 2º, XIX, como “[...] a calha por onde correm regularmente as águas do curso d'água durante o ano [...]” (Brasil, 2012).

Depreende-se da leitura conjunta dos dois preceitos, portanto, que, pela legislação em vigor, o marco a partir do qual se medem as áreas de preservação permanente é o limite do canal por onde escoar água regularmente durante o ano (Niebuhr, 2022).

A previsão contrasta com a redação do revogado Código Florestal, Lei nº 4.771/1965, que no art. 2º, “a”, após alteração promovida pela Lei nº 7.803/1989, passou a estabelecer ser o nível mais alto do curso d'água o marco a partir do qual se deveriam medir as áreas no seu entorno, com vistas à sua classificação como de preservação permanente.

Antes disso, conforme apontamentos de Barcellos (2023), a regulamentação do art. 2º do Código Florestal de 1965 decorria da Resolução nº 4 do CONAMA, datada de 1985, a qual previa como área de reserva ecológica a faixa marginal de curso d'água além do leito maior sazonal, definindo este como a calha alargada ou maior de um rio, ocupada nos períodos anuais de cheia (Barcellos, 2023).

Anote-se que esse critério eleito pela legislação anterior criava dificuldades práticas para a medição, pois se afastava do padrão habitual, ordinário, de comportamento do corpo d'água. Lembra a doutrina, contudo, também não estar isenta de percalços a definição, no plano concreto, do novo marco eleito. Sobre o ponto, Barcellos (2023, p. 49) assim problematiza:

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

Também ressalta Niebuhr (2022) que, não obstante a dificuldade de aferição do critério anterior – nível mais alto –, a definição do novo marco espacial para demarcação das faixas marginais ainda pode ser dificultosa, pois de igual modo, a identificação do canal (ou calha) por onde escoar regularmente a água durante o ano também pode ser tarefa complexa, em virtude, especialmente, das possíveis mudanças na forma dos canais advindas da interação entre

as forças do fluxo e a resistência do sedimento do leito. Complementa Niebuhr (2022, p. 116) que:

A aferição da calha do leito regular do curso d'água envolve, portanto, o monitoramento dos processos de erosão e de deposição do material sedimentar do leito e margens, que ocorre de modo diferente em época de cheia e baixa do volume d'água e que também depende da natureza dos sedimentos existentes.

Saliente-se que o cotejo das duas previsões normativas indica que a alteração do marco de aferição do nível mais alto para o nível médio do curso d'água acarreta, especialmente em áreas de baixa declividade, um recuo acentuado nas porções de terra passíveis de serem enquadrados como de preservação permanente.

Isso ocorre, pois em regiões com essa característica a inexistência da altimetria do relevo como obstáculo ao avanço do curso d'água desloca largamente em direção a terra nos períodos de maior precipitação pluviométrica o nível mais alto do curso d'água, marco de medição da APP na legislação revogada. Em sentido inverso, com a modificação do parâmetro de aferição para a borda da calha do leito regular, tal movimentação sazonal do nível do canal aquático deixa de ter relevância, encurtando, por consequência, particularmente nas mencionadas áreas de baixa declividade, a faixa objeto de proteção.

Sobre a mudança, debruçou-se o Supremo Tribunal Federal, para analisar, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, a compatibilidade da então nova disciplina legal com os preceitos da Lei Maior, no julgamento conjunto da Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 42 e das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 4901, 4902, 4903 e 4937. Na oportunidade, assim concluiu a Corte (Supremo Tribunal Federal, 2019, n.p.):

DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO AMBIENTAL. ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO. DEVER DE PROTEÇÃO AMBIENTAL. NECESSIDADE DE COMPATIBILIZAÇÃO COM OUTROS VETORES CONSTITUCIONAIS DE IGUAL HIERARQUIA. ARTIGOS 1º, IV; 3º, II E III; 5º, CAPUT E XXII; 170, CAPUT E INCISOS II, V, VII E VIII, DA CRFB. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. JUSTIÇA INTERGERACIONAL. ALOCAÇÃO DE RECURSOS PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA GERAÇÃO ATUAL. ESCOLHA POLÍTICA. CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. IMPOSSIBILIDADE DE VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO. EXAME DE RACIONALIDADE ESTREITA. RESPEITO AOS CRITÉRIOS DE ANÁLISE DECISÓRIA EMPREGADOS PELO FORMADOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS. INVIABILIDADE DE ALEGAÇÃO DE VEDAÇÃO AO RETROCESSO. NOVO CÓDIGO FLORESTAL. AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE E AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE JULGADAS PARCIALMENTE PROCEDENTES.
[...]

11. Por outro lado, as políticas públicas ambientais devem conciliar-se com outros valores democraticamente eleitos pelos legisladores como o mercado de trabalho, o desenvolvimento social, o atendimento às necessidades básicas de consumo dos cidadãos etc. Dessa forma, não é adequado desqualificar determinada regra legal como contrária ao comando constitucional de defesa do meio ambiente (art. 225, caput,

CRFB), ou mesmo sob o genérico e subjetivo rótulo de retrocesso ambiental, ignorando as diversas nuances que permeiam o processo decisório do legislador, democraticamente investido da função de apaziguar interesses conflitantes por meio de regras gerais e objetivas.

12. Deveras, não se deve desprezar que a mesma Constituição protetora dos recursos ambientais do país também exorta o Estado brasileiro a garantir a livre iniciativa (artigos 1º, IV, e 170) e o desenvolvimento nacional (art. 3º, II), a erradicar a pobreza e a marginalização, a reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III; art. 170, VII), a proteger a propriedade (art. 5º, caput e XXII; art. 170, II), a buscar o pleno emprego (art. 170, VIII; art. 6º) e a defender o consumidor (art. 5º, XXXII; art. 170, V), etc.

13. O desenho institucional das políticas públicas ambientais suscita o duelo valorativo entre a tutela ambiental e a tutela do desenvolvimento, tendo como centro de gravidade o bem comum da pessoa humana no cenário de escassez. É dizer, o desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente não são políticas intrinsecamente antagônicas.

[...]

15. A preservação dos recursos naturais para as gerações futuras não pode significar a ausência completa de impacto do homem na natureza, consideradas as carências materiais da geração atual e também a necessidade de gerar desenvolvimento econômico suficiente para assegurar uma travessia confortável para os nossos descendentes.

16. Meio ambiente e Desenvolvimento Econômico encerram conflito aparente normativo entre diversas nuances, em especial a justiça intergeracional, demandando escolhas trágicas a serem realizadas pelas instâncias democráticas, e não pela convicção de juízes, por mais bem-intencionados que sejam. (REVESZ, Richard L.; STAVINS, Robert N. *Environmental Law*. In : *Handbook of Law and Economics* . A. Mitchell Polinsky; Steven Shavell (ed.). V. 1. Boston: Elsevier, 2007. p. 507).

(...)

19. O Princípio da vedação do retrocesso não se sobrepõe ao princípio democrático no afã de transferir ao Judiciário funções inerentes aos Poderes Legislativo e Executivo, nem justifica afastar arranjos legais mais eficientes para o desenvolvimento sustentável do país como um todo.

[...]

21. O Código Florestal ostenta legitimidade institucional e democrática, sendo certo que a audiência pública realizada nas presentes ações apurou que as discussões para a aprovação da Lei questionada se estenderam por mais de dez anos no Congresso Nacional. Destarte, no âmbito do Parlamento, mais de 70 (setenta) audiências públicas foram promovidas com o intuito de qualificar o debate social em torno das principais modificações relativas ao marco regulatório da proteção da flora e da vegetação nativa no Brasil. Consectariamente, além da discricionariedade epistêmica e hermenêutica garantida ao Legislativo pela Constituição, também militam pela autocontenção do Judiciário no caso em tela a transparência e a extensão do processo legislativo desenvolvido, que conferem legitimidade adicional ao produto da atividade do Congresso Nacional.

22. [...] (c) Art. 3º, XIX (Alteração do conceito de leito regular): A legislação em vigor tão somente modificou o marco para a medição da área de preservação ambiental ao longo de rios e cursos d'água, passando a ser o leito regular respectivo, e não mais o seu nível mais alto. O legislador possui discricionariedade para modificar a metragem de áreas de preservação ambiental, na medida em que o art. 225, § 1º, III, da Constituição, expressamente permite que a lei altere ou suprima espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos; Conclusão: declaração de constitucionalidade do art. 3º, XIX, do novo Código Florestal; [...]

23. Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 4901, 4902, 4903 e 4937 e Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 42 julgadas parcialmente procedentes.

Reconhecendo a potencial tensão entre o princípio da proteção ambiental e outros valores também abraçados pelo legislador constituinte, como a livre iniciativa e o desenvolvimento nacional, o Supremo Tribunal Federal assentou a necessidade de o Judiciário privilegiar, na definição de instrumentos concretizadores da ideia de desenvolvimento sustentável, as escolhas

feitas pelos Poderes prioritariamente vocacionados à definição de políticas públicas, e cujos representantes são democraticamente escolhidos, adotando uma postura de autocontenção.

Nesse sentido, apesar do claro recuo no grau de proteção ambiental ocasionado pela alteração do marco eleito pelo Código Florestal atual para o dimensionamento das áreas de preservação permanente no entorno de cursos d'água, o Pretório Excelso reconheceu estar a opção do legislador inserida dentro da margem de discricionariedade que lhe foi conferida pela Constituição da República de 1988, no seu art. 225, § 1º, III (Brasil, 1988), cancelando a sua postura.

Há que se pontuar que, com a definição do leito regular do curso d'água é possível apontar a borda do canal respectivo. Sobre essa faixa, contam-se as distâncias indicadas nas alíneas do inciso I, do art. 4º, do Código Florestal, perpendicularmente, em ângulo reto.

Sobre as medidas listadas no dispositivo, Barcellos (2023, p. 47) reforça sua aplicação indistinta, em regra, às áreas urbanas e rurais, nos seguintes termos:

É importante notar que o atual código, art. 4º, caput, exara que esses limites de APPs, referentes ao inciso I, são de aplicação tanto na área rural quanto na área urbana dos municípios, diferentemente do que expunha o código anterior. Essa interpretação é possível, pois quando se trata de lagos e lagoas naturais o legislador claramente estabelece limites diferentes para área rural e área urbana, inclusive considerando menor a APP quando se trata de áreas urbanas, o que não ocorre com as margens de corpos d'água.

Cumprе anotar, contudo, que em 2021 foi acrescentando pela Lei nº 14.285/2021 o § 10 ao art. 4º do Código Florestal³, prevendo a possibilidade de lei municipal ou distrital definir faixas marginais distintas daquelas estabelecidas no inciso I do mesmo dispositivo, especificamente em áreas urbanas consolidadas, conceito este definido no inciso XXVI do art. 3º do diploma legal, a ser detidamente analisado em tópico vindouro deste trabalho.

Em arremate, destaque-se que, considerando a variabilidade da largura dos cursos d'água ao longo de seu trajeto, o espaço enquadrado como área de preservação permanente também tem dimensão variável, tendo como parâmetro, para fins de dimensionamento, em cada ponto do curso d'água, a correspondente largura do canal.

³ § 10. 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, 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.

2.3 Regime jurídico aplicável

O núcleo das obrigações decorrentes da submissão de uma área à disciplina normativa das áreas de preservação permanente pode ser extraído do artigo 7º, §§ 1º e 2º, da Lei nº 12.651/12. Confira-se o preceito legal (Brasil, 2012, n.p.):

Art. 7º A vegetação situada em Área de Preservação Permanente deverá ser mantida pelo proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado.

§ 1º Tendo ocorrido supressão de vegetação situada em Área de Preservação Permanente, o proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título é obrigado a promover a recomposição da vegetação, ressalvados os usos autorizados previstos nesta Lei.

§ 2º A obrigação prevista no § 1º tem natureza real e é transmitida ao sucessor no caso de transferência de domínio ou posse do imóvel rural.

Extraem-se do dispositivo, de forma mais evidente, duas vertentes de obrigações decorrentes do *status* de área como de preservação permanente.

Primeiramente, obrigações de não fazer (*non facere*), consubstanciadas em posturas negativas que recaem sobre proprietário ou possuidor da área, no sentido de nelas não desenvolver atividades ou empreendimentos que comprometam a vegetação.

Em segundo lugar, de fazer (*facere*), consubstanciadas na imposição também ao proprietário ou possuidor do dever de recuperar a qualidade ambiental de espaço eventualmente atingido em desconformidade com a lei. Essa obrigação, inclusive, ostenta natureza *propter rem*, conforme expressamente consignado no § 2º do artigo, em previsão que consagra entendimento já à época da edição do Código Florestal sedimentado na jurisprudência pátria.

Niebuhr (2022) salienta existirem ainda obrigações de uma terceira natureza: de tolerar (*pati*). Registra que o proprietário ou possuidor da área deve suportar condutas tendentes a tutelar os atributos ambientais qualificadores de um espaço como de preservação permanente, como a sujeição a uma fiscalização dos órgãos de proteção ambiental.

Como visto, em princípio, alterações na vegetação em área de preservação permanente devem ser integralmente revertidas, revestindo-se tal obrigação de natureza real, com estreito vínculo com a coisa, acompanhando-a, independentemente da autoria do dano em questão. Sobre tal aspecto, Machado (2013, p. 871) destaca o seguinte:

A supressão indevida da vegetação na APP obriga o proprietário da área, o possuidor ou o ocupante, a qualquer título, a recompor a vegetação; e essa obrigação tem

natureza real. Essa obrigação transmite-se ao sucessor em caso de transferência de domínio ou de posse do imóvel rural.

Quanto à eficácia do dispositivo legal em questão, Sarlet e Fensterseifer (2021, p. 1.696) sustentam seu enquadramento como norma autoaplicável, assim afirmando:

O art. 7º (e seus parágrafos) do Código Florestal de 2012 é autoaplicável e autoriza, independentemente de qualquer outro ato normativo ou regulamentar, a possibilidade de se exigir do proprietário ou possuidor do imóvel em área florestal (e, em algumas situações também em área urbana), inclusive por intermédio do Poder Judiciário, o cumprimento da obrigação de recomposição da vegetação nativa.

No entanto, frise-se haver atenuação do dever de recuperar a vegetação atingida em espaços que se classifiquem como área de preservação permanente situados em áreas consolidadas rurais e urbanas, desde que observados os requisitos previstos em lei. A disciplina normativa aplicável se encontra detalhada entre os artigos 61-A e 65 da Lei nº 12.651/12. Sobre o ponto, anota Antunes (2019, p. 210) que:

A Lei nº 12.651/2012 com o objetivo regularizar e acomodar situações pretéritas estabeleceu um conjunto de disposições relativas às áreas de preservação permanente que não vinham sendo respeitadas pelos proprietários ou possuidores antes de 22 de julho de 2008, data da edição do Decreto nº 6.514/2008 que define as infrações administrativas praticadas em desfavor do meio ambiente.

Ademais, frise-se que, nos termos dos artigos 8º e 9º do Código Florestal de 2012, nas áreas de preservação permanente há espaço para a intervenção humana apenas em situações específicas, como as caracterizadas como de utilidade pública, interesse social e baixo impacto ambiental, estando estes três conceitos definidos, respectivamente, nos incisos VIII, IX e X do art. 3º do diploma legislativo aludido. Transcrevem-se, por oportuno, os artigos 8º e 9º mencionados (Brasil, 2012, n.p.):

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

§ 1º A supressão de vegetação nativa protetora de nascentes, dunas e restingas somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública.

§ 2º 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.

§ 3º É dispensada a autorização do órgão ambiental competente para a execução, em caráter de urgência, de atividades de segurança nacional e obras de interesse da defesa civil destinadas à prevenção e mitigação de acidentes em áreas urbanas.

§ 4º Não haverá, em qualquer hipótese, direito à regularização de futuras intervenções ou supressões de vegetação nativa, além das previstas nesta Lei.

Art. 9º É permitido o acesso de pessoas e animais às Áreas de Preservação Permanente para obtenção de água e para realização de atividades de baixo impacto ambiental.

O preceito aludido é cristalino quanto a restringir as hipóteses autorizadoras de intervenção ou supressão de vegetação nativa em área de preservação permanente somente aos casos de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental. As hipóteses elencadas são excepcionais e *numerus clausus*, incidindo o titular ou possuidor da área que nela interfere fora desse espectro em prática ilícita, sujeitando-se às responsabilizações administrativa, cível e penal, como instâncias autônomas (Sarlet; Fensterseifer, 2021).

Sobre a definição de atividades de baixo impacto ambiental, para os fins do artigo 9º, do Código Florestal, registre-se que ela pode ser encontrada no artigo 3º, X, do mesmo diploma legal, que assim está redigido (Brasil, 2012, n.p.):

X - atividades eventuais ou de baixo impacto ambiental:

- a) abertura de pequenas vias de acesso interno e suas pontes e pontilhões, quando necessárias à travessia de um curso d'água, ao acesso de pessoas e animais para a obtenção de água ou à retirada de produtos oriundos das atividades de manejo agroflorestal sustentável;
- b) implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e efluentes tratados, desde que comprovada a outorga do direito de uso da água, quando couber;
- c) implantação de trilhas para o desenvolvimento do ecoturismo;
- d) construção de rampa de lançamento de barcos e pequeno ancoradouro;
- e) construção de moradia de agricultores familiares, remanescentes de comunidades quilombolas e outras populações extrativistas e tradicionais em áreas rurais, onde o abastecimento de água se dê pelo esforço próprio dos moradores;
- f) construção e manutenção de cercas na propriedade;
- g) pesquisa científica relativa a recursos ambientais, respeitados outros requisitos previstos na legislação aplicável;
- h) coleta de produtos não madeireiros para fins de subsistência e produção de mudas, como sementes, castanhas e frutos, respeitada a legislação específica de acesso a recursos genéticos;
- i) plantio de espécies nativas produtoras de frutos, sementes, castanhas e outros produtos vegetais, desde que não implique supressão da vegetação existente nem prejudique a função ambiental da área;
- j) exploração agroflorestal e manejo florestal sustentável, comunitário e familiar, incluindo a extração de produtos florestais não madeireiros, desde que não descaracterizem a cobertura vegetal nativa existente nem prejudiquem a função ambiental da área;
- j-A) atividades com o objetivo de recompor a vegetação nativa no entorno de nascentes ou outras áreas degradadas, conforme norma expedida pelo órgão competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama);
- k) 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;

Por força do conjunto de previsões legais em análise, verifica-se clara vedação à exploração econômica direta das áreas de preservação permanente, que se caracterizam, inclusive, em regra, como território *non aedificandi* (Sarlet; Fensterseifer, 2021).

Feitos esses esclarecimentos, há que se registrar que a tarefa do intérprete que se debruça sobre o estudo do regramento aplicável a áreas de preservação permanente ao longo de cursos d'água é deveras árdua. A leitura pura e estanque dos dispositivos acima transcritos parece não atender à complexidade da situação de tais espaços, em especial nas áreas urbanas.

A sucessão no tempo de diplomas normativos que cuidam da temática e o entrelaçamento entre estes e regramentos paralelos que, por tratarem do ordenamento do solo urbano, aparentemente também incidem sobre as faixas marginais de corpos d'água em cidades, algumas dessas com séculos de forte ocupação humana ao longo de seus rios e demais canais aquáticos, atraem a necessidade de um estudo mais aprofundado sobre esse tópico, detalhadamente, as áreas de preservação permanente em áreas urbanas consolidadas, com foco naquelas ao longo de cursos d'água. É o que se passa a fazer.

3 ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE EM ÁREAS URBANAS CONSOLIDADAS

O presente capítulo busca analisar o tratamento jurídico das áreas de preservação permanente localizadas em áreas urbanas consolidadas, estruturando-se em cinco eixos principais. Inicialmente, na seção 3.1, examina-se o conceito de áreas urbanas consolidadas e a disciplina da REURB (Regularização Fundiária Urbana). Em seguida, na seção 3.2, reconstrói-se o histórico da aplicação da legislação protetiva às APP urbanas, destacando as controvérsias entre normas florestais e urbanísticas. A seção 3.3 discute a perda da função ecológica dessas áreas. Posteriormente, na seção 3.4, analisa-se o julgamento do Tema 1010 pelo Superior Tribunal de Justiça. Por fim, a seção 3.5 aborda a superveniência da Lei nº 14.285/2021, que conferiu aos municípios a possibilidade de flexibilizar, mediante lei local, a proteção das APP ciliares, gerando relevantes debates constitucionais e ambientais.

3.1 Áreas urbanas consolidadas e REURB

De acordo com o Relatório Mundial das Cidades 2022, publicado pela ONU-Habitat⁴, apesar da desaceleração no ritmo da urbanização durante a pandemia de COVID-19, 68% da população mundial será urbana até 2050.

O processo de urbanização acelerado e sem planejamento com o êxodo rural, especialmente durante o século XX, tem sido responsável pela degradação ambiental nos municípios brasileiros (Senô, 2010). A colonização do Estado brasileiro e crescimento de suas cidades se deram em proximidade com cursos d'água naturais, nos quais se podia obter água necessária para sobrevivência diária, facilitar o transporte e comércio de mercadorias, navegação e mesmo para a descarga dos dejetos domésticos e industriais (Senô, 2010).

Com a urbanização acelerada e falta de planejamento, as APP urbanas frequentemente enfrentam degradação ambiental, o que compromete sua função ecológica e aumenta o risco de desastres, como é o caso das recorrentes inundações das quais se tem relato nos grandes centros urbanos. A impermeabilização das bacias hidrográficas existentes nas áreas urbanas é uma realidade atual. As águas das chuvas encontram os telhados, os pisos cimentados ou revestidos, as calçadas, as ruas asfaltadas (Senô, 2010).

⁴ Para obter informações complementares a respeito, acessar: <<https://brasil.un.org/pt-br/188520-onu-habitat-popula%C3%A7%C3%A3o-mundial-ser%C3%A1-68-urbana-at%C3%A9-2050>>. Acesso em: 30 ago. 2025.

Por suas particularidades, surgiu a necessidade de legislar, de forma específica, sobre as áreas de preservação permanente ciliares situadas em áreas urbanas consolidadas. Dessa forma, dispõe o Código Florestal, em seu art. 3º, inciso XXVI, com redação alterada pela Lei nº 14.285, de 2021 (Brasil, 2021, n.p.):

XXVI – área urbana consolidada: aquela que atende os seguintes critérios: (Redação dada pela Lei nº 14.285, de 2021)

- a) estar incluída no perímetro urbano ou em zona urbana pelo plano diretor ou por lei municipal específica; (Incluída pela Lei nº 14.285, de 2021)
- b) dispor de sistema viário implantado; (Incluída pela Lei nº 14.285, de 2021)
- c) estar organizada em quadras e lotes predominantemente edificadas; (Incluída pela Lei nº 14.285, de 2021)
- d) apresentar uso predominantemente urbano, caracterizado pela existência de edificações residenciais, comerciais, industriais, institucionais, mistas ou direcionadas à prestação de serviços; (Incluída pela Lei nº 14.285, de 2021)
- e) dispor de, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: (Incluída pela Lei nº 14.285, de 2021)
 - 1. drenagem de águas pluviais; (Incluída pela Lei nº 14.285, de 2021)
 - 2. esgotamento sanitário; (Incluída pela Lei nº 14.285, de 2021)
 - 3. abastecimento de água potável; (Incluída pela Lei nº 14.285, de 2021)
 - 4. distribuição de energia elétrica e iluminação pública; e (Incluída pela Lei nº 14.285, de 2021)
 - 5. limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos; (Incluída pela Lei nº 14.285, de 2021) [...].

Assim, a Lei nº 14.285 (Brasil, 2021) positivou o conceito de “áreas urbanas consolidadas” na redação do art. 3º, XXVI, do Código Florestal (Brasil, 2012), conceituando estas áreas como aquelas que: i) estão incluídas no perímetro urbano ou em zona urbana pelo plano diretor ou por lei municipal específica; ii) disponham de sistema viário implantado; iii) estejam organizadas em quadras e lotes predominantemente edificadas; iv) apresentem uso predominantemente urbano; e v) disponham de, no mínimo, dois dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: drenagem de águas pluviais; esgotamento sanitário; abastecimento de água potável; distribuição de energia elétrica e iluminação pública; e limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos.

Apesar de incluído no Código Florestal em 2021, o conceito de área urbana consolidada é parcialmente reproduzido a partir de diplomas normativos mais antigos, tais quais a Resolução CONAMA nº 302, de 2002⁵ e a Lei Federal nº 11.977, de 2009⁶. Como se percebe, o legislador define como área urbana consolidada aquela com infraestrutura urbana instalada em que a vegetação nativa foi significativamente impactada.

⁵ Que assim o fez para tratar de áreas de preservação permanente no entorno dos reservatórios artificiais situados em áreas urbanas consolidadas.

⁶ “[...] Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas [...]”.

Mostra-se, assim, que o legislador federal reconhece a importância do estabelecimento de critérios objetivos para qualificar uma área como urbana consolidada, a fim de permitir a aplicação de leis e regulamentos urbanísticos e ambientais, otimizando seu uso.

Em todo caso, embora essas áreas já tenham passado por processo de urbanização, deve ser reconhecida a importância de proteger os remanescentes de vegetação nativa, os corpos d'água e outros elementos naturais presentes nessas áreas, de forma a garantir a sustentabilidade do meio ambiente urbano e evitar a ocorrência de desastres naturais.

A cidade do Recife, por exemplo, conta com longo processo de urbanização ao longo das margens de seus rios, áreas que são naturalmente sujeitas a inundações. Essa ocupação histórica desordenada, que resultou em grande concentração de moradias e atividades econômicas em áreas que deveriam ser de preservação permanente, contribui para a impermeabilização do solo, dificultando a absorção da água da chuva, o que agrava o risco de enchentes.

Por fim, ainda tratando de espaços consolidados em áreas urbanas, embora não façam parte do escopo do presente trabalho, impende tecer breves comentários acerca dos instrumentos de regularização fundiária rural e urbana previstos na Lei nº 13.465/2017, denominados em seu art. 13 como Reurb-S e Reurb-E, que envolvem a regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população de baixa renda e aqueles ocupados por população não qualificada como de baixa renda, respectivamente.

A REURB é um instrumento jurídico de política urbana que inclui medidas jurídicas, ambientais, urbanísticas e sociais para regularizar núcleos urbanos informais e seus ocupantes (Brasil; Ministério das Cidades, 2025, p. 2). Para a sua utilização, são valorados aspectos ambientais, de difícil reversão, considerados o tempo de ocupação, a natureza das edificações nos seus aspectos estruturais e sociais, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos (Locatelli, 2021, p. 162).

A redação original do Código Florestal (2012) já previa um regime jurídico diferenciado para áreas de preservação permanente ocupadas por usos urbanos consolidados, associada à regularização pelo Programa Minha Casa, Minha Vida, previsto na Lei nº 11.977/09, fossem os assentamentos de baixa renda ou não. Os artigos 64 e 65 do Código permitiam a regularização ambiental dessas ocupações mediante aprovação de projeto de regularização fundiária, desde que não localizados em áreas de risco, nos casos das populações não enquadradas no conceito de “baixa renda” (Niehbur, 2023, p. 283).

A Lei nº 13.465/2017 trouxe menor rigidez às normas ambientais, de modo a admitir a realização da REURB em áreas de preservação permanente, permitindo a flexibilização das normas do Código Florestal incidentes nessas áreas. Conforme redação de seu art. 11, § 2º

(Brasil, 2017, n.p.), exige-se apenas a elaboração de estudos técnicos que justifiquem melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais:

Art. 11. [...]

§ 2º Constatada a existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios, a Reurb observará, também, o disposto nos arts. 64 e 65 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, hipótese na qual se torna obrigatória a elaboração de estudos técnicos, no âmbito da Reurb, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso.

Os artigos 64 e 65 do Código Florestal também foram modificados pela lei da REURB, de forma a permitir a regularização fundiária de núcleos urbanos informais em áreas de preservação permanente, desde que precedida de estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior.

A distinção entre os requisitos para a regularização de núcleos urbanos informais em área de preservação permanente está no fato de que para a Reurb de Interesse Específico (Reurb-E), o art. 65 do Código Florestal também exige: (i) que as áreas não sejam identificadas como áreas de risco; (ii) a indicação das faixas ou áreas em que devem ser resguardadas as características típicas da APP com a devida proposta de recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização; (iii) que sejam feitas avaliações dos riscos ambientais; e (iv) a manutenção de uma faixa não edificável ao longo de qualquer curso d'água de pelo menos 15 metros de largura em cada lado (Niebuhr, 2023).

Assim, para a Reurb de Interesse Social (Reurb-S), quando da regularização de núcleos urbanos informais constituídos por população predominantemente de baixa renda, a legislação permite a ocupação de toda a extensão da área de preservação permanente e de áreas de risco (Niebuhr, 2023).

Em resumo, de acordo com Locatelli e Angioletti (2022), a REURB abrange núcleos urbanos informais consolidados que necessitem de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à sua incorporação ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. Ainda que um núcleo urbano informal possa equivaler, ou não, a uma área urbana consolidada, trata-se de instituto muito mais amplo e, por isso, distinto da regularização das áreas urbanas consolidadas proposta pela Lei nº 14.285/2021, conforme se verá em tópico próprio.

Além disso, há discussões sobre o marco temporal para a consolidação dos núcleos urbanos para fins de REURB, sendo defendida por Niebuhr (2022) a inexistência de um marco, não incidindo a previsão contida no art. 8º, § 4º, do Código Florestal⁷, por se tratar de lei ordinária anterior àquela que previu o instituto. De qualquer maneira, deve o Poder Público fiscalizar e coibir a consolidação de novos núcleos informais, sob pena de continuidade do processo de deterioração das áreas urbanas de preservação permanente (Ministério Público Federal, 2018).

3.2 Histórico da aplicação do regime jurídico protetivo às áreas urbanas

Uma questão importante que sempre pairou sobre a proteção das áreas urbanas é aquela referente à legislação aplicável – se é a legislação federal regulamentadora das atividades florestais e rurais, ou a legislação dedicada ao direito urbanístico.

A redação original do Código Florestal anterior (Lei nº 4.771/1965) não fazia distinção entre áreas urbanas e rurais, de forma que a aplicação da disciplina normativa concernente às áreas de preservação permanente às áreas urbanas não era explícita.

Em 1978, a Lei nº 6.535 determinou a inclusão da alínea i no art. 2º do então Código Florestal, definindo que seriam áreas de preservação permanente as áreas metropolitanas definidas em lei, o que levou parte dos doutrinadores a entender que a lei expressamente estabelecia sua aplicação em área urbana (Milaré, 2020).

Em 1989, a Lei nº 7.803 suprimiu a alínea “i” e incluiu o Parágrafo único no artigo 2º do então diploma florestal, prescrevendo o seguinte (Brasil, 1989, n.p.):

Art. 2º [...]

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.

Embora a nova redação tenha deixado clara a aplicação dos planos diretores e leis de uso do solo às áreas urbanas, a ressalva feita no final do parágrafo (“respeitados os princípios e

⁷ Art. 8º A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas nesta Lei.

[...]

§ 4º Não haverá, em qualquer hipótese, direito à regularização de futuras intervenções ou supressões de vegetação nativa, além das previstas nesta Lei.

limites”) manteve a controvérsia acerca da aplicabilidade do Código Florestal de 1965 em áreas urbanas, no que se refere às áreas de preservação permanente (Milaré, 2020).

Nesse intervalo, ainda em 1979, a Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766/1979) instituiu, em seu art. 4º, III⁸, uma faixa não edificável de quinze metros ao longo de águas correntes, veiculando, ainda que de forma reflexa, uma proteção ambiental específica para áreas urbanas. Contudo, a parte final do dispositivo traz a previsão “[...] salvo maiores exigências da legislação específica [...]”, o que, mais uma vez, ajudou a alimentar divergências doutrinárias a respeito da aplicação do Código Florestal em área urbana (Milaré, 2020).

A redação do dispositivo da Lei de Parcelamento do Solo Urbano sofreu alteração não substancial em 2004 e, posteriormente, em 2021, pela Lei nº 14.285 que, em consonância com as alterações promovidas no Código Florestal, as quais serão abordadas em tópico seguinte, previu, no novel inciso III-B:

Art. 4º. Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:
[...]

III-B - ao longo das águas correntes e dormentes, as áreas de faixas não edificáveis deverão respeitar a lei municipal ou distrital que aprovar o instrumento de planejamento territorial e que definir e regulamentar a largura das faixas marginais de cursos d’água naturais em área urbana consolidada, nos termos da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, com obrigatoriedade de reserva de uma faixa não edificável para cada trecho de margem, indicada em diagnóstico socioambiental elaborado pelo Município; (Incluído pela Lei nº 14.285, de 2021) [...].

Antunes (2019) defendeu em sua obra intitulada “Direito Ambiental”, com publicação no ano de 2019, que a identificação da legislação aplicável passa pela verificação da competência legislativa em relação ao assunto. O autor defendeu que a Constituição da República prevê a aplicação das normas urbanísticas para se proteger o meio ambiente urbano. Dessa forma, seria ineficaz a proteção do Código Florestal quando se tratar de área urbana, assim definida em Plano Diretor.

Para atingir a referida conclusão, deve-se considerar que, nos termos do art. 182 da Constituição (Brasil, 1988), a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Ainda,

⁸ Art. 4º. Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:
[...]

III - ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias, ferrovias e dutos, será obrigatória a reserva de uma faixa non aedificandi de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica;

o §1º do mesmo artigo prevê que o plano diretor de cada município é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

De acordo com Antunes (2019, p. 178), o Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10.257/2001 – é a norma geral aplicável aos Municípios, que deverão observá-la quando da elaboração e implementação de suas normas próprias.

O autor (2019, p. 178) destaca que o artigo 2º do diploma legal estabelece que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

[...] IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; [...] VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos; b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana; d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente; e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; f) a deterioração das áreas urbanizadas; g) a poluição e a degradação ambiental; h) a exposição da população a riscos de desastres; VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência; [...] XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico.

Some-se a isso o fato de que as competências da União, em matéria de direito urbanístico, são definidas pela Constituição e pelo artigo 3º do Estatuto da Cidade. Assim, entendeu o autor (2019, p. 178) em suas publicações anteriores ser impensável falar em normas de proteção ambiental urbanas no Código Florestal.

Esse raciocínio também está amparado pelo art 7º da Lei Complementar nº 95/1998⁹, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, ao prever que as leis terão objeto único, não conterão matéria estranha a seu objeto e serão específicas, não podendo o mesmo assunto ser disciplinado por mais de uma lei.

⁹ Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:

I - excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto;

II - a lei não conterá matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão;

III - o âmbito de aplicação da lei será estabelecido de forma tão específica quanto o possibilite o conhecimento técnico ou científico da área respectiva;

IV - o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.

Concluiu Antunes (2019) que somente o Plano Diretor poderia dispor sobre proteção ambiental em áreas urbanas. Ressaltou ainda a aplicação da Lei do Parcelamento do Solo Urbano quanto à proteção de 15 metros de cada lado, ao longo das águas correntes e dormentes. Antunes (2019, p. 179) defendeu que a própria definição de área de preservação permanente seria incompatível com áreas urbanas, nos seguintes termos:

Assim, parece claro que somente o Plano Diretor pode dispor sobre proteção ambiental de áreas urbanas. Ainda ao nível federal, e plenamente recepcionada pela Constituição vigente, existe a Lei nº 6.766/1979, com a redação que lhe foi dada pela Lei no 10.932/2004, que estabeleceu no inciso III do artigo 4º o seguinte: ‘Art. 4º Os loteamentos deverão atender, pelo menos, os seguintes requisitos: [...] III – ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não edificável de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica’.

É importante ressaltar que a alteração da Lei no 6.766/1979, ocorreu na data de 3 de agosto de 2004, pelo advento da Lei no 10.932, ou seja, foi posterior à entrada em vigor da nova redação do artigo 2º do Código Florestal, em especial do parágrafo único, a qual foi atribuída pela Lei no 7.803/1989. [...]

Assim, tem-se que tanto o Estatuto da Cidade quanto a Lei nº 10.932/04 são posteriores à nova redação dada ao artigo 2º do Código Florestal pela Lei no 7.803/89 e, ainda que tais normas regularam inteiramente a proteção ambiental em áreas urbanas, motivo pelo qual é ineficaz o parágrafo único do artigo 2º do Código Florestal, quando se tratar de área urbana, assim definida em Plano Diretor. Aliás, a própria definição conceitual de área de preservação permanente indica que ela não se compatibiliza com áreas urbanas.

Na justificativa de seu ponto de vista, à época, prossegue o autor (2019, p. 179) defendendo que o Código Florestal teria destinação específica, não podendo se sobrepor ao Estatuto da Cidade, o qual indicaria que a propriedade urbana tem entre suas funções a de ser edificada:

Aliás, o regramento da propriedade urbana, tal como definido no Estatuto da Cidade, indica que ela deve atender a uma função social, dentre a qual se encontra a de edificar, sob pena de desapropriação, compreendendo-se na função social as necessidades do cidadão quanto à qualidade de vida; logo, a defesa do meio ambiente urbano.

A Lei no 12.651/2012, embora posterior às normas acima descritas, não possui força normativa suficiente para afastar as competências próprias dos municípios, nem para se sobrepor às normas constantes do Estatuto da Cidade.

O STF (RE 413815/SC. Julgamento: 3/2/2010. DJe-038, divulg. 2/3/2010) em decisão do Ministro Dias Toffoli, entendeu válida lei municipal que versava sobre a matéria objeto deste opinamento: “[...] Desta forma, quando, posteriormente, a Lei 1.138/96 [do município de Siderópolis] restringiu as áreas de proteção ambiental, não atentou contra qualquer artigo do Código Florestal, o qual continua em plena vigência e dando o suporte necessário para que as áreas ambientais que devam ser preservadas continuem imunes a quaisquer tipos de exploração” (folha 731) não tem o condão de preencher o requisito do prequestionamento, a viabilizar a análise do recurso extremo. No sentido dessa conclusão, cite-se o seguinte trecho do voto proferido pelo eminente Ministro Celso de Mello, nos autos do RE no 294.267/RJ-AgR, Segunda Turma, DJ de 4/3/05, que bem aborda a questão: “[...] Ressalte-se que, haveria vício na Lei no 1.138/96 se ela tivesse afirmado que as nascentes de rios e olhos d’água, lençóis freáticos, vegetação remanescente de mata atlântica existentes no município de Siderópolis não eram mais áreas de preservação permanente, pois, nesse caso, ela estaria

violando dispositivos da lei federal em vigor. Porém, não foi isso que o diploma municipal determinou, não havendo razão para declaração incidental de inconstitucionalidade, ou sucessivamente, ilegalidade, como requer o apelante.

Aqui, deve ser observado que o autor não sustentou a mesma conclusão na edição do ano de 2023 da publicação de mesmo título. A conclusão do autor em publicação do ano de 2019 foi a de que no campo da proteção das áreas marginais em território urbano deviam prevalecer as normas de direito urbanístico, haja vista as competências constitucionalmente estabelecidas, não se podendo pensar em normas de proteção ambiental urbanas no Código Florestal. Assim, o autor entendeu, naquela oportunidade, que somente o Plano Diretor pode dispor sobre proteção ambiental de áreas urbanas.

Ainda, sustentou que o Estatuto das Cidades, Lei nº 10.257/2001 é norma federal geral aplicável aos Municípios, que deverão observá-la quando da elaboração e implementação de suas normas próprias. O diploma assegura, em seu art. 2º, como diretriz geral da política urbana, a proteção, preservação e recuperação não apenas do meio ambiente natural, mas também do meio ambiente construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico (Antunes, 2019).

Por fim, o autor (2019) concluiu que, tanto do ponto de vista cronológico, como pelo critério da especialidade para solução de conflitos de normas, ou antinomias, é ineficaz o parágrafo único do artigo 2º do antigo Código Florestal, quando se tratar de área urbana, assim definida em Plano Diretor, entendendo, além disso, que a própria definição de área de preservação permanente é incompatível com sua existência em áreas urbanas.

Importa repisar, contudo, que o trecho acima citado não está reproduzido na nova edição/tiragem de 2023 do livro (de mesmo título) de Antunes. Paulo de Bessa Antunes, como se verá adiante, publicou posteriormente artigos nos quais entendeu que os critérios mínimos de proteção do Código Florestal aplicam-se da mesma maneira às áreas urbanas e rurais, chegando a discorrer que o Código Florestal é lei geral nacional, sendo desarrazoado que um mesmo rio possa ter critérios mínimos de proteção diferentes em cada município que cruze (Antunes, 2023).

Por outro lado, apesar de ter força o entendimento de que a proteção das faixas marginais não incidia sobre o perímetro urbano e do precedente do Supremo Tribunal Federal acima transcrito, citado por Antunes (2019), ainda na vigência do Código anterior, em 2010, a Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça entendeu pela sua plena aplicação à área urbana dos municípios.

Conforme apontado por Senô (2010), também havia doutrina a inferir que, em se tratando de propriedade urbana, os limites não poderiam ser inferiores aos do Código Florestal,

pois de outra maneira seria inútil à expressão “[...] respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo [...]”, constante do parágrafo único do art. 2º do Código então vigente¹⁰.

Como se percebe, não havia orientação jurídica bem definida sobre o regime aplicável às faixas marginais em áreas urbanas consolidadas, o que resultou na continuidade do desenvolvimento de empreendimentos às margens de cursos d’água urbanos sem maiores questionamentos.

O Novo Código Florestal, de 2012, em sua redação original contém previsão expressa de sujeição das áreas urbanas ao regramento das áreas de preservação permanente. Mesmo com toda a ocupação humana nas áreas marginais de rios no Brasil, o Código Florestal de 2012 estabeleceu áreas de preservação permanente fixas de trinta a quinhentos metros de largura em todos os cursos d’água naturais do país, sem diferenciar áreas urbanas altamente antropizadas de áreas rurais.

Nessas áreas, como dito, a ocupação e uso são, em regra, vedados, gerando ao ocupante, possuidor ou proprietário uma obrigação de natureza real de restaurar eventuais intervenções no local, nos termos do art. 7º do Código Florestal (Brasil, 2012)¹¹.

O texto final do Código, como foi publicado, não considerada a proteção do patrimônio histórico e cultural já formado, e o fato de que a colonização e formação dos municípios sempre foram atreladas à existência de recursos hídricos, tanto para facilitar a locomoção, como para a irrigação e coleta de alimentos (Costa; Bocchini, 2023).

Chegou a constar do texto original do projeto de lei que foi aprovado pelo Congresso Nacional exceção para as faixas marginais de qualquer curso d’água natural em áreas urbanas, delegando sua regulamentação aos planos diretores e leis municipais de uso do solo, ouvidos os conselhos estaduais e municipais de meio ambiente. Essa previsão reconheceria como de âmbito local a solução do problema do crescimento desordenado das cidades em torno de seus cursos d’água, impondo a consideração das peculiaridades de cada município.

¹⁰ 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.

¹¹ Art. 7º A vegetação situada em Área de Preservação Permanente deverá ser mantida pelo proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado.

§ 1º Tendo ocorrido supressão de vegetação situada em Área de Preservação Permanente, o proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título é obrigado a promover a recomposição da vegetação, ressalvados os usos autorizados previstos nesta Lei.

§ 2º A obrigação prevista no § 1º tem natureza real e é transmitida ao sucessor no caso de transferência de domínio ou posse do imóvel rural.

Ocorre que os §§ 7º e 8º do art. 4º do Código Florestal¹² foram vetados¹³ pelo Presidente da República, por serem considerados retrocesso na proteção ambiental. Assim, no tocante às áreas de preservação permanente, o texto publicado em 2012: (i) tratou de forma linear espaços urbanos e rurais e (ii) estabeleceu o mesmo regramento para todos os municípios, independentemente de suas particularidades.

As disposições, da forma como o texto foi aprovado, não só ignoraram as diferenças entre a realidade urbana e rural, como também não consideraram a existência de diferentes biomas, particularidades geográficas e questões socioculturais e de formação urbanística. Assim, foi mantido um regime de APP idêntico para toda a extensão de um país continental (Costa; Bocchini, 2023).

Durante algum tempo pairou a dúvida acerca da aplicação dos limites mínimos de proteção das faixas marginais previstos no Novo Código Florestal às áreas urbanas consolidadas, uma vez que estas estariam regulamentadas por lei específica, a Lei do Parcelamento do Solo Urbano, o que foi alvo do julgamento do Tema 1010 pelo Superior Tribunal de Justiça. Conforme se verá em tópico posterior, foi analisado o conflito entre as disposições do Código Florestal e a Lei de Parcelamento do Solo Urbano relativas à metragem da faixa de preservação permanente no entorno de cursos d'água naturais.

3.3 A perda da função ecológica

Neste ponto, julga-se de suma importância a reflexão, de certa forma lateral, muitas vezes não considerada ao tratar-se da proteção das faixas marginais em áreas urbanas consolidadas: perquirir se aquelas áreas, respeitadas as especificidades de uma área urbana determinada, ainda guardariam os atributos necessários à sua classificação como área de preservação permanente.

Como lembrado por Niehbur (2022), na concepção original da Lei nº 4.771/1965, antigo Código Florestal, o objeto de proteção, considerado de preservação permanente, era a cobertura

¹² Redação vetada: "§ 7º Em áreas urbanas, as faixas marginais de qualquer curso d'água natural que delimitem as áreas da faixa de passagem de inundação terão sua largura determinada pelos respectivos Planos Diretores e Leis de Uso do Solo, ouvidos os Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente. § 8º No caso de áreas urbanas e regiões metropolitanas, observar-se-á o disposto nos respectivos Planos Diretores e Leis Municipais de Uso do Solo."

¹³ Razões dos vetos: "Conforme aprovados pelo Congresso Nacional, tais dispositivos permitem que a definição da largura da faixa de passagem de inundação, em áreas urbanas e regiões metropolitanas, bem como as áreas de preservação permanente, sejam estabelecidas pelos planos diretores e leis municipais de uso do solo, ouvidos os conselhos estaduais e municipais de meio ambiente. Trata-se de grave retrocesso à luz da legislação em vigor, ao dispensar, em regra, a necessidade da observância dos critérios mínimos de proteção, que são essenciais para a prevenção de desastres naturais e proteção da infraestrutura."

vegetal nativa dos ambientes e ecossistemas previstos no art. 2º da lei. Por este raciocínio, quando da publicação do diploma florestal anterior, o espaço não recoberto por floresta ou cobertura vegetal nativa, mesmo que arrolado nas alíneas do referido dispositivo, não seria caracterizado como área de preservação permanente.

Somente em 2001 (Niehbur, 2022), houve a incorporação definitiva ao antigo diploma florestal, via Medida Provisória nº 2.166/2001, do conceito segundo o qual área de preservação permanente é área protegida, coberta ou não por vegetação nativa. Em contrapartida, a nova redação passou a prever como requisito para qualificação do espaço como área de preservação permanente a necessidade de que a área desempenhasse função ecológica.

Conforme se extrai da redação dada pela Medida Provisória nº 2.166/2001 ao art. 1º, § 2º, inciso II, do Código Florestal de 1965¹⁴, foi estabelecida a necessidade de que a área, coberta ou não por vegetação nativa, tenha 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.

Como se observa, a redação é bastante semelhante à do art. 3º, II, do Código atual que, para além dos conceitos insertos em seu art. 4º, define, em seu art. 3º, II, a fim de conceituar área de preservação permanente, que esta seria uma área com função ambiental, nos seguintes termos:

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

[...]

II - Área de Preservação Permanente - APP: 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, n.p.).

Ou seja, para que possa ser considerada de preservação permanente, a área deve estar apta a exercer a função 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.

Resumindo, nas palavras de Antunes (2019, p. 178) os requisitos para que uma área possa ser declarada de preservação permanente são: (i) estar incluída na relação do artigo 4º da Lei nº 12.651/2012 ou ser objeto de ato do poder público (art. 6º) e (ii) exercer função ambiental

¹⁴ 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; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

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.

O que se dizer, portanto, de uma faixa marginal a curso d'água em área urbana consolidada, cuja ocupação humana remonta a anos ou até séculos, e que não possui mais nenhuma de suas características originais, estando tomada por construções? Nesses casos, restam dúvidas acerca da necessidade de proteção integral da faixa marginal prevista no Código Florestal, mesmo em áreas que já perderam essa denominada função ambiental.

Nesse contexto, é crucial avaliar a pertinência e a eficácia da preservação de áreas que, apesar de estarem geograficamente categorizadas como faixas marginais, não mais desempenham suas funções ambientais de forma plena, o que ocorre com frequência nas áreas urbanas tratadas pelo presente estudo. Também se perquire sobre a necessidade de recomposição dessas áreas e a segurança jurídica dos seus proprietários. Conforme elucidado por Gouvêa (*apud* Milaré, L.; Milaré, É., 2020, seção 8):

[...] evidentemente, considerando as disposições da Lei Florestal, há uma presunção legal de que as faixas ou locais que se constituem em Áreas de Preservação Permanente elencados no seu art. 4º se destinam a garantir o cumprimento da função ambiental estabelecida. Entretanto, a partir da inclusão, na lei, da definição da função a que se destina a APP, seu objetivo não pode mais ser ignorado. É princípio elementar de hermenêutica que a lei não contém palavras desnecessárias e que não se deve interpretar isoladamente os dispositivos de uma norma legal. Não bastaria, portanto, a mera constatação da obediência à metragem de uma faixa, ou da localização de um imóvel para comprovação do cumprimento da lei, mas se faz necessária, também, a existência da possibilidade do desempenho da função ambiental estabelecida para APP e seu efetivo cumprimento, quando possível.

Afirmam ainda os autores (2020) citados que, tratando-se de disciplina de uso e ocupação do solo urbano, a qual, no país, por padrão, quase sempre foi levada a cabo de forma desordenada e sem planejamento definido pelo Poder Público, não se pode ignorar o processo histórico e a realidade hoje concretizada.

Tendo em vista o contexto legislativo anteriormente descrito, Niebuhr (2022, p. 102-103) aponta dois marcos: i) a edição da Lei nº 4.771, em 1965, momento em que suas disposições não incidiam sobre áreas com cobertura vegetal já alterada – ou seja, áreas com essas características no momento da sua publicação não eram consideradas APP; ii) a edição da Medida Provisória nº 2.166, em 2001, que previu a não incidência da proteção sobre áreas com cobertura vegetal já alterada que não desempenhassem determinadas funções ambientais – ou seja, preservavam-se as áreas, ainda que sem vegetação nativa, a menos que estas não mais possuíssem função ambiental.

Esses marcos são relevantes, porque o § 1º, do art. 7º, do atual Código Florestal, passou a prever a obrigação de o proprietário, possuidor ou ocupante recompor a vegetação suprimida em APP, nos seguintes termos (Brasil, 2012, n.p.):

Art. 7º. [...]

§ 1º Tendo ocorrido supressão de vegetação situada em Área de Preservação Permanente, o proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título é obrigado a promover a recomposição da vegetação, ressalvados os usos autorizados previstos nesta Lei.

Contudo, o referido dispositivo legal não fez distinção entre a supressão até então reputada como lícita daquela realizada quando a área em questão já era protegida por lei (Niebuhr, 2022, p. 103). Para o mencionado autor (2022, p. 102-103), há duas formas de abordar a obrigação de recomposição da vegetação previamente suprimida em APP:

O primeiro seria considerar a Lei 12.651/12 incidente mesmo nos casos em que a área estivesse alterada antes do advento dos referidos marcos temporais, isto é, mesmo que desprovida de cobertura vegetal (em 1965) e/ou desprovida de cobertura vegetal e sem desempenhar as funções ambientais definidas em lei (a partir de 2001). O raciocínio é que se a área for recuperada, nos termos do § 1º do art. 7º da Lei nº 12.651/12, ela poderia voltar a desempenhar aquelas funções ambientais previstas na norma. Agregasse a essa interpretação o argumento de que ‘não há direito adquirido a poluir’ para obstar a manutenção do uso antrópico anterior.

[...]

O segundo desdobramento possível, que entendemos ser juridicamente mais apropriado, considera que a prévia alteração das áreas (com desprovimento de vegetação nativa) – antes de 1965, agregada ao não exercício de funções ambientais a partir de 2001 – tem como decorrência tornar a ocupação antrópica anterior lícita. A supressão da vegetação nativa, mesmo naqueles espaços indicados no artigo 2º da Lei nº 4.771/65, antes do advento daquela lei não era vedada pelo ordenamento jurídico.

Assim, o autor defende que a qualificação de uma área como de preservação permanente, inicialmente introduzida no ordenamento nacional pelo Código de 1965, não poderia gerar efeitos retrospectivos, uma vez que a intervenção humana anterior nesta área estaria blindada pela figura do ato jurídico perfeito.

Dessa forma, para a doutrina que se alinha à segunda abordagem descrita, estaria salvaguardada qualquer intervenção anterior ao Código de 1965 em áreas que vieram a ser consideradas de preservação permanente. Entre 1965 e 2001, estariam salvaguardadas intervenções realizadas em áreas já sem cobertura vegetal previamente à publicação do Código. A partir de então, estariam assegurados os proprietários que realizaram intervenções em áreas já sem função ecológica, até o advento do novo Código.

Lucas Milaré e Édis Milaré (2020) ressaltam que a realidade existente em áreas urbanas no país tem levado a um sem número de discussões judiciais envolvendo a possibilidade ou não

de se manter edificações ou intervenções em APP em áreas já consolidadas – aquelas nas quais a antropização já foi responsável por aniquilar, de forma irremediável, aquelas funções ambientais atribuídas às APP.

Analisando precedentes jurisprudenciais do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, Barcellos (2023, p. 62) conclui que a descaracterização da área de preservação permanente, mesmo dentro dos limites previstos no Código Florestal, em razão da urbanização do seu entorno por meio de residências, comércios, indústrias, iluminação pública, via de tráfego de veículo, entre outros, implica perda da função ecológica da área.

O mesmo autor pontua, por exemplo, a Apelação Cível nº 50010325820138210027, do TJRS (Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, 2022), em que se entendeu que o impacto da demolição de imóvel em faixa protegida pelo Código Florestal não traria benefícios ambientais relevantes, haja vista a própria estruturação do Município de Santa Maria, sendo necessária a demolição de boa parte do bairro de residência do réu para que se pudesse alcançar modificação ambientalmente relevante.

Como se vê, há casos em que o próprio município foi estruturado de forma a causar dano ambiental, sendo a ocupação humana irreversível, não se mostrando viável a demolição de bairros inteiros para que se possa alcançar uma modificação minimamente relevante sob o ponto de vista do meio ambiente.

Barcellos (2023) conclui que, apesar de o corpo hídrico não deixar de existir, a intervenção antrópica pretérita fez com que seu entorno deixasse de ser área de interesse ambiental.

Lucas Milaré e Édís Milaré (2020) celebram o fato de que os tribunais pátrios têm aberto os olhos a essa realidade, permitindo a manutenção de intervenções em supostas APP urbanas, por reconhecer a consolidação dessas áreas e, conseqüentemente, a desnecessidade de se proteger aquelas que irremediavelmente já não cumprem suas funções ambientais, evitando, assim, injustiças em nome da proteção de um bem ambiental que nem mesmo está em jogo.

Contudo, há doutrina e jurisprudência em sentido diverso, a entender o cabimento da obrigação de recomposição prevista no art. 7º, §1º, do Código Florestal mesmo nos casos em que a área não aparente mais ter função ambiental, devendo ser empreendidas medidas para que esta seja restaurada. De acordo com Antunes (2022, n.p.), reproduzindo precedente do Superior Tribunal de Justiça:

Sabemos que a jurisprudência tem compreendido, de forma casuística, que, não havendo função ecológica, a proteção excepcional não se aplica.

3. Aferrada às margens de rios, córregos, riachos, nascentes, charcos, lagos, lagoas e estuários, intenta a APP ciliar assegurar, a um só tempo, a integridade físico-química

da água, a estabilização do leito hídrico e do solo da bacia, a mitigação dos efeitos nocivos das enchentes, a barragem e filtragem de detritos, sedimentos e poluentes, a absorção de nutrientes pelo sistema radicular, o esplendor da paisagem e a própria sobrevivência da flora ribeirinha e fauna. Essas funções multifacetárias e insubstituíveis elevam-na ao status de peça fundamental na formação de corredores ecológicos, elos de conexão da biodiversidade, genuínas veias bióticas do meio ambiente. Objetivamente falando, a vegetação ripária exerce tarefas de proteção assemelhadas às da pele em relação ao corpo humano: faltando uma ou outra, a vida até pode continuar por algum tempo, mas, no cerne, muito além de trivial mutilação do sentimento de plenitude e do belo do organismo, o que sobra não passa de um ser majestoso em estado de agonia terminal.

4. Compreensível que, com base nessa ratio ético-ambiental, o legislador caucione a APP ripária de maneira quase absoluta, colocando-a no ápice do complexo e numeroso panteão dos espaços protegidos, ao prevê-la na forma de superfície intocável, elemento cardeal e estruturante no esquema maior do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Por tudo isso, a APP ciliar qualifica-se como território *non aedificandi*. Não poderia ser diferente, hostil que se acha à exploração econômica direta, desmatamento ou ocupação humana (com as ressalvas previstas em lei, de caráter totalmente excepcional e em *numerus clausus*, v.g., utilidade pública, interesse social, intervenção de baixo impacto). (REsp 1245149/MS, relator ministro HERMAN BENJAMIN, 2ª TURMA, julgado em 09/10/2012, DJe 13/06/2013).

No precedente transcrito pelo citado autor, tratou-se, em breve resumo, de pedido de demolição de casas e comércios localizados em área de preservação permanente ciliar. Argumentou-se, em defesa dos proprietários que haviam construído em APP, a existência de atos administrativos que garantiram a ocupação irregular.

Em seu voto, o Ministro Relator Herman Benjamin, entendendo ser inútil brandir perante o juiz licença ou autorização ambiental que desrespeita os mais mezinhos pressupostos e requisitos de validade, a pretexto de se estar diante de abstrata presunção de legitimidade, asseverou o seguinte (Brasil, 2013, n.p., grifos do autor):

Assim compreendido, inevitável reconhecer, sem reservas, que o Código Florestal, ontem e hoje, não apareceu para mumificar heranças culturais e econômicas, muito menos as desacreditadas pela história, mas para desembalsamá-las e atualizá-las, se delas ainda se puder salvar algo de bom, ou tão só para descartá-las, quando incompatíveis com os novos tempos, os padrões morais renovados, o estágio do conhecimento científico e as necessidades sociais da atualidade.

[...]

Induvidosa a prescrição do legislador, no que se refere à posição intangível e ao caráter *non aedificandi* da APP, nela interditando, com pouquíssimas exceções submetidas a rigoroso procedimento de licenciamento administrativo, o uso econômico direto, isto é, exploração agropecuária, silvicultura, plantio ou replantio com espécies exóticas, instalação de equipamentos de lazer, construção ou manutenção de edificações, impermeabilização do solo, limpeza, carpina, plantio de gramíneas, capim, etc. Correta, por conseguinte, a referência do ilustre Magistrado Robson Celeste Candelório, ao indicar que a solução da questão sub judice ‘prescinde da constatação pericial dos danos ambientais causados às margens do Rio Ivinhema, bastando a constatação, já existente nos autos, de que o imóvel em questão foi edificado em Área de Preservação Permanente e sem autorização ambiental válida expedida pelo órgão ambiental competente’. Realmente, causa dano ecológico *in re ipsa*, presunção legal definitiva que dispensa produção de prova técnica de lesividade específica, quem desmata, ocupa ou explora APP, ou impede sua regeneração, comportamento de que emerge obrigação *propter rem* de restaurar na sua plenitude e indenizar o meio ambiente degradado e

terceiros afetados, sob regime de responsabilidade civil objetiva. São inúmeros os precedentes do STJ nessa linha:

[...]

Vale acrescentar que, para a lei, infração é tanto o comportamento insólito ou insolente de quem desmata APP, como o daquele que, por construção ou outra atividade, inclusive omissão, impede a regeneração espontânea da cobertura florística. O primeiro destrói a Natureza no seu esplendor de vitalidade e funções ecológicas; o segundo sufoca processos ecológicos já feridos de morte, que, entretanto, teimosamente insistem em sobreviver. Daí que, como visto nos precedentes do STJ acima mencionados, no Direito Ambiental brasileiro não se socorre o agente que chega depois da degradação para dela se beneficiar, tidas as obrigações ambientais por *propter rem*, cabendo referir à dicção precisa da Lei 12.651, de 25 de maio de 2012 (o novo Código Florestal, a propósito, vai mais longe no seu rigor, ao qualificá-las pura e simplesmente como limitações administrativas ‘reais’, das quais defluem obrigações que ‘são transmitidas ao sucessor, de qualquer natureza, no caso de transferência de domínio ou posse do imóvel rural’, cf. art. 2º, § 2º) [...].

Assim, há entendimento que reforça a necessidade de restabelecer a capacidade ecológica das APP que tenham sua função comprometida. O referido entendimento vai ao encontro da necessidade de prevenção de desastres, especialmente em áreas de vegetação ripária em áreas urbanas, que atuam como barreiras naturais contra as enchentes cada vez mais frequentes.

3.4 Julgamento do tema 1010 pelo STJ: incidência da disciplina mais restritiva da lei nº 12.651/2012

Retornando à questão da legislação aplicável à proteção das faixas marginais em áreas urbanas consolidadas – se a Lei de Parcelamento do Solo Urbano ou o Código Florestal –, a falta de definição clara apontada anteriormente neste trabalho acabou gerando divergências jurisprudenciais, o que culminou com a afetação do tema pelo Superior Tribunal de Justiça. As previsões legislativas objeto da discussão são reproduzidas no Quadro 1 abaixo.

Quadro 1 – Comparativo entre a Lei de Parcelamento do Solo Urbano e o novo Código Florestal

Lei de Parcelamento do Solo Urbano (6.766/1979)	Novo Código Florestal (12.651/2012)
Art. 4º. Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos: 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; (Incluído pela Lei nº 13.913, de 2019).	Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei: I – as faixas marginais de qualquer curso d’água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de: (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012). a) 30 (trinta) metros, para os cursos d’água de menos de 10 (dez) metros de largura; b) 50 (cinquenta) metros, para os cursos d’água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura; c) 100 (cem) metros, para os cursos d’água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura; d) 200 (duzentos) metros, para os cursos d’água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;

	e) 500 (quinhentos) metros, para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros [...].
--	--

Fonte: Costa e Bocchini, 2023.

Em 28 de abril de 2021, no julgamento do Tema Repetitivo 1010, o STJ fixou a seguinte tese (Brasil, 2021, n.p.):

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

No Informativo de Jurisprudência nº 694 da Corte Superior, restou destacado o seguinte (Brasil, 2021, n.p.):

A controvérsia diz respeito a qual norma deve ser aplicável para fins de definir a extensão da faixa não edificável a partir das margens de cursos d'água naturais em trechos caracterizados como área urbana consolidada: se corresponde à área de preservação permanente prevista no art. 4º, I, da Lei n. 12.651/2012 (equivalente ao art. 2º, alínea "a", da revogada Lei n. 4.771/1965), cuja largura varia de 30 (trinta) a 500 (quinhentos) metros, ou ao recuo de 15 (quinze) metros determinado no art. 4º, caput, III, da Lei n. 6.766/1979.

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

O art. 4º, caput, inciso I, da Lei n. 12.651/2012 mantém-se hígido no sistema normativo federal, após os julgamentos da ADC 42 e das ADIs 4.901, 4.902, 4.903 e 4.937. A disciplina da extensão das faixas marginais a cursos d'água no meio urbano foi apreciada inicialmente nesta Corte Superior no julgamento do REsp 1.518.490/SC, Relator Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe de 15/10/2019, precedente esse que solucionou, especificamente, a antinomia entre a norma do antigo Código Florestal (art. 2º da Lei n. 4.771/1965) e a norma da Lei de Parcelamento do Solo Urbano (art. 4º, III, da Lei n. 6.766/1976), com a afirmação de que o normativo do antigo Código Florestal é o que deve disciplinar a largura mínima das faixas marginais ao longo dos cursos d'água no meio urbano.

Exsurge inarredável que a norma inserta no novo Código Florestal (art. 4º, caput, inciso I), ao prever medidas mínimas superiores para as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, sendo especial e específica para o caso em face do previsto no art. 4º, III, da Lei n. 6.766/1976, é a que deve reger a proteção das APPs ciliares ou ripárias em áreas urbanas consolidadas, espaços territoriais especialmente protegidos (art. 225, III, da CF/1988), que não se condicionam a fronteiras entre o meio rural e o urbano.

Assinale-se, a opção pela não aplicação do art. 4º, caput, e I, da Lei n. 12.651/2012, quando o comando do seu caput é expresso em determinar a sua incidência também ao meio urbano, apresenta-se inequivocamente inapropriado, pois estar-se-ia a afrontar o enunciado da Súmula Vinculante n. 10 do Supremo Tribunal Federal.

A solução que ora se propõe não se altera pela superveniência da Lei n. 13.913/2019, que suprimiu a expressão '[...] salvo maiores exigências da legislação específica [...]', do inciso III do art. 4º da LPSU, pois, pelo critério da especialidade, o normativo contido no art. 4º, caput, I, da Lei n. 12.651/2012 (novo Código Florestal) é o que garante a mais ampla proteção ao meio ambiente, em áreas urbana e rural, e deve,

como já assinalado, incidir ao caso. O fato de agora o inciso III-A do art. 4º da Lei n. 6.766/1976 expressamente estabelecer, em caráter geral, a determinação do distanciamento de ‘no mínimo’ 15 (quinze) metros apenas reforça a função de norma geral norteadora da menor distância que as faixas marginais, não edificáveis, devem manter dos cursos d’água, o que, por uma visão teleológica do sistema de proteção ambiental, não restringe a aplicação do art. 4º, caput, da Lei n. 12.651/2012 às áreas urbanas consolidadas.

Em suma, o entendimento expressado pelo Superior Tribunal foi no sentido de não haver fronteiras entre o meio rural e o urbano no que diz respeito à proteção das faixas marginais de qualquer curso d’água natural perene e intermitente.

O Tribunal entendeu que, pelo critério da especialidade, a norma constante do novo Código Florestal é a que garante a mais ampla proteção do meio ambiente, em detrimento da previsão do inciso III, do art. 4º, da Lei do Parcelamento do Solo Urbano. Assim, para a Corte deve prevalecer a aplicação das faixas de proteção entre 30 (trinta) a 500 (quinhentos) metros previstas no art. 4º, I, da Lei nº 12.651/2012, equivalente ao art. 2º, alínea "a", da revogada Lei n. 4.771/1965.

Durante o julgamento, os representantes da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), da Associação das Empresas de Loteamentos e Desenvolvimento Urbano – (AELO) e do Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo (SECOVI/SP), que atuaram no processo como *amici curiae*, pleitearam a modulação dos efeitos da decisão, para que o entendimento fosse válido apenas para os casos posteriores ao julgamento, tendo em vista a aplicação, em muitos estados, da metragem de 15 metros prevista na Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Costa; Bocchini, 2023).

O relator, Ministro Benedito Gonçalves, chegou a sugerir que os efeitos da decisão pasassem a valer após o trânsito em julgado, posição rejeitada pelo plenário (Costa; Bocchini, 2023). Mesmo tendo sido provocada, a Corte deixou de modular os efeitos da decisão, de forma que não foram resguardadas as construções anteriores ao julgamento, que ocorreu mais de nove anos após a publicação da Lei nº 12.651/2012.

De acordo com Niebuhr (2022, p. 97), os Ministros do Tribunal refutaram expressamente o pedido de modulação de efeitos da decisão ao argumento de que esta não teria promovido uma alteração abrupta no posicionamento da Corte sobre o assunto. Para Costa e Bocchini (2023, p. 5)

O problema é que o julgamento foi proferido em abril de 2021, quase 10 anos depois da vigência do atual Código Florestal. Assim, como ficam as obras concluídas entre 2012 e 2021 que foram licenciadas com base na Lei do Parcelamento do Solo? Não houve, em todos esses anos, a unificação de entendimento sobre qual norma deveria

prevalecer. O Tema 1010 de fato gerou essa unificação, mas o fez de modo que solucionou apenas parte da polêmica, deixando de apreciar peculiaridades simples do ponto de vista jurídico, mas complexas diante da multiplicidade de cidadãos e empresas afetadas.

Por isso foi solicitado, nos embargos, que a aplicação da tese fosse precisa e pontual, limitando sua eficácia exclusivamente para novas obras cujo pedido de “licenciamento” seja posterior ao julgamento.

Os mesmos autores (2023) transcrevem trecho do parecer constante dos autos em que o jurista José Carlos Puoli, professor da Universidade de São Paulo, infere que não parece razoável permitir que a segurança e a estabilidade de uma enorme quantidade de situações sejam postas em risco pela falta de modulação que pode impedir que esse grave fator de instabilidade afete toda e qualquer situação de edificação feita às margens de cursos d’água em áreas urbanas consolidadas de todas e quaisquer cidades brasileiras.

Também Niehbur (2022), referindo-se à percepção de muitos na doutrina, entende que a modulação de efeitos do julgamento do Tema 1010 seria de suma importância, em especial para os municípios que conceberam soluções alternativas às restrições constantes da Lei nº 12.651/2012 para viabilizar o licenciamento de obras em parte de seus territórios.

É o que acontece na cidade do Recife, em que se estabeleceram imóveis comerciais, residenciais e públicos às margens de rios, especialmente o Rio Capibaribe.

Assim, restou o questionamento acerca da aplicação retroativa do julgamento, de forma a tornar irregulares construções anteriores à sua ocorrência em áreas urbanas consolidadas, quando adentrarem na área protegida pelo Código Florestal, em seu art. 4º, I.

Niebuhr (2022, p. 97-98) defende que não decorre diretamente do julgamento do Tema 1010 a irregularidade de área previamente licenciada em contrariedade ao art. 4º da Lei nº 12.651/2012, pelos seguintes motivos:

Primeiro, existem situações já albergadas pelo manto da coisa julgada que, evidentemente, não sofrerão os efeitos do julgamento do Tema 1010.

Segundo, [...] é possível que aqueles espaços indicados no artigo 4º da Lei nº 12.651/12 já não fossem considerados, ao tempo de advento da norma, como área de preservação permanente, não se subsumindo, portanto, à hipótese de incidência daquela lei. Seria o caso de o espaço, apesar de arrolado numa das hipóteses do artigo 4º da Lei nº 12.651/12, não exercer as funções ambientais descritas no inciso II do artigo 3º da mesma lei.

Terceiro, conexo ao argumento precedente [...], se a alteração e descaracterização de determinado ambiente houver acontecido antes do advento da norma ambiental mais restritiva, ela (a alteração e descaracterização) deveria ser considerada lícita e a norma ambiental não deveria retroagir, teoricamente, para gerar efeitos concretos sobre àquela situação (notadamente para se impedir a continuidade do uso antrópico ou exigir eventual restauração).

Quarto, em alguns casos a interpretação literal poderá ceder lugar a uma interpretação teleológica do artigo 4º da Lei nº 12.651/12 para fim de apurar se o objetivo da norma de proteção seria de fato atingido mediante a declaração de irregularidade do

licenciamento/implantação e eventual retorno ao status quo ante, notadamente quando levado em consideração o grau de antropização do entorno imediato.

Quinto, poderá haver situações em que devem incidir as regras constantes nos artigos 23 e 24 do Decreto-Lei nº 4.657/42 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) que vedam a declaração de invalidade de situações constituídas com base nas orientações gerais da época (jurisprudência judicial majoritária e prática administrativa reiterada).

E, por fim, noutros tantos casos o Judiciário poderá examinar se deve prevalecer no caso concreto a proteção à confiança legítima depositada pelo particular no Estado para decidir sobre a declaração de irregularidade (e seus efeitos) de determinada atividade/implantação.

Enfim, os pontos supracitados são circunstâncias que devem ser sopesadas, caso a caso, para se concluir pela declaração de irregularidade de determinado licenciamento/implantação e definir as respectivas implicações.

O primeiro e os dois últimos argumentos suscitados por Niebuhr (2022) dizem respeito à crise de insegurança jurídica gerada pela ausência de sistematização e clareza nas normas aplicáveis ao longo das últimas décadas.

O princípio constitucional da segurança jurídica, direito fundamental, assim como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, deve ser garantido aos proprietários em áreas possivelmente afetadas. De acordo com Tavares (2020, p. 802), para quem o princípio da segurança jurídica decorre diretamente do Estado Constitucional de Direito, deste resultam:

i) a necessidade de certeza, de conhecimento do Direito vigente, e de acesso ao conteúdo desse Direito; ii) a calculabilidade, quer dizer, a possibilidade de conhecer, de antemão, as consequências pelas atividades e pelos atos adotados; iii) a estabilidade da ordem jurídica.

Assim, devem ser sopesados os valores constitucionais envolvidos no caso concreto para fazer incidir os princípios de forma adequada.

Acerca dos demais pontos levantados pelo autor, como se observa, dizem respeito ao entendimento, já abordado nesta dissertação, de que, perdida a função ambiental do espaço, este não contaria mais com a proteção relativa às áreas de preservação permanente.

Para além da problemática relacionada à delimitação temporal da decisão do Superior Tribunal de Justiça, Costa e Bocchini (2023) apontam a necessidade de esclarecimento sobre possíveis conflitos entre o Código Florestal e leis estaduais e municipais que determinam afastamentos distintos da faixa de APP, uma vez que foi tratado exclusivamente o conflito entre o Código Florestal de 2012 e a Lei do Parcelamento do Solo Urbano, havendo julgados anteriores indicando uma possível inconstitucionalidade das previsões locais que divirjam da lei nacional.

3.5 Superveniência da lei nº 14.285/2021: positivação do conceito de área urbana consolidada e possibilidade de flexibilização da proteção ambiental por lei local

O julgamento do referido Tema 1010 pelo Superior Tribunal de Justiça provocou uma reação imediata do Poder Legislativo, o chamado de efeito *backlash* (Locatelli, 2023): a retomada, pelo Congresso Federal, da tramitação de projeto de lei que acabou por aprovar a Lei nº 14.285/2021.

O *backlash* pode ser interpretado como uma espécie de rejeição das decisões judiciais (Zagurski, 2017). Para Siegel e Post (*apud* Zagurski, 2017), o *backlash* desafia a presunção de que os cidadãos devem concordar com as decisões judiciais. Nesse caso, ele pode ser descrito como a reversão legislativa do entendimento fixado pelo Poder Judiciário.

De acordo com sua ementa, a Lei nº 14.285 (Brasil, 2021) “[...] altera as Leis nº 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 [...]”.

Em resumo, a nova lei alterou a redação do Código Florestal para incluir o conceito de “áreas urbanas consolidadas” e dispor que, nessas áreas, os municípios, atendidos alguns critérios, podem alterar o limite das faixas marginais não edificáveis previstos na legislação federal.

Também alterou as redações da Lei de Parcelamento do Solo Urbano e da Lei Federal nº 11.952/2009, que dispõe sobre regularização fundiária em terras da União, incluindo em ambas a previsão de que as áreas de preservação permanente em faixas marginais em áreas urbanas serão definidas por leis municipais.

O art. 1º da lei em apreço define que seu objetivo é definir e aprimorar o conceito de áreas urbanas consolidadas, para tratar sobre as faixas marginais de curso d’água em área urbana consolidada e para consolidar as obras já finalizadas nessas áreas (Brasil, 2021). Importa notar a menção à consolidação de obras já finalizadas nessas áreas, o que denota intenção de garantir segurança jurídica aos seus proprietários, ponto que tem relação com o julgado a ser analisado em tópico posterior do presente estudo.

Por sua relevância para o presente estudo, importa reproduzir as seguintes alterações legislativas (Brasil, 2021):

[...] Art. 2º A Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 3º [...]

[...]

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;

[...] (NR)

Art. 4º [...]

§ 10. 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, 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.” (NR)

[...]

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

Art. 4º [...]

[...]

III-A - ao longo da faixa de domínio das ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não edificável de, no mínimo, 15 (quinze) metros de cada lado;

III-B - ao longo das águas correntes e dormentes, as áreas de faixas não edificáveis deverão respeitar a lei municipal ou distrital que aprovar o instrumento de planejamento territorial e que definir e regulamentar a largura das faixas marginais de cursos d’água naturais em área urbana consolidada, nos termos da Lei nº 12.651, de 25 de

maio de 2012, com obrigatoriedade de reserva de uma faixa não edificável para cada trecho de margem, indicada em diagnóstico socioambiental elaborado pelo Município [...].

Como dito anteriormente, a Lei nº 14.285 (Brasil, 2021) positivou o conceito de "áreas urbanas consolidadas" na redação do art. 3º, XXVI, do Código Florestal (Brasil, 2012), definindo suas características.

A partir daí, a nova legislação (Brasil, 2021), incluindo o § 10 ao art. 4º do Código Florestal, permite que, 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 pela legislação federal. Para isso, a legislação local deve respeitar a não ocupação de áreas com risco de desastres, as diretrizes do plano de recursos hídricos, do plano de bacia, do plano de drenagem ou do plano de saneamento básico, se houver, e a previsão de que as atividades ou empreendimentos a serem instalados em APP urbana devem observar os casos de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental fixados no Código Florestal.

Apesar de ter buscado conciliar a necessidade de proteção ambiental com as realidades urbanas, permitindo uma maior autonomia para os municípios regularem a ocupação de suas áreas urbanas consolidadas, a nº 14.285/2021 sofreu duras críticas da doutrina especializada, além de ter sido objeto de ação direta de inconstitucionalidade, como se verá adiante.

Antunes, apesar de ter defendido em 2019 a aplicação de normas urbanísticas às áreas urbanas, em detrimento da proteção mais ampla do Novo Código Florestal à época, escreveu artigos em que criticou a alteração promovida pela Lei nº 14.285/2021, a qual concluiu ser inconstitucional por reduzir a proteção ambiental.

De acordo com o autor (2022), a análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal demonstra que seu entendimento é no sentido de que o padrão fixado pelo Código Florestal em vigor é o mínimo nacional a ser observado para os limites de proteção das áreas de preservação permanente. Para alcançar essa conclusão, refere-se à sequência de julgamentos pela inconstitucionalidade de normas que estabeleceram a possibilidade de criação de faixas marginais menores do que as fixadas na legislação florestal, citando a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 5675), em que a Corte invalidou lei do Estado de Minas Gerais sobre ocupações consolidadas em áreas de preservação permanente ao argumento de que a lei flexibilizou a proteção ao meio ambiente local. Na edição de 2023 de seu livro "Direito Ambiental" refletiu o autor (2023, p. 304) que:

A Lei 14.285/2021 acrescentou o § 10 ao artigo 4º da Lei 12.651/2012, mediante o qual deu novo tratamento às chamadas APPs urbanas. Conforme o disposto no § 10, 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 do artigo 4º, com regras que estabeleçam: a (1) não ocupação de áreas com risco de desastres; a (2) 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 a (3) 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 na Lei. É importante ressaltar que o § 10 do artigo 4º deve ser interpretado como uma faculdade outorgada ao legislador municipal para que, observados os padrões nacionais, possa estabelecer regras locais que sejam capazes de oferecer proteção maior às suas comunidades.

Em 18 de abril de 2022, foi proposta ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, pelo Partido dos Trabalhadores, Partido Socialista Brasileiro, Partido Socialismo e Liberdade e Rede Sustentabilidade em face da Lei nº 14.285/2021.

De acordo com os proponentes, a norma é materialmente inconstitucional, haja vista estar em contrariedade com os artigos 5º, *caput*, 23, *caput* e incisos VI e VII, 24, VI, VII e VIII c/c 30, inciso II, e 225 da Constituição¹⁵.

Por não fazer parte do escopo deste trabalho, não será extensamente esmiuçada a questão das competências constitucionais para legislar, mas, em resumo, questionou-se sobre a

¹⁵ “[...] Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

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;

[...]

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;

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

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

[...]

Art. 30. Compete aos Municípios:

[...]

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

[...]

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

[...]”.

possibilidade de a legislação federal facultar a edição de normas municipais em conflito com as normas gerais de proteção do meio ambiente que valem para o país todo.

Como sabido, a Constituição Federal estabelece um conjunto de normas e princípios que orientam a proteção do meio ambiente, estabelecendo, para tanto, as competências dos entes federados. Entre essas, estão inclusas: i) a competência para proteger e preservar o meio ambiente, a qual é comum à União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23, VI e VII); ii) as competências legislativas concorrentes entre a União, Estados e Distrito Federal previstas nos incisos VI, VII e VIII do art. 24, para as quais cabe à União estabelecer normas gerais e aos Estados e Distrito Federal complementá-las, adaptando-as às particularidades locais; iii) as competências municipais previstas no art. 30 para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber, permitindo que este disponham sobre o meio ambiente em questões que afetam diretamente sua população e para atender às peculiaridades locais.

Para os proponentes, as normas estaduais e municipais em meio ambiente somente poderiam ser mais protetivas que as nacionais, entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal em outras decisões, tais quais o julgamento da ADI 5996. No mencionado julgado, a Corte Suprema reforçou a ideia de que a competência para legislar sobre meio ambiente é concorrente, permitindo que estados e municípios estabeleçam normas mais protetivas do que as estabelecidas pela União, desde que não conflitem e não inviabilizem a aplicação da legislação federal.

Também argumentam que a intenção da lei seria flexibilizar importante instituto de proteção ambiental, que visa proteger áreas importantes para o equilíbrio ecológico e para a proteção das populações humanas, o que feriria a finalidade das áreas de preservação permanente e os objetivos protetivos de todo o sistema.

Até o presente momento, a única decisão proferida na ADI 7146 é a decisão monocrática por meio da qual o Ministro André Mendonça determinou a adoção do rito abreviado previsto no art. 12 da Lei nº 9.868/1999¹⁶, publicada em 27 de abril de 2022.

Por sua vez, a Câmara de Meio Ambiente e Patrimônio Cultural do Ministério Público (4CCR/MPF) manifestou-se, em fevereiro de 2022, pela inconstitucionalidade do deslocamento da competência da União para os municípios da definição das faixas marginais de cursos d'água naturais em áreas urbanas. Apontou-se, sobretudo, que tal deslocamento de competência

¹⁶ “[...] Art. 12. Havendo pedido de medida cautelar, o relator, em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, poderá, após a prestação das informações, no prazo de dez dias, e a manifestação do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de cinco dias, submeter o processo diretamente ao Tribunal, que terá a faculdade de julgar definitivamente a ação [...]”.

poderia levar a uma proteção insuficiente do meio ambiente, além de que o tema seria de interesse nacional, não havendo predominância de interesse local suficientemente legítimo para justificar a desconsideração de um parâmetro mínimo estabelecido na norma de caráter geral.

De acordo com a Câmara, as alterações promovidas no Código Florestal geram insegurança ao permitir que os mais de cinco mil e quinhentos municípios brasileiros possam dispor, de forma distinta, sobre faixas marginais localizadas em áreas urbanas consolidadas, sem a obrigatoriedade de observância de um parâmetro mínimos. Questionou-se, ainda, uma possível violação do princípio da vedação ao retrocesso ambiental, o qual impede que a legislação ambiental seja alterada para reduzir o nível de proteção já existente.

4 O CASO DO RIO CAPIBARIBE NA CIDADE DO RECIFE

O presente capítulo dedica-se ao estudo do caso do Rio Capibaribe, na cidade do Recife, analisando a complexa relação da capital pernambucana com suas águas. Na seção 4.1 apresenta-se a formação histórica e socioambiental da cidade, marcada por seus rios e canais, que moldaram sua identidade. Na seção 4.2 será examinada a legislação municipal e seus dispositivos sobre áreas de preservação permanente. Na seção 4.3 será analisada a Apelação Cível nº 0563064-4, julgada pelo Tribunal de Justiça de Pernambuco, em que se discutiu a construção do Edifício Varandas do Capibaribe, caso paradigmático para compreender os limites da competência legislativa municipal e o impacto da superveniência da Lei Federal nº 14.285/2021.

4.1 Recife: cidade anfíbia

[...] Recife eu te dou meu coração ...

[...] Meu coração vai nas águas do rio [...] (Lenine, 2010).

Antes de abordar a singular relação entre Recife e seus cursos d'água, faz-se necessário apresentar um breve panorama demográfico e territorial do município. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o município do Recife tem uma área territorial de 218,843 km² (IBGE, 2024), uma população estimada em 1.588.376 habitantes (IBGE, 2025) e uma densidade demográfica de 6.803,6 hab/km² (IBGE, 2022). Fundada oficialmente em 12 de março de 1537, a cidade do Recife surgiu como um porto natural destinado ao escoamento da produção açucareira da então capitania de Pernambuco.

Cidade aquacêntrica de alguns milhões de habitantes – esse é o Recife. É assim que o projeto colaborativo Recife Exchanges (2021) define a cidade que, de acordo com sua “Carta do Recife do Futuro para o Recife de 2021”, nasceu aquática, mistura de águas doces, salgadas e salobras, fruto direto da relação de seus cursos e corpos d'água. Na carta, o Recife do Futuro relata ao Recife de 2021 que:

Esquecer as águas que me originaram trouxe grandes problemas. Eu seria a primeira cidade brasileira a sucumbir com o aumento do nível do mar, caso mudanças substanciais na forma de me compreender e, consequentemente, replanejar, reconstruir e re-projetar não acontecessem. Eu, o Recife, era a 16ª cidade mais vulnerável do planeta, segundo o Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC/ONU), em 2014.

Sempre carreguei uma feição hídrica, e alguns reconheciam isso. Não por acaso, estudiosos como Josué de Castro e Valdemar de Oliveira, em meados do século XX, já

me chamavam de ‘cidade anfíbia’. Embora algumas pessoas tivessem esse entendimento, era necessário que todos os meus habitantes se conscientizassem de que as águas são condição de minha existência, fazem parte de minha natureza e que, por isso, era necessário estabelecer uma convivência harmônica, na qual proteção e adaptação seriam imprescindíveis para minha sobrevivência (Recife Exchanges, 2021, n.p.).

A cidade do Recife ostenta uma história intimamente ligada à sua geografia anfíbia, moldada pela confluência do mar, manguezais e dos rios Capibaribe e Beberibe, que molda não apenas sua paisagem, mas também seu desenvolvimento socioeconômico e cultural ao longo dos séculos (Cavalcanti, 1995).

A localização da cidade e sua região diferenciam-se das demais metrópoles brasileiras pelos seus 66 canais, aproximadamente, e 49 pontes, que conectam suas ilhas, o que a fez adquirir denominações populares como “Veneza Brasileira”, “Cidade Anfíbia” e “Cidade das Águas” (Moreira, 2014).

Figura 1 - Recife, cidade anfíbia



Fonte: Moreira, 2014, p. 138.

O Rio Capibaribe corta o Recife de oeste a leste (Griz, 2002). Suas margens, que antes exibiam densa mata ciliar, foram progressivamente ocupadas, refletindo a expansão urbana e a busca por proximidade com as vias fluviais (Cavalcanti, 1995). Por sua vez, o Rio Beberibe encontra o Capibaribe próximo ao centro histórico, antes de desaguar no Oceano Atlântico.

Essa confluência fluvial foi um fator determinante para a escolha do local como entreposto comercial desde os primórdios da colonização (Gaspar, 2000).

No século XVI, o Recife se consolidou como ponto de escoamento do açúcar produzido nos engenhos da região, principal produto gerador de riqueza da economia Pernambucana. A povoação original se deu na ilha do Recife, centro histórico da cidade, antiga península que servia de ancoradouro natural para embarcações.

A construção do porto do Recife, no século XIX, foi um marco no desenvolvimento da cidade. Em razão das obras do porto, o istmo da península foi rompido para facilitar o acesso das embarcações, transformando-a definitivamente em ilha.

O centro histórico da cidade, situado na Ilha do Recife, preserva um rico patrimônio arquitetônico, com casarões coloniais, igrejas barrocas e edifícios neoclássicos, que testemunham a importância da cidade ao longo dos séculos (Griz, 2002).

Como observado por Vieira Filho (2019), os cursos d'água estão presentes em diversas formas na paisagem do Recife, cidade que é fruto de um sistema natural único, de grande potencial para melhoria da qualidade de vida da população. Para tanto, prossegue o citado autor, deve ser reconhecido o valor implícito desse grande patrimônio urbano, ambiental e paisagístico.

Por sua importância, as águas nomeiam bairros e locais do Recife, alguns desses nomes de origem indígena. Bongü (rio que faz curva), Água Fria, Dois Unidos (dois riachos que se fundem, afluentes do Beberibe), Beberibe, Cabanga (pau torto, referência aos manguezais), Afogados, Parnamirim (rio pequeno), Ibura (água que explode ou fonte d'água), Ilha do Leite, Ilha do Retiro, Iputinga (lugar de barro branco que alaga), Manguinho, Peixinhos, Poço da Panela, Porto da Madeira, Tejipiú, Várzea. Somando-se a esses bairros, temos ainda o Cais da Alfândega, do Abacaxi, José Mariano, do Colégio, de Santa Rita e do Porto (Carvalho, 2013).

Ao longo do século XX, a relação de negligência que se estabeleceu em relação aos cursos d'água da cidade, especialmente o rio Capibaribe, levou à destruição dos espaços verdes a estes integrados e fez com que fossem utilizados como receptores de resíduos. Isso resulta na transformação destes espaços de imensurável valor ecológico e paisagístico em espaços residuais e quase invisíveis (Alencar, 2022).

O poema “O Cão Sem Plumas”¹⁷, escrito em 1950 por João Cabral de Melo Neto e uma das principais obras da poesia brasileira do século XX, retrata o desgaste do rio Capibaribe. O

¹⁷ “I. Paisagem do Capibaribe
A cidade é passada pelo rio
como uma rua

rio é comparado com um cão sem plumas, algo que deveria ser belo e não é. O rio não sabe da água do copo de água, dos peixes de água, da brisa na água, mas sabe dos caranguejos, de lodo e ferrugem, da lama, abre-se numa flora suja e mais mendiga. O rio carrega sua fecundidade pobre, grávido de terra negra (Melo Neto, 2012).

Conforme relatado por Moreira (2014), houve um processo de construção de aterros onde hoje se assenta a maior parte da malha urbana, anexando inclusive algumas ilhas, que hoje são bairros que mantêm essa característica apenas no nome, a exemplo de Ilha do Retiro e Ilha do Leite. Essas transformações tolheram espaços por onde se espalhavam os fluxos das marés e implicaram desmatamentos e impermeabilizações para a realização de construções nessas áreas.

Com o tempo, percebeu-se a maior ocorrência de inundações na cidade ao longo do século XX. Moreira (2014) levanta as seguintes inundações com registro: 1632, 1638, 1641, 1647, 1759, 1824, 1842, 1854, 1862, 1866, 1869, 1870, 1884, 1894, 1897, 1899, 1914, 1920,

é passada por um cachorro;
 uma fruta
 por uma espada.
 § O rio ora lembrava
 a língua mansa de um cão,
 ora o ventre triste de um cão,
 ora o outro rio
 de aquoso pano sujo
 dos olhos de um cão.
 § Aquele rio
 era como um cão sem plumas.
 Nada sabia da chuva azul,
 da fonte cor-de-rosa,
 da água do copo de água, da água de cântaro,
 dos peixes de água,
 da brisa na água.
 § Sabia dos caranguejos
 de lodo e ferrugem.
 Sabia da lama
 como de uma mucosa.
 Devia saber dos polvos.
 Sabia seguramente da mulher febril que habita as ostras.
 § Aquele rio
 jamais se abre aos peixes,
 ao brilho,
 à inquietação de faca
 que há nos peixes.
 Jamais se abre em peixes.
 § Abre-se em flores
 pobres e negras
 como negros.
 Abre-se numa flora
 suja e mais mendiga
 como são os mendigos negros.
 Abre-se em mangues de folhas duras e crespos
 como um negro [...]”.

1924, 1950, 1960, 1961, 1965, 1966, 1967, 1970 (duas vezes), 1971, 1974, 1975, 1977, 2000, 2004, 2005, 2010, 2011 e 2013.

Dentre os inúmeros eventos do tipo, a Enchente de 1975 era considerada a maior inundação do estado de Pernambuco (Moreira, 2014).

Figura 2 – Enchente de 1975, Bairro da Ilha do Retiro. Detalhe do estádio Sport Club do Recife



Fonte: Moreira, 2014, p. 149.

Recentemente, em 2022, fortes chuvas no mês de maio causaram deslizamentos e inundações no Recife, que resultaram em 140 mortes e 122 mil pessoas desalojadas, evento que foi considerado a maior tragédia do século em Pernambuco.

Figura 3 – Inundação no Recife durante fortes chuvas em 2022



Fonte: Mazella, 2022.

Dentre as causas desse tipo de desastre, estão os danos à natureza e a destruição da mata ciliar nos cursos d'água da cidade decorrentes da ocupação e usos do tecido urbano de forma inadequada (Moreira, 2014).

4.2 Lei municipal nº 16.243/96 (alterada pela lei nº 16.930/03) e as edificações em áreas de preservação permanente na cidade do Recife

A Lei Municipal nº 16.243/96, da cidade do Recife, traz disposições relevantes sobre áreas de preservação permanente em faixas marginais de cursos d'água em seu art. 75, com a redação dada pela Lei nº 16.930/2003, parcialmente reproduzida abaixo (Recife, 2003, n.p.):

Art. 75 - Compete ao Município na forma de LOMR e do PDCR, proteger e preservar as florestas e outras formas de vegetação existentes em sua jurisdição territorial, as quais são consideradas bens de interesse comum a todos os habitantes, na forma deste Código e da legislação florestal do Estado e da União.

§ 1º Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, todas as formas de vegetação existentes nas áreas urbanas do Município do Recife e situadas:

I - ao longo dos corpos e cursos d'água desde o seu nível mais alto, em faixas marginais paralelas, em ambos os lados, cujas larguras mínimas horizontais serão:

a) de 40 (quarenta) metros para os cursos d'água de até 10 (dez) metros de largura;

- b) de 60 (sessenta) metros para os cursos d'água que tenham acima de 10 (dez) e até 50 (cinquenta) metros de largura;
- c) de 120 (cento e vinte) metros para os cursos d'água que tenham largura superior a 50 (cinquenta) metros.

[...]

§ 2º O disposto no parágrafo anterior não se aplica:

I - às áreas não revestidas de vegetação, até a data de 12 de agosto de 2002, conforme registrado na imagem de satélite QUICKBIRD/2002/Prefeitura do Recife;

II - aos terrenos localizados em quadras parcialmente edificadas, até a data de 12 de agosto de 2002, conforme registrado na imagem de satélite QUICKBIRD/2002/Prefeitura do Recife.

§ 3º A imagem de satélite referida no parágrafo anterior será disponibilizada na página oficial da internet da Prefeitura da Cidade do Recife.

§ 4º Os casos omissos, referentes ao inciso II do parágrafo 2º deste artigo, serão objeto de análise especial pelo órgão de gestão ambiental da Prefeitura da Cidade do Recife e submetidos à aprovação do Conselho Municipal do Meio Ambiente - COMAM.

Em resumo, a lei municipal, alterada em 2003, em seu art. 75, § 1º, estabelece limites de proteção de 40 a 120 metros como área de preservação permanente para as faixas marginais de cursos d'água, em distâncias distintas da proteção conferida pelo Código Florestal, tanto o Código de 1965, vigente à época da publicação da lei municipal, quanto o atual, em que a proteção se estende até 500 metros.

Isso não quer dizer que a proteção municipal seja sempre menor do que a proteção prevista pelo Código Florestal. Para se ter um exemplo, em uma área em que um rio tenha largura de aproximadamente 70 metros, como é o caso da largura do rio Capibaribe no trecho em frente ao edifício Varandas do Capibaribe – caso que será tratado em tópico subsequente – a APP prevista pelo Município será, quando couber, de 120 metros, enquanto a área de preservação permanente prevista pelo Código Florestal é de 100 metros.

Ademais, a legislação municipal exclui da exigência de preservação permanente: i) áreas não revestidas de vegetação, até a data de 12 de agosto de 2002, conforme registrado em imagem de satélite; e ii) terrenos localizados em quadras parcialmente edificadas até 12 de agosto de 2002, conforme registrado em imagem de satélite. A exceção prevista no § 2º acima reproduzido, uma espécie de garantia para a área já desmatada, não encontra semelhança na legislação federal.

Sendo assim, ao criar um direito adquirido ao desmatamento em áreas de preservação permanente anterior a 12 de agosto de 2002, a legislação municipal é de constitucionalidade questionável.

Apesar de não ser tratado no Tema 1010, o STF já se posicionou pela natureza de norma geral das disposições do Código Florestal, o que indicaria sua prevalência em relação a previsões distintas. Isso significa que leis estaduais e municipais que apresentam proteção menor do que a prevista na lei federal podem ser consideradas inconstitucionais (Costa; Bocchini, 2023).

Ao prever a “legalização” do desmatamento anterior, o Município se isenta da própria obrigação de fiscalizar anteriormente a este marco temporal. Além disso, inexistente razão para liberar novo desmatamento apenas pelo fato de o terreno localizar-se em quadra parcialmente construída, ignorando-se o fato de haver, ou não, vegetação preservada naquele lote – na forma do inciso II do § 2º do art. 75, com redação dada pela Lei nº 16.930/2003 (Melo, 2007).

Dando força ao entendimento de que não há direito adquirido ao desmatamento, em 2023, no julgamento de recurso repetitivo no REsp 1.953.359/SP, a Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça definiu que as obrigações ambientais têm natureza *propter rem*, ou seja, transmitem-se automaticamente com a propriedade, impondo-se ao seu titular, seja qual for o título translativo e o estado em que a propriedade se encontrava no momento da aquisição (Tema 1.204).

Por outro lado, há quem defenda que, nos centros urbanos, diferentemente das áreas rurais, a possibilidade de reflorestamento não se mostra tão simplista. Citando o fato de que nestes locais é comum a concentração de imóveis edificados com proximidade à área ribeirinha, muitos tombados pela importância cultural, Melo (2007, p. 109) discorre que:

No Município do Recife, por exemplo, nos espaços marginais, há, além de inúmeras outras edificações, o Palácio do Campo das Princesas, de grande valor histórico-cultural, construído em 1841, além de funcionar como residência oficial do Governador do Estado de Pernambuco, o Teatro de Santa Isabel, tombado desde 1949; a sede da Prefeitura e a sede do Tribunal Regional Federal da 5 Região, todos levantados antes de 2000.

Para a autora, deve ser sopesado o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado com o direito à habitação, à sadia qualidade de vida e ao patrimônio artístico, histórico-cultural entre outros. Assim, em áreas urbanas a obrigação de reflorestar poderia ceder espaço a outros interesses também protegidos pelo sistema jurídico, sendo considerável a segurança jurídica do patrimônio imobiliário existente no local (Melo, 2007).

Ademais, a solução do caso deve ser ponderada no caso concreto, pois eventual demolição pode, além de desfavorecer outros valores constitucionalmente protegidos, apresentar pouca utilidade ao meio ambiente ou a ele ser nocivo. Nesse sentido, há quem defenda, na linha do que já foi decidido pelo TRF da 4ª Região, que a reparação do dano pela adoção de medidas

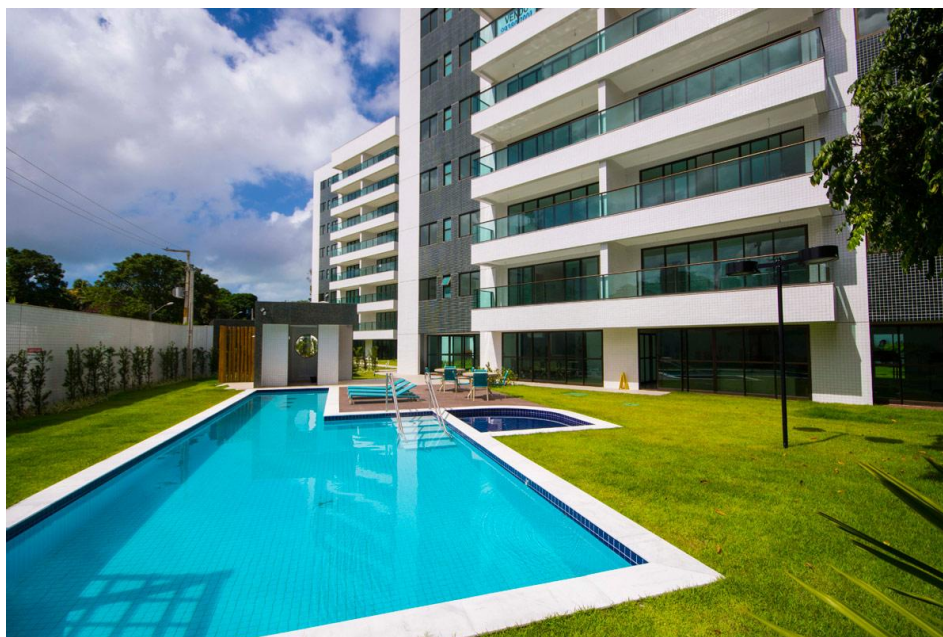
compensatórias apresenta-se mais vantajosa, do ponto de vista ambiental, do que o retorno ao *status quo ante* (Melo, 2007).

4.3 Análise da apelação cível nº 0563064-4 (processo nº 0060987-29.2015.8.17.0001) do Tribunal de Justiça de Pernambuco

Como já mencionado neste estudo, na cidade do Recife há grande ocupação humana às margens de cursos d'água naturais, especialmente o Rio Capibaribe, a exemplo de todo o comércio e prédios públicos do centro da cidade, além de bairros residenciais com altos edifícios às margens do rio.

No julgamento da Apelação Cível nº 0563064-4, acerca da aplicação dos limites definidos em lei municipal do Recife para garantia da área de preservação permanente decorrente da faixa marginal ao Rio Capibaribe na construção do edifício residencial Varandas do Capibaribe, o Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco decidiu que o Município do Recife possui competência para legislar sobre áreas de preservação permanente em áreas urbanas consolidadas e que a norma municipal atende à situação particular da cidade, devendo a norma federal ceder para a satisfação do interesse local.

Figura 4 - Imagem da fachada do empreendimento Edifício Varandas do Capibaribe



Fonte: Construtora Exata Engenharia.¹⁸

¹⁸ Disponível em: <<https://exataengenharia.com.br/empreendimentos/edf-varandas-do-capibaribe/>>. Acesso em: 29 ago. 2025

Figura 5 - Imagem de satélite prévia à construção do empreendimento¹⁹



Fonte: Google Maps, 2025.

A Apelação Cível nº 0563064-4, do Tribunal de Justiça de Pernambuco, originou-se da Ação Civil Pública nº 0060987-29.2015.8.17.0001, intentada pelo Ministério Público do Estado de Pernambuco (MPPE) em face da Construtora Exata Engenharia e do Município do Recife. O *parquet*, em defesa do meio ambiente, discutiu a legalidade da construção do Edifício Varandas do Capibaribe em uma área considerada de preservação permanente pelo Código Florestal – Lei nº 12.651/2012.

Em sua petição inicial, datada de 11 de novembro de 2015, foi defendido pelo Ministério Público que o terreno da edificação estaria localizado em APP às margens do Rio Capibaribe, caracterizada pela função ambiental da mata ciliar de preservar os recursos hídricos e biológicos.

De acordo com os autos, a distância mínima entre o empreendimento imobiliário e a calha do Rio Capibaribe, levando em consideração a maré alta, é de aproximadamente 46 metros tendo o rio largura mínima, neste trecho, de aproximadamente 76 metros.

Assim, teriam sido inobservadas as disposições do art. 4º, inciso I, alínea “c” do Código Florestal (Brasil, 2012), que determina uma largura mínima de preservação de 100 metros para os cursos d’água que tenham entre 50 e 200 metros de largura. Tampouco teria sido respeitada a previsão do art. 75, I, c) do Código Municipal do Meio Ambiente da Cidade do Recife (Lei municipal nº 16.243/2006), que considera de preservação permanente toda forma de vegetação

¹⁹ Disponível em: <<https://exataengenharia.com.br/empreendimentos/edf-varandas-do-capibaribe/>>. Acesso em: 29 ago. 2025.

existente nas áreas urbanas do município situadas nos 120 metros ao longo dos cursos d'água com largura superior a 50 metros.

Ressaltou-se que, por ser a área considerada espaço especialmente protegido, o artigo 225, §1º, III, da Constituição da República (Brasil, 1988)²⁰ veda qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos justificadores de sua proteção.

A despeito disso, o Município do Recife entendeu que o terreno não estaria enquadrado como área de preservação permanente. O Município concluiu pela viabilidade de construção do edifício, exigindo apenas que fosse apresentado projeto de revitalização e/ou implantação de área verde correspondente ao dobro da área do terreno como condição para a solicitação de licença.

Defendeu o Ministério Público que a legislação municipal menos protetiva do meio ambiente seria inconstitucional, por contrariar as normas federais existentes, considerando a competência concorrente conferida pelo artigo 23, VI e VII, da Constituição da República.

Em sua peça exordial, o ente ministerial aduz caber a responsabilização do ente público tanto por comportamento comissivo, quanto omissivo, nos termos da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981). Por esse motivo, entende ser o Município do Recife responsável, já que teria descumprido seu dever de zelar pelo meio ambiente ecologicamente equilibrado, não realizando fiscalização de área *non aedificandi* e área de preservação permanente para impedir os atos lesivos praticados pela construtora ré, além de ter estimulado e colaborado com a urbanização dessa área.

Nos termos descritos pelo Promotor de Justiça Ricardo Vasconcellos Coelho em sua peça inicial do Processo nº 0060987-29.2015.8.17.000:

Ora, o Município do Recife não só se manteve inerte, como praticou ato comissivo que propiciou a degradação ainda maior da região, ao conceder Licença ambiental descurando-se do seu dever constitucional de zelar pelo equilíbrio ambiental, ao que se soma, por igual, o não cumprimento, a contento, do seu poder de policiamento administrativo.

É inequívoco que houve agressão ao meio ambiente com a aquiescência do Município do Recife, que até mesmo respondeu positivamente à urbanização da área de preservação permanente enfocada, sendo evidente a necessidade de sua condenação para a reparação do prejuízo ambiental.

²⁰ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

[...]

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

Em sede de liminar, requereu o promotor de justiça peticionante a paralisação imediata das obras do Edifício Varandas do Capibaribe; a demolição da edificação; a proibição da concessão e a revogação de licenças que possibilitem a supressão de matas ciliares e construções na área de preservação permanente objeto da lide; e a fiscalização e monitoramento permanentes na região, a fim de assegurar o respeito às normas ambientais pertinentes.

Ao final, no mérito, requereu, além da confirmação das obrigações acima mencionadas, a condenação dos réus a: i) apresentar plano de recuperação da área degradada; ii) recuperar a mata ciliar ou realizar compensação ambiental com patrimônio ecológico equivalente, de preferência dentro da mesma microbacia hidrográfica; iii) realizar campanhas educativas junto à comunidade para informar à população acerca da importância da conservação das matas ciliares, bem como da configuração de crimes ambientais em caso de descumprimento das normas aplicáveis; iv) pagar indenização pecuniária, a ser depositada para o Fundo Municipal do Meio Ambiente, para ressarcimento dos danos ambientais provocados no local e do desequilíbrio ecológico imposto à coletividade

Em sua peça de informações, o Município defendeu que a licença de construção foi deferida à Exata Engenharia com amparo em dispositivo da legislação municipal, qual seja o supramencionado inciso II, §2º, do art. 75, do Código Municipal de Meio Ambiente (Recife, 2003), que lista como exceções à proteção das áreas de preservação permanente as áreas parcialmente edificadas até 12 de agosto de 2002.

Consta da manifestação Município o argumento de que a lei excepcionou tais hipóteses e razão da particular condição do Município do Recife, cidade anfíbia, entrecortada por rios e canais, com urbanização consolidada ao longo das faixas marginais.

Ainda suscitando as previsões constantes de seu Código de Meio Ambiente (Recife, 2003), o Município defendeu que as quadras parcialmente edificadas, nos termos do art. 75, §2º, II, constituem Setor de Sustentabilidade Ambiental - SSA (art. 79). Neste, os projetos de novas construções deverão apresentar projeto de implantação ou revitalização da área verde correspondente ao dobro da área lote objeto da construção (art. 80), o que configuraria verdadeira compensação ambiental.

Também argumentou a Procuradoria do Município do Recife que, para as áreas enquadradas como SSA, conforme acima mencionado, a legislação municipal (Lei Municipal nº 16.176/1996 – Lei de Uso do Solo) prevê uma faixa *non aedificandi* de 20 metros de cada lado do leito do rio, o que supera a proteção de 15 metros conferida pela Lei nacional do Parcelamento do Solo Urbano (art. 4º, II, Lei nº 6.766/1979). Assim, a distância de 46 metros da construção do Edifício Varandas do Capibaribe para a margem do Rio Capibaribe estaria adequada.

Outro argumento delineado pelo Município foi o de não haver risco à função ambiental da faixa protegida, uma vez que, a rigor, não existiria no local mata ciliar, tampouco vegetações para fins legais, podendo ser observado em imagens de satélite haver apenas “gramínea, relva rasteira, e umas poucas formações arbustivas, despiciendas para proteção do curso hídrico”.

Em interessante passagem de sua peça de informações (Processo nº 0060987-29.2015.8.17.0001, p. 237), antes de prosseguir com a análise da constitucionalidade da legislação municipal, a Procuradoria do Município sustenta o seguinte:

Se, no entanto, sustenta-se a aplicação indiferenciada do Código Florestal inclusive às áreas urbanas consolidadas, sem se ter em conta o aspecto sociocultural de ocupação de cada cidade em particular e a particular competência para legislar sobre o interesse local, então isto levaria à questão da inconstitucionalidade da legislação municipal.

Deve ser observado que a manifestação do Município é datada de 15 de fevereiro de 2016, portanto, bem antes da alteração promovida no Código Florestal pela Lei nº 14.285/2021, já comentada neste estudo. Ao tempo, não existia o suposto permissivo legal que confere ao Município, nas áreas urbanas consolidadas, a prerrogativa de definir faixas marginais distintas daquelas estabelecidas no Código Florestal (art. 4º, § 10, da Lei Federal nº 12.651/2012, incluído pela Lei nº 14.285/ 2021).

Defendeu-se que, tendo em vista a competência comum e concorrente de todos os entes federativos para proteger o meio ambiente e legislar sobre direito ambiental (art. 23, VI e VII, art. 24, VI, e art. 30, II, da Constituição), a alegada desarmonia entre a legislação federal e municipal deveria ser resolvida segundo o princípio da subsidiariedade ou preponderância do interesse. Por essa lógica, aos municípios que tiverem condições de desenvolver determinada atribuição, a eles deve ser direcionado o seu exercício, uma vez que sua proximidade com o cidadão facilita o desenvolvimento da democracia direta e o respeito ao pluralismo social (Melo, 2007)

Foi ressaltado pelo Município que a proteção a ser conferida às APP em áreas urbanas consolidadas deve ter em conta a particular disposição morfológica da cidade anfíbia, cortada por rios, canais, e o adensamento habitacional da população ao longo destes últimos.

Para o Município, nessa especial configuração, a norma geral editada pela União, em virtude justamente de seu caráter geral, deve ceder à norma editada com base no interesse local e na ordenação própria do território urbano, em respeito à proporcionalidade na proteção do bem jurídico ambiental. Em áreas urbanas consolidadas e com forte adensamento populacional

ao longo dos cursos d'água, existem outros interesses concorrentes em jogo (Processo nº 0060987-29.2015.8.17.0001, p. 237).

Foi defendida a importância da proteção ambiental real, com resultados efetivos, motivo pelo qual os entes locais, pela maior proximidade com as áreas protegidas, apresentam maiores condições de garantir uma proteção efetiva. Transcreveu-se, entre outros, o seguinte trecho da dissertação da Procuradora do Município do Recife Maria Carolina Lindoso de Melo (2007):

Em áreas de preservação já descaracterizadas e urbanizadas, haverá outros valores ambientais insurgentes, como o tratamento adequado de esgotos, o recolhimento e destino dos resíduos sólidos, o desassoreamento dos cursos d'água. Matérias ambientais estas que nitidamente interferem na qualidade das águas correntes e demais recursos naturais do meio ciliar. E mais: como já afirmado, a própria legislação municipal deve manter o equilíbrio ambiental, mediante compensação ou transferência da preservação para outro local de seu território, o que pode ocorrer, por exemplo, com o aumento das metragens em espaço menos urbanizado. Desse modo, há cumprimento por esse ente federativo do dever de preservação ecológica (art. 225, CF).

Ainda defendendo a constitucionalidade da legislação recifense, foi trazido à tona pelo Município o argumento da aplicação da metarregra da proporcionalidade, ao consignar que a lei local não constitui incentivo à descaracterização das áreas de preservação permanente, mas sim um marco temporal (12/08/2002) para apurar quais áreas, então, não se prestavam mais à função ambiental das APP. Defendeu-se que, sem se considerar esse marco, grande parte da cidade deveria ser implodida.

Nas palavras da Procuradora do Município do Recife Laís Araruna de Aquino (Processo nº 0060987-29.2015.8.17.0001, p. 242):

Assim, o Código de Meio Ambiente do Município, alterado pela Lei n. 16.930/2003, teve em particular conta tal critério de perda da função ambiental, associado à configuração espacial da cidade – resultado de processos socioeconômicos que subverteram o desenho natural do território –, para dispor sobre as exceções às APP's, arroladas no §2º do Art. 75.

Não se trata de discussão meramente historiográfica a respeito das leis. Esses influxos permanecem no presente. As antigas APP's, então descaracterizadas, passam a assumir novas funcionalidades de importância para a cidade. Mas, reitere-se, a legislação municipal fixou marco temporal (12/08/2002) para estabelecer quais áreas então descaracterizadas mereceriam outra sorte de proteção (como a compensação ambiental). Mas depois daquela data os passivos ambientais não serão anistiados e devem ser recuperados.

Após citar jurisprudência de tribunais pátrios no sentido de que a perda da função ambiental justifica a manutenção de construções às margens de cursos d'água, o Município do Recife pugnou pela improcedência de todos os pedidos formulados pelo Ministério Público na exordial da ação civil pública em comento.

A construtora Exata Engenharia também apresentou manifestação escrita preliminar nos autos da ação civil pública. Além das alegações acerca de supostas fragilidades do inquérito civil que apurou as construções do edifício e de Unidade de Pronto Atendimento (UPA), que instruiu a ACP (Ação Civil Pública), fundamentou-se na exceção prevista pelo §2º, II, do Art. 75, do Código Municipal de Meio Ambiente (Recife, 2002) para defender a legalidade do licenciamento do empreendimento, o qual se encontra na mesma quadra do condomínio Sítio Donino e de outros edifícios e casas.

Em decisão datada de 20 de março de 2017, o Juízo da 8ª Vara da Fazenda Pública da Capital entendeu que o pedido de paralização das obras foi superado com a concessão do “alvará de habite-se”, devendo o Condomínio do Edifício Varandas do Capibaribe passar a integrar a relação jurídico-processual. Entendeu, ainda, que a determinação de demolição da construção, determinada em sede liminar, sem avaliação profunda do mérito, seria desarrazoada, por atingir dezenas de famílias que passaram a residir no local, tendo adquirido de boa-fé as unidades habitacionais. Por esses motivos, o pedido de tutela provisória foi julgado prejudicado.

Passados alguns eventos processuais, o Município apresentou, em 25 de outubro de 2017, sua peça contestatória. Além de reiterar a validade da licença deferida com base no §2º, do Art. 75, do Código Municipal de Meio Ambiente e os argumentos de sua primeira manifestação, renovou-se a ponderação acerca do critério da perda da função ambiental, associado à especial situação da cidade do Recife, para a configuração da exceção contida no dispositivo. Nesse sentido (fl. 449 dos autos do Processo nº 0060987-29.2015.8.17.0001):

Assim, o Código de Meio Ambiente do Município, alterado pela Lei n. 16.930/2003, teve em particular conta tal critério de perda da função ambiental, associado à configuração espacial da cidade - resultado de processos socioeconômicos que subverteram o desenho natural do território -, para dispor sobre as exceções às APP's, arroladas no §2º do Art. 75.

Foram destacados os exemplos do edifício em que funciona o Tribunal Regional Federal da 5ª Região e o edifício do Banco Central, os quais, pelo rigor do Código Florestal vigente ao tempo de sua construção, não poderiam ter sido licenciados, apesar de estarem localizados ao lado de outras construções já existentes e em trecho do rio que possui até calha de concreto.

Seguindo-se a marcha processual, foi apresentada contestação conjunta pelos réus Exata Engenharia e Condomínio do Edifício Varandas do Capibaribe e réplica pelo Ministério Público do Estado de Pernambuco. Nessa oportunidade, o *parquet* defendeu a inconstitucionalidade da lei local do Município do Recife ao flexibilizar os limites de proteção ambiental mais rigorosos

do Código Florestal, nos seguintes termos (fls. 531 e 532 dos autos do Processo nº 0060987-29.2015.8.17.0001):

Segundo o disposto na Constituição Federal de 88, na repartição de competências legislativas se verifica o estabelecimento de um quadro normativo geral, e também de um patamar legislativo mínimo em termos de proteção ambiental a serem respeitados pelos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, no exercício de suas competências legislativas concorrentes.

Dessa forma, o Município, desde que observados os parâmetros definidos na norma federal, que é de caráter nacional, poderá até legislar no interesse local para estabelecer limites mais rigorosos do que os já fixados no Código Florestal, mas nunca para flexibilizá-los, como fez no presente caso.

Ocorre que os artigos citados pelos demandados para embasar seus argumentos são claramente inconstitucionais, pois vão de encontro ao que preceitua o Código Florestal Brasileiro, Lei nº 12.651/2012, em seu art. 4º, inciso I, alínea 'c': (...)

Portanto, como já foi editada uma lei de âmbito federal, aos Municípios seria permitido, apenas, legislar em consonância com aquela, sob pena de inconstitucionalidade formal orgânica, não havendo como discutir a constitucionalidade desses artigos do Código Municipal, já que não estão em harmonia com o Código Florestal.

[...]

Impossível ser aceita a ideia de que as normas federais que delimitam as áreas a serem protegidas devem perder sua eficácia pelo fato do Recife ser uma cidade com características particulares, em especial por ser cortada por diversos cursos d'água e também por já ser fortemente urbanizada ao longo dos cursos dessas águas.

Em 05 de dezembro de 2018, foi proferida sentença. O Município do Recife foi condenado a pagar indenização ao Fundo Municipal de Meio Ambiente e apresentar plano de recuperação da área degradada (PRAD) para recuperar a mata ciliar de APP às margens do Rio Capibaribe, além de realizar campanhas educativas sobre a importância da conservação das matas ciliares.

Juízo da 8ª Vara da Fazenda Pública da Capital, sem mencionar a exceção prevista pelo §2º, do Art. 75, do Código Municipal de Meio Ambiente e sem ponderar sobre sua constitucionalidade, entendeu que restou evidenciada a violação à legislação federal por parte do Município do Recife, tendo em vista que a área não poderia ter sido edificada, por não respeitar as dimensões necessárias para que houvesse a construção e que não poderia ocorrer a supressão da mata ciliar, por violar expressamente o Código Florestal.

A Construtora Exata foi excluída da responsabilização, por ter percorrido todos os trâmites administrativos previstos na legislação municipal.

Após a sentença de rejeição dos embargos declaratórios opostos pelo Município e pela Construtora Exata, o Município do Recife, a Construtora Exata e o Condomínio do Edifício Varandas do Capibaribe apelaram da sentença.

No mérito de seu apelo, o Município defendeu que licenciou a obra com base na aplicação da sua legislação – Lei Municipal nº 16.243/1996, alterada pela Lei Municipal nº

16.939/2003, a qual reputa conforme e harmonizada à legislação federal. Ressaltou que não houve questionamento acerca da constitucionalidade da legislação municipal, a qual exclui da caracterização das APP as áreas parcialmente edificadas até 12.08.2002 (art. 75, §2º, II, do Código Municipal de Meio Ambiente).

Frisou que nenhum pronunciamento sobre sua constitucionalidade, ainda que de forma incidente, foi manifestado pelo Juízo recorrido. Foi ressaltado que a Constituição Federal estabelece competência concorrente para legislar sobre direito ambiental, cabendo à União editar normas gerais e ao Município legislar sobre assunto de interesse local.

Assim, considerada a área pelo Município como Setor de Sustentabilidade Ambiental (SSA), e que foi apresentado Projeto de Revitalização da Área Verde (PRAV), o licenciamento estaria em conformação com a legislação aplicável.

Em suas contrarrazões, o Ministério Público do Estado de Pernambuco defendeu a aplicação do Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) para definição dos limites mínimos de distância para construções na área de preservação das faixas marginais de rios.

Foi designado como Relator da Apelação Cível de nº 0563064-4 o Desembargador Erik de Sousa Dantas Simões.

Em 21 de fevereiro de 2022, o Município do Recife peticionou nos autos aduzindo haver fato superveniente com consequências para a demanda, qual seja a entrada em vigor, em 30 de dezembro de 2021, da Lei Federal nº 14.285/2021, que promoveu alterações na legislação vigente, inclusive no Código Florestal (2012), dispondo sobre as áreas de preservação permanente no entorno de cursos d'água em áreas urbanas consolidadas.

Após transcrever as alterações promovidas pela nova lei, argumentou o Município que esta alterou o Código Florestal para redefinir o que é legalmente considerado área urbana consolidada, e a Lei de Parcelamento do Solo Urbano, para estabelecer que, ao longo dos cursos d'água, as áreas não edificáveis, em áreas urbanas consolidadas, devem observar a legislação local, desde que haja reserva de faixa não edificável em cada margem.

Assim, na conclusão do Município, a lei determinou que, em áreas urbanas consolidadas, a extensão não edificável, nas Áreas de Preservação Permanente (APP) no entorno de curso d'água, não segue o regime geral disposto no Código Florestal (art. 4º, inciso I), mas o quanto estabelecido na lei municipal urbanística, desde que haja reserva de faixa não edificável em cada margem.

Dessa forma, como a solução do caso em exame perpassava justamente em saber a qual regime se submeteria a faixa não edificável no entorno de curso d'água em área urbana consolidada – faixa no entorno do Rio Capibaribe, no bairro do Poço da Panela, onde está construído

o Edifício Varandas do Capibaribe, a 46 metros da calha do rio – a alteração legislativa resolveria a questão. Restou destacado que a área preenche todos os requisitos do art. 3º, XVI, do Código Florestal.

A conclusão do Município foi justamente pela aplicação do art. 75, parágrafo 2º, inciso II, do Código Municipal do Meio Ambiente e do Equilíbrio Ecológico, o qual excepciona os terrenos localizados em quadras parcialmente edificadas até 12.08.2002 do regime de proteção das APP. Assim, a proteção dessas áreas seria de 20 metros de cada lado do leito do rio, por força da limitação administrativa urbanística da Lei Municipal de Uso do Solo (nº 16.176/1996).

Nos termos usados em sua manifestação (Documento nº 38874783, p. 5 dos autos eletrônicos), não há dúvidas de que a legislação local preenche todos os requisitos estabelecidos pela nova Lei nº 14.285/2021, para ser observada quanto à extensão das faixas não edificáveis no entorno de cursos d'água em áreas urbanas consolidadas – justamente o caso dos autos. E, ainda (Documento nº 38874783, p. 6 dos autos eletrônicos):

Sem embargo, tal lei tornou evidente o dever de observar a legislação local na matéria ora em discussão. Isto também rendendo homenagem ao princípio da confiança e da estabilidade das relações jurídicas, do contrário, grande parte da cidade do Recife, se aplicada irrestritamente a antiga tutela do Código Florestal, deveria ser implodida. Doravante, porém, não resta qualquer dúvida: deve-se observar a legislação local no trato das áreas de preservação permanente no entorno de cursos d'água em áreas urbanas consolidadas – como é o caso dos autos.

Em 15 de março de 2022, foi publicado acórdão da 1ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco que, por unanimidade, deu provimento ao apelo do Município para reformar a sentença de primeiro grau, nos termos do voto do desembargador relator. A mencionada decisão restou assim ementada (Pernambuco, 2022):

EMENTA: PROCESSO CIVIL. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. DIREITO AMBIENTAL. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. SENTENÇA QUE CONDENOU O MUNICÍPIO EM OBRIGAÇÃO DE PAGAR INDENIZAÇÃO PECUNIÁRIA E DE FAZER. PRELIMINARES. FALTA DE PUBLICAÇÃO DA SENTENÇA. FALTA DE CITAÇÃO DOS LITISCONSORTES PASSIVOS NECESSÁRIOS. ILEGITIMIDADE PASSIVA DO MUNICÍPIO DO RECIFE. INCOMPETÊNCIA ABSOLUTA DA JUSTIÇA ESTADUAL E ILEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. REJEIÇÃO. ALEGAÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE DA LEI MUNICIPAL Nº 16.243/96 (ALTERADA PELA LEI Nº 16.930/03) QUE SE CONFUNDE COM O MÉRITO. LICENCIAMENTO DE EMPREENDIMENTO EM DESCONFORMIDADE COM O CÓDIGO FLORESTAL. LEI FEDERAL Nº 12.651/12. INOCORRÊNCIA. LICENÇA DEFERIDA COM FULCRO EM LEIS, MUNICIPAIS. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE. COMPETE AO MUNICÍPIO LEGISLAR SOBRE ASSUNTO DE INTERESSE LOCAL. PROTEÇÃO CONFERIDA ÀS ÁREAS DE PROTEÇÃO PERMANENTE (APP) EM ÁREAS URBANAS CONSOLIDADAS. SITUAÇÃO PARTICULAR DA CIDADE. A NORMA GERAL EDITADA PELA UNIÃO, DEVE

CEDER À NORMA ELABORADA PARA A SATISFAÇÃO DO INTERESSE LOCAL. PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE OU DA PREVALÊNCIA DO INTERESSE. SENTENÇA REFORMADA. APELO PROVIDO. DECISÃO UNÂNIME. [...]

Já na ementa, observa-se que são mencionadas a proteção das áreas de preservação permanente em áreas urbanas consolidadas, a situação particular da cidade e a necessidade de que a norma geral editada pela União ceda à norma elaborada para satisfação do interesse local.

Em seu voto, o desembargador relator pontuou que o cerne da demanda estaria em se estabelecer qual a legislação aplicável para a proteção a ser conferida às APP, se o disposto pelas normas gerais da União constantes do Código Florestal, o que resultaria em uma faixa de preservação de 100 metros na área do empreendimento, ou se a regulamentação local do Município do Recife, por meio da Lei nº 16.930/2003, que alterou o Código Municipal de Meio Ambiente (Lei nº 16.243/1996), excepcionando da referida proteção as quadras parcialmente edificadas até 12.08.2002.

Também registrou que, em que pese a exceção prevista pelo Código de Meio Ambiente para configuração das áreas de preservação permanente, as faixas marginais dos rios da cidade continuam a receber proteção legal nesses casos, pois incide a limitação administrativa urbanística das áreas *non aedificandi* de 20 metros de cada lado do rio, de acordo com a previsão do art. 98, *caput*, da Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei nº 16.176/1996), bem como o art. 46 da Lei de Parcelamento do Solo (Lei nº 16.286/1997).

Assim, a distância do empreendimento para a margem do Rio Capibaribe – 46 metros, de acordo com toda a documentação constante dos autos – estaria em consonância com a legislação local. Ressaltou-se, ainda, que a prova pericial seria no sentido de que não ocorreu supressão de vegetação que fosse passível de licenciamento ou autorização específica, uma vez que a cobertura vegetal no local da edificação era predominantemente do tipo herbáceo, o que afastaria a reparação sem degradação ambiental comprovada.

Sobre o dito aparente conflito de normas, entendeu, citando jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, pela prevalência da legislação local, o que pode ser resumido nas passagens do voto abaixo transcritas (fls. 726 a 729 dos autos do Processo nº 0060987-29.2015.8.17.0001):

Diante desse aparente conflito de normas, de qual a proteção deve ser a conferida às APP's em áreas urbanas consolidadas, levando em consideração a situação particular da cidade, cortada por rios e canais, bem como a concentração habitacional da população nas proximidades dessas áreas, a norma geral editada pela União, justamente por ser geral, deve ceder à norma elaborada para a satisfação do interesse local.

O Supremo Tribunal Federal, no que respeita à competência legislativa municipal, em sede de Recurso Extraordinário nº 194.704/MG, firmou tese no sentido de que caberá ao Município, naquilo que disser respeito ao interesse local, ou ao peculiar interesse seu, legislar sobre meio ambiente, tema objeto de legislação concorrente entre a União, Estados e Distrito Federal, no qual a União expedirá normas gerais – diretrizes e princípios; os Estados e o Distrito Federal editarão normas suplementares para atender às suas peculiaridades. ou complementares caso inexistir disposição em lei federal, cabendo aos Municípios, com base no art. 30, I, legislar naquilo que for de interesse local, ou de seu peculiar interesse.

[...]

Verifica-se, portanto, estar assente na jurisprudência pátria que a competência concorrente para legislar sobre direito ambiental, resolve-se segundo o princípio da subsidiariedade ou da preponderância do interesse, não podendo o critério da norma ambiental mais restritiva valer incondicionalmente.

[...]

Também, não se aplica ao caso em apreço o princípio do *in dubio pro natura*, citado pelo MP nas contrarrazões dos apelos, pois não se trata de pluralidade de normas a ensejar a aplicação daquela que melhor garanta os processos ecológicos essenciais e a biodiversidade, mas, tão somente, de aplicação da norma municipal que dispõe sobre a realização do interesse local, em detrimento da norma federal geral, de caráter abrangente, mas sem deixar de garantir a proteção do bem jurídico tutelado, associado, contudo, ao interesse da municipalidade como um todo.

Por fim, há de ser salientado que a recente Lei Federal nº 14.285, publicada em 29 de dezembro de 2021, alterou dispositivos da Lei nº 12.651/12 – que dispõe sobre proteção da vegetação nativa, da Lei nº 11.952/09, sobre regularização fundiária e da Lei nº 6.766/79, sobre o parcelamento do solo urbano, para dispor sobre as áreas de preservação permanente no entorno de cursos d'água em áreas urbanas consolidadas.

Em seu art. 1º, a lei deixa clara a intensão do legislador no sentido de ‘definir e aprimorar o conceito de áreas urbanas consolidadas, para tratar sobre as faixas marginais de cursos d'água em área urbana consolidada e para consolidar as obras já finalizadas nessas áreas’.

Percebe-se da leitura da norma que foi conferida aos municípios a permissão para definirem a limitação das distâncias de construção no curso de rios, distintas das estabelecidas pelo Código Florestal, de acordo com critérios previstos em seus incisos, ou seja, com regras que estabeleçam a não ocupação de áreas com risco de desastres,; 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; bem como, a previsão de que as atividades ou os empreendimentos a serem instalados nas áreas de preservação permanente urbana devem observar os casos de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental fixados na referida lei (art. 4º, §10)

De acordo com todas as considerações feitas anteriormente, vê-se que a novel normativa federal veio corroborar com toda a legislação municipal do Recife que regeu o trâmite do processo de licenciamento da obra ora em debate, pelo que, encerrou qualquer tipo de discussão sobre a legalidade do empreendimento.

Como se verifica da transcrição acima, em seu voto, acolhido por unanimidade pelos membros da Câmara, o desembargador relator fixou o entendimento de que a alteração legislativa promovida pela Lei Federal nº 14.285/2021 conferiu aos municípios a prerrogativa de definir a limitação da distância de construção nas margens de seus rios em dissonância com o Código Florestal.

Na parte final de seu voto, o relator enfatizou que o novo diploma federal corroborou toda a legislação municipal do Recife que embasou o licenciamento da obra, o que encerraria qualquer tipo de discussão sobre a legalidade do empreendimento.

O Ministério Público do Estado de Pernambuco opôs embargos declaratórios para configuração do prequestionamento da matéria, alegando que foi negada vigência aos arts. 170, III, e 186, II (função socioambiental da propriedade), e art. 225, *caput* (meio ambiente direito fundamental), e §1º, I, II, III, VII (proteção especial de ecossistemas) da Constituição Federal e Arts. 1º-A, 3º e Capítulo II do Código Florestal.

O acórdão que rejeitou, por unanimidade, os aclaratórios opostos pelo órgão ministerial foi publicado em 05 de setembro de 2022. Entre as razões pela rejeição, reiterou-se o argumento de que a Lei Federal nº 14.285/2021 teria conferido aos municípios a permissão para definirem a limitação das distâncias de construção no curso de rios distintas das estabelecidas pelo Código Florestal (Ementa dos Embargos de Declaração na Apelação Cível nº 0563064-4).

O Ministério Público interpôs recursos especial e extraordinário para os Tribunais Superiores, os quais ainda estão pendentes de julgamento.

Como se vê, a Lei Federal nº 14.285, de 29 de dezembro de 2021, serviu como um dos fundamentos para a conclusão do Tribunal pela legalidade da construção do empreendimento, ainda que publicada mais de nove anos após o licenciamento ambiental.

Mesmo que se entenda pela constitucionalidade do diploma federal de 2021, ao permitir que os Municípios diminuam a proteção ambiental conferida às áreas de proteção permanente em cursos d'água naturais em áreas urbanas consolidadas, o que é controvertido na doutrina, como se demonstrou neste estudo, para esse caso concreto é necessário ter em mente duas ressalvas.

A primeira ressalva é o fato de que a própria lei federal estabelece, para tanto, premissas, incluídas nos incisos do § 10, do art. 4º, do Código Florestal, o que abrange, por exemplo, a oitiva dos conselhos estadual e municipal de meio ambiente, o que não se demonstrou ter ocorrido anteriormente à edição da Lei Municipal nº 16.930/2003, que alterou o Código Municipal de Meio Ambiente do Recife. Sem esse requisito, a flexibilização da APP torna-se inválida, mesmo à luz da nova legislação federal.

Uma segunda reflexão é a de que a constitucionalidade de um diploma legislativo deve ser aferida no momento da edição da norma. Sua compatibilidade com a Constituição – o que foi questionado de forma incidental nos autos do Processo nº 0060987-29.2015.8.17.0001 – deve considerar o momento em que a norma foi editada, não podendo se tornar constitucional em razão de alteração na legislação federal posterior. A nova legislação não tem efeito retroativo de convalidar normas anteriores, se estas, em seu nascedouro, forem consideradas contrárias ao Código Florestal e à Constituição.

Por outro lado, deve-se levar em consideração o que foi abordado anteriormente neste trabalho, com o empreendimento já em fase avançada ao tempo da judicialização, e outros valores constitucionais em jogo – tais quais o direito de moradia. Tendo em vista o exposto nos autos, o Tribunal poderia ter reconhecido a própria perda da função ecológica da área, possibilitando a compensação ambiental, nos termos do pedido formulado pelo Ministério Público.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

De todo o exposto, é possível perceber que a proteção das áreas de preservação permanente em áreas urbanas consolidadas exige um tratamento jurídico diferenciado, capaz de refletir a complexidade e a heterogeneidade do espaço urbano brasileiro. O Código Florestal, em sua redação anterior à Lei nº 14.285/2021, ao estabelecer critérios uniformes para zonas rurais e urbanas, mostrou-se insuficiente para lidar com os desafios específicos das cidades, distanciando-se da realidade fática dos centros urbanos.

A Lei nº 14.285/2021, ao tempo em que possibilita que a legislação municipal ou distrital defina faixas marginais distintas daquelas estabelecidas no art. 4º, inciso I, do Código Florestal, visando conciliar o desenvolvimento urbano com a preservação ambiental, pode não garantir a proteção adequada ao meio ambiente nas áreas urbanas a ela afetas.

A nova legislação, embora represente um avanço ao permitir que os municípios regulamentem as faixas mínimas de APP em cursos d'água naturais em áreas urbanas, abre margem ampla à atuação local, exigindo que essa prerrogativa seja exercida com responsabilidade técnica e ambiental.

É possível que, ao facultar aos entes federativos a redução das áreas de proteção, a lei possa comprometer a capacidade das faixas marginais em amortecer os impactos de eventos climáticos extremos, tais quais o transbordamento de cursos hídricos.

É o que acontece, por exemplo, com frequência, na cidade do Recife, tendo sido descrita neste trabalho a recorrência de enchentes dos rios que banham a cidade, em especial o Rio Capibaribe. Os processos de aterramento, impermeabilização e verticalização às margens do rio, combinados com a diminuição das áreas de preservação permanente das suas margens, podem aumentar a vulnerabilidade da população a inundações e outros desastres ambientais.

Portanto, tendo em vista o que é facultado por Lei Federal, mister se faz que os entes municipais, ao disporem sobre os limites das áreas de preservação permanente em áreas urbanas consolidadas, o façam com base em políticas urbanas e ambientais estruturadas em estudos técnicos que considerem as particularidades de cada região e visem a sustentabilidade em longo prazo.

A definição de faixas marginais adequadas à proteção ambiental, assim como a implementação de medidas de mitigação de desastres, é essencial para proteger a população e o meio ambiente, ao mesmo tempo em que se promove o desenvolvimento urbano. É necessária uma abordagem integrada para enfrentar os desafios impostos pelo prévio e, muitas vezes,

irreversível crescimento urbano desordenado, que implicou na perda da função ambiental de alguns desses espaços cruciais para a prevenção de desastres.

No caso específico do município do Recife, observa-se que a legislação local está aquém do necessário para garantir a proteção ambiental efetiva, ao permitir novos desmatamentos com base exclusivamente em um marco temporal que desconsidera a fragilidade ecológica de áreas já parcialmente degradadas.

A Apelação Cível nº 0563064-4, do Tribunal de Justiça de Pernambuco, envolveu relevante discussão sobre a legalidade do licenciamento para construção do Edifício Varandas do Capibaribe, à margem do Rio Capibaribe, na cidade do Recife. A construção foi autorizada com base em legislação municipal que flexibilizou as restrições às áreas de preservação permanente previstas na legislação federal e municipal, ao estabelecer exceções à sua configuração.

No julgamento, os desembargadores concluíram, por unanimidade, que a Lei Federal nº 14.285/2021 teria validado a norma municipal que embasou o licenciamento da obra - Lei nº 16.930/2003, que alterou o Código Municipal de Meio Ambiente (Lei nº 16.243/1996), excepcionando do enquadramento como APP as quadras parcialmente edificadas até 12.08.2002.

A aplicação dessa norma, no entanto, não pode servir como chancela automática de situações pretéritas de ocupação ou degradação ambiental, sobretudo quando inexistem normas municipais específicas que assegurem a devida tutela ambiental no contexto urbano. É de suma importância que a legislação local equilibre desenvolvimento e preservação ambiental, tendo em vista a necessidade de evitar a perda irreversível de funções ambientais, proteger o patrimônio histórico-cultural e estimular, sempre que possível, a recuperação da cobertura vegetal. A proteção legal das APP, mesmo quando flexibilizada em contextos urbanos consolidados, deve ter como diretriz a conciliação entre o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os direitos sociais à moradia e segurança da posse. A análise da jurisprudência mostra que a proteção ambiental em áreas urbanas exige interpretação sistêmica e sensível às especificidades do contexto urbano.

Reconhece-se, contudo, que este estudo apresenta limitações, devendo ser compreendido como uma contribuição inicial ao debate. A escolha pelo recorte do caso do Rio Capibaribe, embora relevante, não esgota a diversidade de contextos urbanos do país. Ademais, a pesquisa se desenvolveu em meio a um cenário legislativo e jurisprudencial em constante mutação. As alterações recentes do Código Florestal e a ainda incipiente produção jurisprudencial sobre a matéria indicam que parte das conclusões aqui formuladas pode ser tensionada ou revista à luz de novos entendimentos dos Tribunais Superiores ou de futuras reformas legislativas.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, Anna Karina Borges de. Parque Capibaribe no Recife: Uma Análise à Luz do Paradigma da Sustentabilidade. **Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais**, Recife, v. 11, p. 1-21, 2022. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/revistatamseu/article/view/246586/40379>>. Acesso em: 19 mar. 2025.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

AMADO, Frederico. **Direito Ambiental Esquematizado**. Salvador: Juspodivm, 2021.

ANTUNES. Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 20 ed. São Paulo, SP: Atlas, 2019.

_____. **Direito Ambiental**. 23. ed. Barueri, SP: Atlas, 2023.

_____. Limites interpretativos da Lei nº 14.285. **Consultor Jurídico**, 1 de ago. de 2022. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-ago-01/paulo-bessa-limites-interpretativos-lei-14285#:~:text=A%20Lei%20n%C2%BA%2014.285%2F2021%20atribuiu%20diretamente%20aos%20munic%C3%ADpios%20a,os%20limites%20fixados%20no%20NCF>> Acesso em: 12 out. 2023.

_____. A proteção insuficiente e a Lei nº 14.285/2021. **Consultor Jurídico**, 3 de jan. de 2022. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-jan-03/paulo-antunes-protecao-insuficiente-lei-142852021>> Acesso em: 12 out. 2023.

BARCELLOS. Eduardo Echevengua. **Áreas de Preservação Permanentes em Área Urbana Consolidada**: análise da aplicação da Lei Federal nº 12.651/2012 e da Lei Federal nº 14.285/2021. Caxias do Sul, RS: Educs, 2023.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm>. Acesso em: 10 out. 2023.

_____. Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934. Approva [sic] o código [sic] florestal que com este baixa. **Diário oficial da União**, Brasília, DF, 9 fev. 1934. Seção 1, p. 2882. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-23793-23-janeiro-1934-498279-publicacaooriginal-78167-pe.html>> Acesso em 25 de julho de 2024.

_____. Decreto legislativo nº 4.421, de 28 de dezembro de 1921. Crêa [sic] o Serviço Florestal do Brasil. **Diário oficial da União**, Brasília, DF, 12 jan. 1922. Seção 1, p. 737. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4421-28-dezembro-1921-567912-publicacaooriginal-91264-pl.html>>. Acesso em: 25 jul. 2024.

_____. Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Institui o novo Código Florestal. **Diário oficial da União**, Brasília, DF, 16 set. 1965. Seção 1, p. 9531. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14771.htm>. Acesso em: 10 out. 2023.

_____. 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. **Diário oficial da**

União, Brasília, DF, 16 set. 1978. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6535.htm>. Acesso em: 10 out. 2023.

_____. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. **Diário oficial da União**, Brasília, DF, 19 de dez. de 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 10 out. 2023.

_____. 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. **Diário oficial da União**, Brasília, DF, 18 de jul. 1989. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7803.htm>. Acesso em: 26 jul. 2024.

_____. Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. **Diário oficial da União**, Brasília, DF, 26 de fev. 1998. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp95.htm>. Acesso em: 22 jul. 2025.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário oficial da União**, Brasília, DF, 10 de jul. 2001. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 10 out. 2023.

_____. Lei nº 12.651, 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. **Diário oficial da União**, Brasília, DF, 25 de maio de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 10 out. 2023.

_____. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nºs 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. **Diário oficial da União**, Brasília, DF, 8 de set. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 10 maio. 2024.

_____. Lei nº 14.285, de 29 de dezembro de 2021. Altera as Leis nos 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre regularização fundiária em terras da União, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, para dispor sobre as áreas de preservação permanente no entorno de cursos d'água em áreas urbanas consolidadas. **Diário oficial da União**, Brasília, DF, 13 de dez. de 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 10 out. 2023.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1.245.149/MS**. Relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 9/10/2012, DJe de 13/6/2013. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201100383719&dt_publicacao=13/06/2013>. Acesso em: 14 maio. 2025.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Informativo de Jurisprudência nº 694. **STJ.JUS.BR**, Brasília, DF, 3 de maio de 2021. Disponível em: <<https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/Informjuris20/issue/view/2110/showToc>>. Acesso em: 12 ago. 2024.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Tema Repetitivo 1010. **STJ.JUS.BR**, Brasília, DF, 28 de abr. de 2021. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1010&cod_tema_final=1010> Acesso em 12 de outubro de 2023.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1.953.359/SP**. Relatora: Ministra Assusete Magalhães. Julgado em: 13 set. 2023. Publicado no DJe em: 26 set. 2023. Primeira Seção. Recurso repetitivo. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?num_registro=202101271717>. Acesso em: 22 jul. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 42 e Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 4901, 4902, 4903 e 4937**. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgado em: 28 fev. 2018. Publicado em: Diário da Justiça Eletrônico, n. 175, p. 1, 13 ago. 2019. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=7532634>>. Acesso em: 22 jul. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 5675 (Número Único: 0054670-06.2017.1.00.0000)**. Tribunal Pleno. Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI. Julgado em 18 de dezembro de 2021. Publicado em: 25 de janeiro de 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 5996 (Número Único: 0077104-52.2018.1.00.0000)**. Tribunal Pleno. Relator: Min. ALEXANDRE DE MORAES. Julgado em 15 de abril de 2020. Publicado em: 30 de abril de 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 7146 (Número Único: 0118023-44.2022.1.00.0000)**. Relator: Min. ANDRÉ MENDONÇA. Pendente de julgamento.

CAMPOS, Mateus. **Recife: dados gerais, história, mapa, geografia**. Mundo Educação. Disponível em: <https://mundoeducacao.uol.com.br/geografia/recife.htm>. Acesso em: 28 ago. 2025.

CARVALHO, Paulo. Recife, “cidade anfíbia”. **Revista Continente**, Recife, PE, 1 fev. 2013. Disponível em: <<https://revistacontinente.com.br/edicoes/146/recife--rcidade-anfibiaria>>. Acesso em: 07 jul. 2025.

CAVALCANTI, Carlos Bezerra. **Recife, cidade d'água**. Recife: FUNDAJ, Editora Massangana, 1995.

COSTA, Mateus; BOCCHINI, Caio Henrique. Qual o futuro das Áreas de Preservação Permanentes de curso d'água? **Portal Direito Ambiental**, 24 de jan. de 2023. Disponível em: <<https://direitoambiental.com/qual-o-futuro-das-areas-de-preservacao-permanentes-de-curso-dagua/>>. Acesso em: 11 out. 2023.

DURLO, Miguel Antônio; SUTILI, Fabrício Jaques. **Bioengenharia: manejo biotécnico de cursos d'água**. Santa Maria: Edição do Autor, 2014.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: SaraivaJur, 2024.

GRIZ, Paulo. **Recife: imagens de uma cidade**. Rio de Janeiro: Solar Editora, 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Cidades e Estados: Recife (PE). Rio de Janeiro, **IBGE**, 2024. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pe/recife.html>>. Acesso em: 28 ago. 2025.

_____. Estimativas da população residente no Brasil e unidades da federação com data de referência em 1º de julho de 2025. Rio de Janeiro, **IBGE**, 2025. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pe/recife.html>>. Acesso em: 28 ago. 2025.

_____. Censo Demográfico 2022: Recife. Rio de Janeiro, **IBGE**, 2022. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pe/recife.html>>. Acesso em: 28 ago. 2025.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional**. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

LOCATELLI, Paulo Antonio. **Elementos para a Sustentabilidade da Regularização Fundiária Urbana nas Áreas de Preservação Permanente: os desafios para a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento urbano - interpretação e atuação homeostática**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

_____. Efeito Backlash: contraponto à Proteção Ambiental. Florianópolis, SC, **NDMais**, 13 de nov. de 2021. Disponível em: <<https://ndmais.com.br/opinioao/artigo/efeito-backlash-contraponto-a-protecao-ambiental/>>. Acesso em: 14 out. 2023.

_____; ANGIOLETTI, Jessica Kindlein. O Tema 1010 do Superior Tribunal de Justiça e o debate normativo acerca das Áreas de Preservação Permanente das margens de curso d'água em meio urbano. **Atuação: Revista Jurídica do Ministério Público Catarinense**, Florianópolis, SC, v. 17, n. 36, p. 224-245, nov. 2022. Disponível em: <<https://seer.mpsc.mp.br/index.php/atuuacao/article/view/188/108>>. Acesso em: 22 jul. 2024.

MELO, Maria Carolina Lindoso de. **A proteção jurídica das florestas e vegetações naturais ao longo dos cursos d'água: análise de constitucionalidade da legislação federal e efetividade**

no ambiente urbano. 2007. 217f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2007. Disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/469>>2. Acesso em: 05 maio. 2025.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELO NETO, João Cabral de. **O rio**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

MILARÉ, Lucas Tamer, MILARÉ, Édís. Área de preservação permanente. In: _____. CAM-PILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo (Coord.); FREIRE, André Luiz (Coord.). **Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Tomo Direitos Difusos e Coletivos**. 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/317/edicao-1/area-de-preservacao-permanente>>. Acesso em: 30 ago. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. 4ª Câmara de Coordenação e Revisão, Meio Ambiente e Patrimônio Cultural. **Regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente**. Brasília: MPF, 2018. Disponível em: <[05_18_Manual_de_Atuo_APP_ONLINE.pdf](https://mpf.mp.br/05_18_Manual_de_Atuo_APP_ONLINE.pdf) (mpf.mp.br)>. Acesso em: 14 maio. 2025.

MOREIRA, Maria de Fátima. **“Tapacurá estourou!” – A vulnerabilidade da cidade anfíbia (Recife-PE) aos episódios de inundações e o bairro da Madalena**. 2014. 266f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) - Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, SC, 2014. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/133060/333634.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 13 nov. 2023.

NIEBUHR, Pedro. **Manual das áreas de preservação permanente: regime jurídico geral, modalidades e exceções**. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Método, 2022.

PERNAMBUCO. Tribunal de Justiça de Pernambuco. **Apelação Cível 0563064-4**. (N.P.U.0060987-259.2015.8.17.0001). 1ª Câmara Cível. Apelantes: Município do Recife, Exata Engenharia Ltda e Condomínio do Edifício Varandas do Capibaribe. Apelado: Ministério Público do Estado de Pernambuco. Relator: Des. Erik de Sousa Dantas Simões. Julgado em: 22 de outubro de 2022.

RECIFE. Lei nº 16.176, de 9 de abril de 1996. Estabelece a lei de uso e ocupação do solo da cidade do Recife. **Diário oficial da União**, Brasília, DF, 9 abr. 1996. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/pe/r/recife/lei-ordinaria/1996/1617/16176/lei-ordinaria-n-16176-1996-estabelece-a-lei-de-uso-e-ocupacao-do-solo-da-cidade-do-recife>>. Acesso em: 10 jul. 2025.

RECIFE. Lei nº 16.243, de 13 de setembro de 1996. Estabelece a política do meio ambiente da cidade do Recife e consolida a sua legislação ambiental, mediante a instituição do código do meio ambiente e do equilíbrio ecológico da cidade do Recife. **Diário oficial da União**, Brasília, DF, 13 set. 1996. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/pe/r/recife/lei-ordinaria/1996/1624/16243/lei-ordinaria-n-16243-1996-estabelece-a-politica-do-meio-ambiente-da-cidade-do-recife-e-consolida-a-sua-legislacao-ambiental-mediante-a-instituicao-do>>.

codigo-do-meio-ambiente-e-do-equilibrio-ecologico-da-cidade-do-recife>. Acesso em: 10 jul. 2025.

RECIFE. Lei nº 16.286, de 22 de janeiro de 1997. Dispõe sobre o parcelamento do solo e demais modificações da propriedade urbana. **Diário oficial da União**, Brasília, DF, 22 jan. 1997. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/1997/1628/16286/lei-ordinaria-n-16286-1997-dispoe-sobre-o-parcelamento-do-solo-e-de-mais-modificacoes-da-propriedade-urbana>>. Acesso em 10 de julho de 2025.

RECIFE EXCHANGES. CARTA DO RECIFE DO FUTURO PARA O RECIFE DE 2021: Águas como patrimônio de uma cidade anfíbia em reinvenção. **Recife Exchanges**, Recife, 15 de out. de 2021. Disponível em: <https://recifeexchanges.com/wp-content/uploads/2021/11/CARTA-DO-RECIFE_PORT.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2025.

RICHTER, Andre Leandro. **Insegurança jurídica na aplicação simplista do artigo 4º da Lei 12.651/12: áreas de preservação permanentes no ambiente urbano**. 2021. 79 f. TCC (Graduação em Direito) – Universidade do Sul de Santa Catarina, Tubarão, SC, 2021. Disponível em: <https://repositorio.animaeducacao.com.br/bitstream/ANIMA/13989/1/ANDRE%20LE-ANDRO%20RICHTER_MONOGRAFIA_2021-A_29%20JUN%202021%28APRO-VADA_ASSINADA%29%20%28NOTA%2010%29.pdf>. Acesso em: 19 out. 2023.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Direito Ambiental**. São Paulo: SaraivaJur, 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang; MACHADO, Paulo Affonso Leme; FENSTERSEIFER, Tiago. **Constituição e legislação ambiental comentadas**. São Paulo: Saraiva, 2015.

_____; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

SENÔ, Mirela Andréa Alves Ficher. **A utilização de medidas compensatórias para a reparação de danos ambientais ocorridos em áreas de preservação permanente urbanas: limites e alternativas**. 2010. 111f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Ribeirão Preto, Ribeirão Preto, 2010.

SILVA, S.S.L.; *et al.* Como conciliar planejamento e projeto urbanos em áreas de preservação permanente. O Parque Capibaribe, uma nova proposta de cidade para o Recife-PE. In: _____. Seminário Nacional sobre o Tratamento de Áreas de Preservação Permanente em Meio Urbano e Restrições Ambientais ao Parcelamento do Solo, 3., 2014, Belém. **Anais eletrônicos do III Seminário Nacional sobre o Tratamento de Áreas de Preservação Permanente em Meio Urbano e Restrições Ambientais ao Parcelamento do Solo**. Belém, 2014.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL. **Apelação Cível nº 50010325820138210027**. 22ª Câmara Cível. Apelante: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Apelado: Rubens Pilar de Rosso. Relatora: Des. Marilene Bonzanini. Julgado em: 23 de junho de 2022.

VANIN, Fabio Scopel. **Direito, Urbanismo e Política Pública**. São Paulo: Almedina, 2022.

VIEIRA FILHO, Luis Goes. Paisagem do rio estruturando o Parque Capibaribe em Recife. In: _____. CARNEIRO, A. R. S.; *et al.* **Paisaje y Jardín como Patrimonio Cultural Diversas miradas desde México y Brasil**. 1. ed. Ciudad de México: UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA UNIDADE AZCAPOTZALCO, 2019.

ZAGURSKI, Adriana Timoteo dos Santos. Backlash: uma reflexão sobre deliberação judicial em casos polêmicos. **Revista da AGU**, Brasília, DF, v. 16, n. 03, p. 87-108, jul.-set. 2017. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/caju/Efeito.Backlash.Jurisdicao.Constitucional_4.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2024.