

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE EM MEIO URBANO

Jorge Haroldo Martins

Orientador: Prof. Carlos Bastide Horbach

Monografia de Especialização

Brasília – DF: 04/2005

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE EM MEIO URBANO
JORGE HAROLDO MARTINS

Monografia de Especialização submetida ao Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do Título de Especialista em Desenvolvimento Sustentável e Direito Ambiental.

Aprovado por:

Prof. Dr. Carlos Bastide Horbach

(Orientador)

Prof^ª Dr^a Ana Flávia Barros Platiau - UnB

(Examinadora interna)

Prof^ª Dr^a Vanessa Maria de Castro - UnB

(Examinadora interna)

Brasília-DF, 28 de abril de 2005.

MARTINS, JORGE HAROLDO

Área de Preservação Permanente em meio urbano, 62 p., 297 mm, (UnB-CDS, Especialista, Desenvolvimento Sustentável e Direito Ambiental, 2005)

Monografia de Especialização – Universidade de Brasília. Centro de Desenvolvimento Sustentável.

1. Área de Preservação Permanente 2. Disputas Judiciais

3. Conflito de Normas 4. Código Florestal

5. Lei de Uso e Ocupação do Solo 6. Preservação Ambiental

I. UnB-CDS II. Título (série)

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta monografia e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos ou científicos. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta monografia pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

Jorge Haroldo Martins

Que a nossa segurança não venha das armas, mas do respeito.
Que a nossa força não seja a violência, mas o amor.
Que a nossa riqueza não seja o dinheiro, mas a partilha;
Que o nosso caminho não seja a ambição, mas a justiça.
Que a nossa vitória não seja a vingança, mas o perdão.
Desarmados e confiantes, queremos defender a dignidade
de toda criação, partilhando, hoje e sempre, o pão da
solidariedade e da paz.

(Trecho da Oração Ecumênica da Campanha da Fraternidade – 2005)

RESUMO

As Áreas de Preservação Permanente – APPs – em meio urbano tem sido objeto de constantes disputas judiciais, no tocante a um suposto conflito entre as normas a serem aplicadas, com relação especificamente ao afastamento mínimo dos corpos hídricos, por parte das atividades ou edificações realizadas nos terrenos marginais aí localizados. O emaranhado de leis que se sucedem no tempo, originadas dos diferentes entes federados contribuem para estes conflitos. Há aplicação do Código Florestal, da Lei de Uso e Ocupação do Solo, ambas federais, ou pode-se em casos concretos aplicar leis municipais? Critérios objetivos devem orientar esta decisão, em proveito da preservação ambiental.

ABSTRACT

The Permanent Preservation Areas – APPs – in the urban environment have been the subject of several judicial disputes, in a possible disagreement on what rules should be applied, specially in relation to the minimum distance of waters from the activities or construction in the surrounding areas. The great amount of laws that succeed each other in time, originated from different federal entities, contribute to this disagreement. Should there be the application of the Forest Code, of the Law of Use of Occupation of the Soil, both federal, or is it possible to apply, in concrete cases, municipal laws? Objective criteria must guide the decision, for the sake of environmental preservation.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	08
1 ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE: EVOLUÇÃO DA BASE LEGAL E A COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL LEGISLATIVA	11
1.1 A CONCEITUAÇÃO DE ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE	11
1.2 ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DO APARATO LEGAL	14
1.3 REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS PREVISTA PELA CONSTITUIÇÃO	24
2 A APLICAÇÃO DO CÓDIGO FLORESTAL NO MEIO URBANO	34
2.1 AS DIFICULDADES DA GESTÃO URBANÍSTICA E AMBIENTAL	37
2.2 O ALCANCE DA APLICAÇÃO DO CÓDIGO FLORESTAL PARA APP EM MEIO URBANO	40
3 ALGUMAS QUESTÕES ESPECÍFICAS A SEREM ENFRENTADAS	43
3.1 ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE E <i>ÁREA NON AEDIFICANDI</i>	43
3.2 É POSSÍVEL A APLICAÇÃO DE LEI MUNICIPAL EM DETRIMENTO DO CÓDIGO FLORESTAL?	45
3.3 O CONFLITO ENTRE O CÓDIGO FLORESTAL E A LEI FEDERAL DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO	48
3.4 FLORESTAS E DEMAIS FORMAS DE VEGETAÇÃO NATURAL	50
3.5 LOTEAMENTOS: LEGISLAÇÃO DO MOMENTO DA CRIAÇÃO OU DE CADA CONSTRUÇÃO INDIVIDUALMENTE?	51
3.6 HÁ DIREITO ADQUIRIDO EM CASO DE LEGISLAÇÃO MAIS RÍGIDA SUPERVENIENTE	52
3.7 É POSSÍVEL FIRMAR TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA – TAC – COM O MUNICÍPIO?	54
CONCLUSÕES	57
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	60
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA	62

INTRODUÇÃO

Este projeto de pesquisa procura responder a uma indagação básica: como resolver os conflitos surgidos na aplicabilidade das normas referentes às Áreas de Preservação Permanente (APP) em meio urbano, em face das várias alterações ocorridas na legislação federal, bem como em razão da existência de outros dispositivos legais oriundos dos demais entes estatais.

O assunto a ser pesquisado será a aplicação da legislação referente à Área de Preservação Permanente em meio urbano, ou seja, como conciliar a necessidade da preservação da vegetação às margens de rios e lagos e o afastamento que as construções devem observar nestes locais, com a realidade já existente ou com as demandas da população local e a existência de legislações federal, estaduais ou municipais acerca do assunto.

Há aplicação direta do Código Florestal visando disciplinar a matéria ou no caso de áreas urbanas prevalecem outros dispositivos legais, sejam de caráter geral ou de abrangência local, editados pelos legislativos municipais? Trata-se aqui de análise de conflito de competência para legislar em matéria ambiental.

Considerando a sucessão de leis federais regulando o assunto, qual deve ser o dispositivo legal observado para cada período de tempo específico? A legislação a ser observada é a do momento da aprovação do empreendimento, um loteamento, por exemplo, ou do início da construção, individualmente considerada.

O problema central deste projeto de pesquisa será:

. Qual é a legislação aplicável no caso de Área de Preservação Permanente, em meio urbano, consideradas as mudanças legais ocorridas no tempo?

Considerando os objetivos específicos, iremos enfrentar as seguintes questões:

. é possível diferenciar área de preservação permanente de *área non aedificandi*?

. é possível a aplicação de lei municipal, para algum caso concreto que verse sobre edificação em APP, em detrimento do Código Florestal?

. qual o tratamento a ser dispensado ao cidadão que está construindo ou construiu, em desacordo com o Código Florestal, mas atendendo a legislação e atos da administração municipal?

Será utilizada a técnica de pesquisa bibliográfica, através da compilação de textos de referência sobre o assunto, com as opiniões de vários autores, posições críticas contrárias ou favoráveis, de tal sorte que possa se formar um juízo de valor do problema analisado.

O presente trabalho está composto por uma parte introdutória do assunto, três capítulos contendo o desenvolvimento do tema, e, por fim, as conclusões inferidas.

No Capítulo 1 tratar-se-á da conceituação de Área de Preservação Permanente, a evolução histórica da base legal que envolve a matéria, de 1934 até os dias de hoje, e, ainda, a competência legislativa definida pela Constituição com relação ao tema ambiental e urbanístico.

No Capítulo 2, o enfoque é quanto à aplicação do Código Florestal em meio urbano, utilizando diferentes visões acerca do tema, com posicionamentos doutrinários diversos, buscando uma visão majoritária tendo em vista que os interesses econômicos envolvidos não permitem a construção de uma solução pacificamente aceita por todos. A cada caso concreto analisado judicialmente, cada uma das partes procura agregar novos argumentos no sentido de fazer prevalecer suas teses. Mas, ainda assim, as decisões tomadas sugerem um rumo a ser seguido. São discutidas, ainda, as dificuldades na gestão urbanística e ambiental dentro do paradigma jurídico vigente, apontando caminhos possíveis, que

incorporem novos atores e propostas que democratizem a gestão das cidades.

No Capítulo 3, a abordagem é com relação a algumas questões específicas levantadas, entre as quais: o cotejamento entre área de preservação permanente e *área non aedificandi*; a possibilidade da aplicação de lei municipal em detrimento do Código Florestal; o conflito entre o disposto pelo Código Florestal e a lei federal de uso e ocupação do solo; a abrangência da expressão florestas e demais formas de vegetação natural utilizadas pela lei; no caso de loteamentos, utiliza-se a legislação do momento de sua implantação ou de cada construção individualmente; haverá que se falar em direito adquirido, no caso do surgimento de uma legislação superveniente mais restritiva; sobre a possibilidade de que seja firmado um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com os municípios, buscando disciplinar a situação existente e buscando evitar degradações futuras.

E, finalmente, são apresentadas as conclusões passíveis de inferir a partir da discussão realizada e da análise dos casos concretos, específicos, que tem trazido posições divergentes dos estudiosos do assunto.

Não se busca, desta forma, a obtenção de visões ou posições definitivas. O assunto é por demais complexo e cercado de interesses variados, o que faz com que a base legal seja constantemente alterada, o que passa a ser parte do problema e não solução.

1 ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE: EVOLUÇÃO DA BASE LEGAL E A COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL LEGISLATIVA.

É importante que antes de se adentrar à discussão das questões centrais que envolvem as Áreas de Preservação Permanente em meio urbano, possa se apresentar a conceituação delas, bem como uma discussão, ainda que sucinta, da evolução do aparato legal em torno desta matéria, e também acerca da repartição de competências, previstas na Constituição de 1988, em matéria ambiental e urbanística. A complexidade do assunto exigiria, de forma isolada, um trabalho completo. Apenas visando o atingimento de efeitos didáticos, a abordagem aqui será de pontos considerados vitais para a adequada compreensão do assunto tratado.

1.1 A CONCEITUAÇÃO DE ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

O Código Florestal de 1934¹ adotou, em seu art. 4º, o conceito de florestas protetoras, como sendo aquelas que, por sua localização, servirem, conjunta ou separadamente, para: conservar o regime de águas, evitar a erosão de terras, fixar dunas, auxiliar a defesa de fronteiras, assegurar condições de salubridade pública, proteger sítios de beleza natural. Mais adiante, no art. 8º, considerava este tipo de floresta como de conservação perene, impondo uma limitação ao direito de propriedade, que alcançava não só o atual proprietário, como o futuro adquirente, seus herdeiros ou sucessores.

O art. 22, alíneas *b*, *g*, *h*, do mesmo dispositivo legal tratam das proibições colocadas ao proprietário quanto à derrubada, corte ou devastação da vegetação existente neste tipo de florestas, seja às margens de rios, lagos, nas encostas, em sítios de beleza natural

¹ Decreto nº 23.793/1934.

em centros urbanos, sem a autorização expressa da autoridade competente, numa antecipação do conceito de área de preservação permanente que apenas bem mais tarde viria a fazer parte da doutrina jurídica ambiental.

Esta nomenclatura – APP - aparece com o surgimento do Código Florestal de 1965, ao afirmar em seu art. 2º que *“são consideradas de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural”*, situadas ao longo dos rios, nas nascentes, nas encostas, no topo de morros, nas restingas, nas bordas dos tabuleiros ou acima de determinada altitude. Ressalte-se que o Código Florestal de 1965 trabalha, em seu art. 2º, com o conceito de localização da área de preservação permanente ao passo que anteriormente se buscava o conceito de utilidade que determinada floresta teria em relação à sua localização, visão que é mantida na Lei nº 4.771/65 em seu art. 3º, agora dependendo de ato declaratório do Poder Público.

Esta diferença de perspectiva gerou uma abrangência maior no alcance do conceito de área de preservação permanente. Passava-se a trabalhar com aquelas áreas alcançadas pelo texto legal de forma direta (art. 2º), relacionadas com a sua localização, e com aquelas definidas por atos administrativos, emanados da autoridade pública (art. 3º), assim caracterizadas por sua utilidade funcional.

A Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de ago. de 2001, que também trouxe alterações e acréscimos ao Código Florestal, define a área de preservação permanente como *“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”*.

“Ao criar o conceito de área de preservação permanente o legislador quis resguardar diretamente a flora, a fauna, os recursos hídricos e os valores estéticos, de maneira a garantir o equilíbrio do meio

ambiente e a conseqüente manutenção da vida humana e da qualidade de vida do homem em sociedade, deixando determinadas áreas a salvo do desenvolvimento econômico e da degradação, posto que as florestas e demais formas de vegetação guardam íntima relação com os elementos naturais citados” (FARIAS, 2003, p. 3086).

As Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, que tratam acerca de Área de Preservação Permanente, especificamente ao redor de reservatórios artificiais, a de nº 302/2002, ou daquelas localizadas junto a outros espaços territoriais de interesse ambiental, a de nº 303/2002, apresentam a seguinte definição para área urbana consolidada:

É aquela que atende aos seguintes critérios:

a) definição legal pelo poder público;

b) existência de, no mínimo, quatro dos seguintes equipamentos de infra-estrutura urbana:

1. malha viária com canalização de águas pluviais;

2. rede de abastecimento de água;

3. rede de esgoto;

4. distribuição de energia elétrica e iluminação pública;

5. recolhimento de resíduos sólidos urbanos;

6. tratamento de resíduos sólidos urbanos; e

c) densidade demográfica superior a cinco mil habitantes por km².

A Área de Preservação Permanente é um espaço territorial em que a floresta ou a vegetação devem estar presentes, caso contrário deverão ser plantadas. Se a floresta perecer ou for retirada, nem por isso a área perderá a sua vocação florestal, pois também o solo deve ser permanentemente protegido. A vegetação, nativa ou não, e a própria área devem ser preservadas pelas suas funções protetoras das águas, do solo, da biodiversidade, da paisagem e do bem-estar humano. A APP não é um favor da lei, mas sim um ato de inteligência social (MACHADO, 2004, p. 698).

Na opinião de SILVA (2002, p. 173) a natureza jurídica da APP não é a de uma simples restrição imposta pelo Poder Público, mas decorre da sua própria qualificação natural; são restrições co-naturais à sua existência nas condições indicadas.

Como consequência, as restrições para que ocorra qualquer intervenção nestas áreas são muito grandes, dependendo de autorizações dos órgãos públicos legitimados para tanto e também de justificativas técnicas aprofundadas, exigindo, ainda, medidas compensatórias e mitigatórias. Sempre deverá ocorrer o interesse social ou a utilidade pública. Estas intervenções estão disciplinadas na MP nº 2.166-67 de 2001, ainda vigente e passível de apreciação pelo Congresso.

1.2 ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DO APARATO LEGAL

A despeito do Código Florestal publicado em 1934 fazer referências quanto à sua aplicação em áreas urbanas² iniciaremos nossa análise a partir da edição da Lei nº 4.771, de 15 set. 1965, fundado na constatação histórica de que as estruturas institucionais e os diplomas legais que deram sustentação à questão ambiental em nosso país são posteriores a ela. Seria, portanto, pouco produtivo, nos debruçarmos sobre problemas anteriores, uma vez considerados os objetivos do presente trabalho, já expostos na parte introdutória.

A Lei nº 4.771/65, de 15 set. 1965, instituiu o novo Código Florestal, ampliando as limitações expressas ao direito de propriedade, assim consideradas todas as condicionantes que eram exigidas com relação ao tratamento dispensado, pelo proprietário, aos diversos tipos de florestas existentes no território nacional. Permanecem vigentes as restrições quanto à supressão total ou parcial de florestas de preservação permanente, a depender de autorização

² Ver no Decreto nº 23.793/34 os arts. 18, 22, alínea g, 23, entre outros.

do órgão público competente (art. 3º, § 1º), nos casos de utilidade pública ou interesse social.

O art. 1º, § 2º, II trata da definição de APP, nos termos seguintes:

Art. 1º, § 2º, II - Área de preservação permanente: é a 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;

e os art.. 2º e 3º definem dois tipos de áreas de preservação permanente distintos: as *ex vi legis* do art. 2º, assim consideradas tão só pelo efeito do Código Florestal; e as do art. 3º, consideradas de preservação permanente por ato declaratório do Poder Público. Ressalte-se que as previstas no art. 2º, o são meramente em função da sua localização, independente de ser área urbana ou rural.

Surge, então, com relação às áreas de preservação permanente ao longo de rios ou outros cursos d'água, a distância mínima a ser preservada, tomando por base a largura do corpo hídrico. Aqui a variação era de 5m para rios com menos de 10m de largura, até 100m para aqueles cursos com mais de 200m de largura (*art. 2º, a, 1 a 3*).

O art. 26 deste mesmo dispositivo legal classifica como contravenção penal, sujeita a prisão simples ou multa, penas estas que podem ser cumuladas, destruir ou danificar floresta de preservação permanente, bem como cortar árvores, nestas áreas, sem autorização, ou ainda nelas penetrar com instrumentos próprios à caça ou exploração florestal, sem a devida autorização. O art. 31 considera a infração cometida contra floresta de preservação permanente como agravante das penas previstas no Código Penal e na Lei de Contravenções Penais.

Esta preocupação do legislador, já em 1965, com a manutenção das áreas de preservação permanente, demonstra a importância das mesmas para o equilíbrio dos ecossistemas e para a garantia do meio ambiente saudável e passível de ser usufruído por gerações futuras, em condições adequadas, valores que viriam a ser consagrados mais tarde, no próprio texto constitucional.

Se por um lado as referências ao meio urbano eram precárias até então, por outro lado, em nenhum momento houve uma delimitação exclusiva das áreas rurais, como sendo alcançada por esta lei. A referência tão somente às florestas de preservação permanente alcançadas pela lei era função de sua localização, rural ou urbana já naquele momento ou que viessem a se tornar urbanas, no futuro, decorrência do processo de desenvolvimento do país.

A interpretação da lei, restritiva ou extensiva, a depender de cada caso concreto, foi, no decorrer do tempo, função da concepção civilista predominante em nossa prática judicial, impregnada da visão patrimonial prevalente na sociedade atual, e que exige um esforço enorme na formação dos magistrados, visando a incorporação de direitos coletivos ou difusos, característicos de uma nova geração de direitos.

A Lei nº 6.766, de 19 de dez. de 1979, que trata da questão do parcelamento do solo urbano, assim dispõe *in verbis*:

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.

É importante notar que esta lei de parcelamento do solo urbano avança na proteção

da área a ser preservada ao longo dos corpos hídricos, ressaltando maiores exigências a serem formuladas em legislação específica. Por outro lado, ela aparece no centro das discussões dos conflitos quanto à legislação a ser observada, confrontada com o Código Florestal, como teremos oportunidade de abordar no desenvolvimento do tema proposto.

Destaca-se, ainda, o previsto no parágrafo único, inciso V, da Lei nº 6.766/79:

Parágrafo único. Não será permitido o parcelamento do solo:

....

V – em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção.

Posteriormente, com a edição da Lei nº 7.511, de 07 de jul. de 1986, alterou-se o art. 2º do Código Florestal de 1965, aumentando para 30 m a largura mínima da área de preservação permanente quando o rio tiver menos de 10 m de largura, até a máxima que seria igual à largura do rio, quando esta fosse superior a 200 m (*art. 2º, a, I a 4*).

Esta lei vigorou até a sua revogação, pela publicação de nova alteração neste mesmo dispositivo do Código Florestal, através da Lei nº 7.803, de 18 de jul. de 1989, que manteve a proteção mínima de 30 m para rios de até 10 m de largura, introduziu novas faixas e aumentou a proteção máxima das áreas de preservação permanente para 500 m quando os cursos d'água tenham largura superior a 600 m. Estabeleceu ainda proteção num raio de 50 m para as nascentes e olhos d'água.

Na redação atual do Código Florestal tem-se, então, literalmente:

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) metros 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);*
- b) ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais;*
 - c) nas nascentes, ainda que intermitentes e nos chamados "olhos d'água", qualquer que seja a sua situação topográfica, num raio mínimo de 50 (cinquenta) metros de largura;*
 - d) no topo de morros, montes, montanhas e serras;*
 - e) nas encostas ou partes destas, com declividade superior a 45° (quarenta e cinco graus), equivalente a 100% (cem por cento) na linha de maior declive;*
 - f) nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;*
 - g) nas bordas dos tabuleiros ou chapadas, a partir da linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais;*
 - h) em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação*

Mais importante, porém, foi o acréscimo do parágrafo único, que buscou dirimir

qualquer dúvida quanto à aplicação do Código Florestal para áreas urbanas, com a seguinte redação:

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.

Prossegue o Código Florestal, ao disciplinar as APPs, assim consideradas por ato declaratório da autoridade competente:

Art. 3º Consideram-se, ainda, de preservação permanentes, quando assim declaradas por ato do Poder Público, as florestas e demais formas de vegetação natural destinadas:

- a) a atenuar a erosão de terras;*
- b) a fixar dunas;*
- c) a formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias;*
- d) a auxiliar a defesa do território nacional a critério das autoridades militares;*
- e) a proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico ou histórico;*
- f) a asilar exemplares da fauna ou flora ameaçados de extinção;*
- g) a manter o ambiente necessário à vida das populações silvícolas;*
- h) a assegurar condições de bem-estar público.*

§ 1º A supressão total ou parcial de florestas de preservação permanente só será admitida com prévia autorização do Poder

Executivo Federal, quando for necessária a execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social.
§ 2º As florestas que integram o patrimônio indígena ficam sujeitas ao regime de preservação permanente (letra g) pelo só efeito desta Lei.

O entendimento prevalecente ao teor do art. 3º, § 1º é de que a supressão de vegetação só pode se dar no caso de florestas de preservação permanente declaradas como tal por ato do Poder Público, não alcançando aquelas previstas no art. 2º, *ex vis legis*, ou as que integram o patrimônio indígena, a elas equiparadas por força do art. 3º, § 2º (SILVA, 2002, p. 174).

Além disso, o parágrafo único do art. 22 atribuiu aos municípios a competência fiscalizadora, nas áreas urbanas acima citadas, cabendo à União atuar supletivamente.

A Medida Provisória nº 2.166-67 apresentou importantes alterações no Código Florestal, da qual destacamos o art. 4º e seus parágrafos:

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

§ 1º - A supressão de que trata o caput deste artigo dependerá de autorização do órgão ambiental estadual competente, com anuência prévia, quando couber, do órgão federal ou municipal de meio ambiente, ressalvado o disposto no § 2º deste artigo.

§ 2º - A supressão de vegetação em área de preservação permanente

situada em área urbana, dependerá de autorização do órgão ambiental competente, desde que o município possua conselho de meio ambiente com caráter deliberativo e plano diretor , mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual competente fundamentada em parecer técnico.

§ 3º - O órgão ambiental competente poderá autorizar a supressão eventual e de baixo impacto ambiental, assim definido em regulamentação, da vegetação em área de preservação permanente.

§ 4º - O órgão ambiental competente indicará, previamente à emissão da autorização para a supressão de vegetação em área de preservação permanente, as medidas mitigadoras e compensatórias que deverão ser adotadas pelo empreendedor.

§ 5º - A supressão da vegetação nativa protetora de nascentes, ou de dunas e mangues, de que tratam, respectivamente, as alíneas “c” e “f” do art. 2º deste Código, somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública.

§ 6º - Na implantação de reservatório artificial é obrigatória a desapropriação ou aquisição, pelo empreendedor, das áreas de preservação permanente criadas no seu entorno, cujos parâmetros e regime de uso serão definidos por resolução do CONAMA.

§ 7º - É permitido o acesso de pessoas e animais às áreas de preservação permanente, para obtenção de água, desde que não exija a supressão e não comprometa a regeneração e a manutenção a longo prazo da vegetação nativa.

A supressão aqui referida alcança tanto as áreas de preservação permanente definidas tão só pelo efeito da Lei (art. 2º) quanto as declaradas pelo Poder Público (art. 3º), não há nenhuma distinção entre elas. O entendimento que prevalece na doutrina é o de que não se permite o corte raso, em função do conjunto de restrições apontadas nos parágrafos do art. 4º.

O § 2º estabeleceu a necessidade de que, para a supressão de vegetação em APP, o município possua Conselho de Meio Ambiente com capacidade deliberativa, o que visa garantir a participação social. Por outro lado, a exigência do Plano Diretor não se limita à sua existência; é preciso que a pretendida supressão conste do referido plano. Além disso, a Lei nº 10.650, de 16.04.2003³, estabeleceu que os pedidos de licença para supressão de vegetação em APP deverão ser publicados no Diário Oficial e ficarem disponíveis para consulta pública, em local de fácil acesso. (MACHADO, 2004, p. 704).

Ademais, no art. 4º, § 4º fica estabelecida a necessidade de definição prévia das medidas mitigadoras e compensatórias a serem adotadas pelo responsável pelo empreendimento, como forma de diminuir a extensão do dano ambiental causado.

A Medida Provisória nº 2.166-67/2001 define no art. 1º, § 2º, incisos IV e V o que seja utilidade pública e interesse social, buscando delimitar as exceções em que se permitirá a supressão de vegetação em APP, isto após procedimentos administrativos próprios e não existir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto. Todos estes cuidados só vem reforçar a importância da preservação da cobertura vegetal existente em APP.

Através da Resolução CONAMA nº 298/2002⁴, foi instituído grupo de trabalho

³ Essa Lei dispôs sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA.

⁴ Teve seu prazo de conclusão prorrogado pela Resolução CONAMA nº 311/2002.

para analisar e propor alternativas às questões específicas sobre as APPs. Como resultado consolidado deste trabalho foi elaborada uma proposta de resolução, já aprovada na respectiva Câmara Técnica⁵, mas ainda pendente de apreciação pelo plenário do CONAMA, que dispõe sobre as exceções que podem possibilitar a supressão de vegetação e intervenções em área de preservação permanente.

No caso específico do presente trabalho, que aborda as APPs em áreas urbanas, é importante destacar o art. 8º da presente proposta que enumera os requisitos e condições em que o órgão ambiental se fundamentará para declarar, em caráter excepcional, no processo de licenciamento ambiental, como de interesse social o ordenamento sustentável de ocupações consolidadas, por população de baixa renda, em APPs inseridas em áreas urbanas, definidas na Resolução CONAMA nº 303/02. Num destes casos de exceções está prevista a manutenção de faixa *non aedificandi* de largura não inferior à metade da largura da APP.

O que importa destacar nesta proposta é a possibilidade que os gestores ambientais colocam de intervenção humana em APP visando não engessar a solução da questão de ocupações urbanas já consolidadas, principalmente em relação àquela parcela da população que tem poucas ou nenhuma alternativa para moradia.

Devemos citar, ainda, no âmbito do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, as resoluções: de nº 302/2002 que dispõe sobre os parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente de reservatórios artificiais e o regime de uso de seu entorno; de nº 303/2002 que dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente em caráter geral e abrangente, considerando encosta, vereda, dunas, restinga, manguezal, áreas urbanas consolidadas, entre outras.

⁵ Documento “Proposta de Resolução – Versão 3 Limpa” acessado no site: www.mma.gov.br/port/conama/index.cfm. Acesso em 16/02/2005

Estas resoluções, na medida em que definem limites não previstos na lei do Código Florestal, para os casos de reservatórios artificiais, entornos de lagos e lagoas naturais são questionadas como não possuindo força obrigatória, uma vez que o CONAMA não tem função legislativa. A questão colocada é como o Poder Público pode exigir o cumprimento, por parte dos proprietários, do que está previsto em lei ou apenas em resoluções. As controvérsias serão inevitáveis, como temos testemunhado (MACHADO, 2004, p. 708-709).

É natural que a sociedade exija resultados mais concretos na luta pela preservação ambiental, uma vez que como sempre é ressaltado, temos uma das legislações ambientais mais avançadas, modelo para outros países, sem que, no entanto, consigamos perceber o correspondente êxito na sua implementação. Os avanços são mais lentos do que a causa exige. Tempo aqui é vital, pois um grande desastre ambiental provoca efeitos irreversíveis, como temos assistido no decorrer do tempo.

1.3 REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS PREVISTA PELA CONSTITUIÇÃO

A questão da repartição de competências entre os entes federativos no Brasil é por demais complexa, a principiar pelo fato de termos três níveis: o federal, o estadual e o municipal. Lembrando sempre que ao Distrito Federal incumbe desempenhar o papel de estado e município.

Esta complexidade está retratada por ARAÚJO (2003, p. 2506) no seguinte esquema, com os correspondentes artigos da Constituição Federal de 1988:

1. Competência Material

1.1. Exclusiva

1.1.1. da União – art. 21.

1.1.2. dos Estados – art. 25, § 1º.

1.1.3. dos Municípios – art. 30, III a VIII.

1.2. Comum da União, dos Estados, do DF e dos Municípios – art. 23.

2. Competência Legislativa

2.1. Privativa ou Exclusiva

2.1.1. da União – art. 22.

2.1.2. dos Estados – art. 25, §§ 1º e 2º.

2.1.3. dos Municípios – art. 30, I.

2.2. Concorrente entre a União, os Estados e o DF – art. 24.

2.3. Suplementar dos Municípios – art. 30, II.

“Verifica-se que não é tarefa fácil percorrer este labirinto onde existem caminhos definidos – competência material e legislativa exclusiva ou privativa – e outros que se interpenetram, caso das competências material comum e legislativa concorrente” (ARAÚJO, 2003, p. 2506).

No caso do presente estudo, a análise se restringirá à competência legislativa em matéria ambiental e urbanística.

A Constituição de 1988, no capítulo referente ao meio ambiente, impõe ao Poder Público o dever de preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Poder Público é a expressão genérica que se refere a todas as entidades autônomas da nossa federação, para que seja exercido nos limites das competências que lhe foram outorgadas pela Constituição (SILVA, 2002, p. 75).

Na seara ambiental, a competência para legislar, atribuída pela Constituição, é exclusiva para cada um dos entes federativos; concorrente, entre União, Estados e o Distrito Federal, de acordo com o art. 24 e no caso dos Municípios, há ainda a competência suplementar, pelo art. 30, II.

A competência legislativa concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal está expressa pela Constituição Federal nos seguintes termos:

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 de 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;

.....

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

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

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

§ 4º - A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual no que lhe for contrário.

A União estabelecerá, então, normas gerais, que deverão ser observadas quando da elaboração legislativa, por parte dos demais entes federativos, ou quando já existentes,

perderão sua eficácia, naquilo que lhes for contrário. A posição predominante na doutrina, quanto à norma geral, é a de considerar aquela que tem a possibilidade de ser aplicada a todo território brasileiro, porque traduz um interesse geral. No caráter geral da norma federal é que reside a sua superioridade em relação às estaduais ou municipais. A norma geral que, ao traçar diretrizes para todo o país, invadir o campo das peculiaridades regionais ou estaduais ou entrar no campo do interesse exclusivamente local, passa a ser inconstitucional (MACHADO, 1996, p. 35-36).

O Ministro do STJ Ruy Rosado de AGUIAR (2002, p. 197) afirma que “o STF deixou consignado expressamente, no Ag. 152.115, rel. Min. Marco Aurélio, 2ª T., que “À União cabe baixar as normas gerais sobre a defesa e a proteção da saúde, a abranger as relativas ao meio ambiente. A atuação dos Estados mostra-se válida no que não as contrariem””. Raciocínio idêntico prevalece para o caso da atuação dos Municípios, ao legislar supletivamente sobre proteção ambiental, na esfera do interesse estritamente local.

Com relação aos Municípios, a Constituição Federal lhes reservou, através do art. 30, I e II, a competência de legislar sobre assuntos de interesse local e complementar a legislação federal e estadual no que couber. Trata-se, aqui, de adequar às particularidades locais, as legislações de caráter geral emanadas da União ou do Estado respectivo. E este é sem dúvida um vasto campo, seja sob a ótica ambiental, urbanística ou da interface entre eles, que é exatamente o tema que mais nos interessa.

SILVEIRA (1999) conclui pela inconstitucionalidade do *art. 2º, a* do Código Florestal e a sua não recepção pela CF de 88, por não se enquadrar no conceito de norma geral e afrontar a autonomia de Estados e Municípios. Argumenta, ainda, que o preenchimento do conceito de área de preservação permanente é âmbito de peculiar interesse e do interesse local; além de que a definição da metragem destas áreas deveria levar em conta critérios técnicos outros (índice pluviométrico, morfologia da região, entre outros) ao invés da largura do corpo hídrico apenas, como foi o caso.

Contra argumentando, considerando não apenas a questão técnico-jurídica, deve-se ter em conta o precário aparato institucional da maior parte de nossos municípios, aliado a uma incipiente, quando não viciada, estrutura de participação popular, faz com que tenhamos, em muitos destes locais, o aparelho estatal decisório controlado por pessoas ou grupos externos que, diante da fragilidade do processo eleitoral, impõe nomes que sejam controláveis após eleitos ou pressionam pela nomeação em postos importantes da burocracia dos três poderes, para com isso obter facilidades e manter privilégios. Isto faz com que se reduza a margem da autonomia municipal, transferindo para esferas de poder menos suscetíveis a estas pressões funções que poderiam permanecer na órbita municipal, como forma de garantir bens de valor coletivo, como no caso a preservação de nossas cidades, seja no plano urbanístico ou ambiental.

Considerando a dificuldade de circunscrever ao âmbito do município o que seja de interesse local, previsto no art. 30, I da Constituição, LEUZINGER (2002, p. 129-130) considera que, embora o conceito de interesse local seja de difícil delineamento, a melhor doutrina aponta para sua compreensão no sentido de trazer como elemento definidor não a exclusividade, mas sim a predominância do interesse. Nesse caso, ainda que se trate de matéria de interesse local, o município não está autorizado a legislar plenamente, ignorando as disposições contidas em diplomas federais e estaduais, sob pena de afronta ao disposto no art. 24 da Constituição Federal, uma vez que sempre, de algum modo, ainda que indiretamente, as matérias ali tratadas atingem interesses locais.

Ao município caberia, portanto, no entender de LEUZINGER (2002, p. 130) a possibilidade de legislar mesmo sobre matérias cuja competência é concorrente, desde que de forma supletiva, para atender a interesses locais, nos termos do inciso II do art. 30, respeitando a legislação federal e estadual existentes.

“Tratando-se de normas de preservação ambiental, não se pode ignorar que o aspecto suplementar diz respeito exclusivamente ao caráter mais restritivo da norma municipal, não sendo admitida pelo sistema aquela que contrarie ou deturpe a finalidade e conteúdo das normas federais e estaduais, visto que o alargamento da competência municipal significaria,

muitas vezes, o sacrifício da proteção e defesa do meio ambiente constitucionalmente previstos” (GRAF e LEUZINGER, 1998, p. 54) [sem grifo no original].

A atribuição de caráter mais restritivo à legislação municipal face a uma legislação federal anteriormente em vigor será de fundamental importância para compreensão e solução de várias questões enfrentadas neste estudo, em função do preceito maior que serve para deslinde de eventuais conflitos de normas na esfera ambiental: *in dúbio pro natura* (LEUZINGER, 2002, p.131).

No que concerne à questão urbanística, a Constituição Federal definiu papel preponderante à atuação do Município, ao definir no capítulo de Política Urbana:

Art. 182. 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.

....

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

No art. 30 da Constituição Federal, que define competências do Município, podemos elencar os seguintes incisos:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

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

.....

VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial,

mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX – promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Sobressai, neste particular, a importância do Plano Diretor previsto constitucionalmente, como base legal do município, para cuidar do adequado desenvolvimento territorial e ocupação dos espaços urbanos. Para FERNANDES (2004, p.322) “o direito de propriedade imobiliária urbana é assegurado desde que cumprida sua função social, que por sua vez é aquela determinada pela legislação urbanística e ambiental, sobretudo no contexto municipal”.

CASTRO (2001, p. 91) complementa afirmando que:

“Se a propriedade cumpre a função social, obedecendo as normas urbanísticas, não se pode afirmar que ela ali esgote sua função social. Isto porque a legislação do Plano Diretor, de nível municipal, pertine tão-somente aos interesses públicos, de natureza urbanística. Outros interesses, públicos, sociais ou privados, também incidentes sobre a propriedade imobiliária urbana, e conformadores da sua função social, não estão no âmbito da competência municipal. Nem por isso estarão eles desprotegidos do amparo do inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal”.

A regulamentação da política urbana através da Lei nº 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, consagrou a preponderância municipal neste campo, ainda que a Constituição defina como competência da União, no art. 21, IX, “*elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social*”, no art. 21, XX, “*instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos*” e o art. 24, I, atribua competência concorrente à União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre Direito Urbanístico.

No entender de SILVA(1997, p. 58), normas gerais urbanísticas são aquelas pertinentes à utilização da propriedade urbana, à ação integrada das três esferas de governo

com relação ao desenvolvimento urbano, às diretrizes sobre o planejamento urbanístico, sobre os instrumentos de intervenção urbanística e as bases do regime urbanístico do solo.

Mas aqui a ferramenta fundamental é o Plano Diretor, atribuição precípua do município, onde sobressai o interesse local e as especificidades exigem um significativo trabalho legislativo, dado os interesses econômicos conflitantes, que são expressos, exigindo uma rigorosa presença fiscalizatória da autoridade pública, que nem sempre se apresenta de forma satisfatória. Problema recorrente que independe do porte do município, fazendo com que a ocupação desordenada dos espaços urbanos seja notada em praticamente todas as nossas cidades.

FERNANDES (2004, p. 295) denomina este crescimento fragmentado de nossas cidades de “urbanismo de risco”, onde as classes pobres são compelidas a viver em condições habitacionais precárias, seja do ponto de vista urbanístico e ambiental, em áreas centrais ou periféricas. Há uma combinação de segregação territorial com a exclusão socioeconômica, com efeitos perversos no aumento da pobreza e da violência. Como busca de solução, há que se integrar planejamento, legislação e gestão urbano-ambiental, no âmbito dos municípios.

Esta interligação entre meio ambiente natural e desenvolvimento urbano (meio ambiente artificial) é completa. É especialmente no meio urbano que por primeiro repercute a degradação ambiental. Aí todas as formas de poluição concorrem para a contaminação do meio: auditiva, visual, atmosférica, das águas, do solo (SILVA, 2002, p. 219).

É significativo reproduzir o parágrafo único do art. 1º do Estatuto da Cidade:

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do

equilíbrio ambiental. [sem grifo no original]

A este respeito FIORILLO (2002, p. 20) assim se manifesta:

“O equilíbrio ambiental define efetivamente a diferença entre o direito pretérito (antes da Constituição Federal de 1988) e o direito atual. O uso da propriedade está condicionado ao meio ambiente cultural, meio ambiente do trabalho e meio ambiente natural da mesma maneira que está, diretamente por força do Estatuto da Cidade, ao meio ambiente artificial, fundamento direto da presente lei.”

De acordo com SILVA (2002, p. 218-219) “a política urbana tem por objetivo construir e ordenar um meio ambiente urbano equilibrado e saudável. É que a *qualidade do meio ambiente urbano* constitui mesmo um ponto de convergência da qualidade do meio ambiente natural (água, ar e outros recursos naturais) e da qualidade do meio ambiente artificial (histórico-cultural), pois a “qualidade de vida das pessoas que se reúnem nas comunidades urbanas está claramente influenciada por quanto suceda nos meios, natural e obra do homem, que se acham diretamente interrelacionados”” (PERLOFF, apud SILVA, 2002, p. 219).⁶

Este processo, resultante do cruzamento entre a “Agenda Verde”⁷ e a “Agenda Marrom”⁸, é visto como um processo sóciopolítico onde se destacam o combate à pobreza e a inclusão espacial daqueles grupos sociais excluídos do acesso à terra urbana, à habitação e dos benefícios da urbanização, em busca da condição de sustentabilidade das cidades (FERNANDES, 2004, p. 297).

⁶ PERLOFF, Harvey S. **La calidad del medio ambiente urbano**. Barcelona: Oikos-Tau, 1973, p. 9, apud SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 2. ed. 2. tir. São Paulo: Malheiros, 1997.

⁷ Denominada Agenda 21, resultante da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em 1992 no Rio de Janeiro.

⁸ Denominada Agenda Habitat, aprovada em 1996 pela Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, realizada em Istambul, Turquia.

Tem-se, então, pelo lado ambiental, a definição de normas gerais pela União que circunscreverão o alcance dos trabalhos legislativos do município, que no ordenamento de seu território, a estes parâmetros deverão estar atentos. Pelo lado urbanístico a atuação municipal é muito mais ampla, destacando-se a importância do Plano Diretor da cidade, como ferramenta de planejamento e gestão da ocupação dos espaços urbanos, atendendo aos interesses e especificidades locais.

Papel importante, mas ainda carente de uma avaliação melhor, em função de seu pouco tempo de existência, deve ser creditado ao Estatuto da Cidade, legislação de 2001, que busca regular o uso da propriedade urbana, em função do bem-estar dos cidadãos e do equilíbrio ambiental.

2 A APLICAÇÃO DO CÓDIGO FLORESTAL NO MEIO URBANO

A questão central aqui enfocada é quanto à aplicação do disposto pelo Código Florestal, com relação à APP, nas áreas urbanas, notadamente em função das diversas legislações existentes no decorrer do tempo, o silêncio de algumas delas com relação à sua aplicação a estas áreas em particular, a sobreposição com legislações municipais, ou ainda a aplicação direta de normas oriundas do Direito Urbanístico.

Já ficou claro, pela abordagem do capítulo anterior, a completa integração entre normas de Direito Ambiental e Urbanístico, no sentido de preservação de espaços urbanos com adequada qualidade ambiental, aqui entendida no seu sentido mais amplo, englobando meio ambiente natural e artificial. As cidades passaram a incorporar uma dimensão de proteção da dignidade humana, de forma mais clara a partir tanto da Constituição Federal de 1988, quanto da edição do Estatuto da Cidade. Esta lei é responsável pela integração definitiva entre Direito Urbanístico e Direito Ambiental.

“O Código Florestal de 1965 aplica-se ao meio rural e urbano por força de seu art. 1º, que não faz distinções, afirmando apenas que as florestas e demais formas de vegetação natural são bens de interesse comum a todos os habitantes do País. Em decorrência, o exercício do direito de propriedade, seja esta rural, urbana, pública ou particular deve respeitar as limitações estabelecidas nesse estatuto, sobretudo aquelas elencadas no art. 2º” (FINK e PEREIRA, 1996, p. 89).

Analisando o art. 2º do Estatuto da Cidade, FIORILLO (2002, p. 28) afirma neste particular que “resta, por via de consequência, fixada a concepção no sentido de que a política urbana, definida no presente dispositivo, tem por objetivo, em apertada síntese, ordenar a cidade em proveito da dignidade da pessoa humana”.

É importante lembrar também que a Constituição Federal utiliza o conceito de função social da propriedade tanto quando aborda o meio ambiente, como também no caso do desenvolvimento urbano. Esta junção é fundamental para buscar resolver as diversas questões

concretas surgidas nesta matéria.

A contradição encontrada reside no fato de que o Código Florestal é uma legislação de caráter patrimonialista, ao passo que a dimensão ambiental exige uma concepção holística de mundo, com uma visão estratégica de preservar para futuras gerações, nem sempre capaz de se contrapor, com as armas disponíveis, à pressão econômica materializada pelos grupos encarregados da ocupação territorial descontrolada. “O holismo oferece outra visão de mundo, diferente daquele que a ciência tradicional apresenta, baseada na falsa crença de que a natureza deve ser fragmentada para ser mais bem compreendida. Para resolução dos problemas, a visão de integridade não se satisfaz com respostas prontas, e nem com caminhos previamente traçados pela ciência tradicional” (FAGUNDES, 2000, p. 14).

“Não é mais possível interpretar as graves questões urbanas e ambientais exclusivamente com a ótica individualista do direito civil; da mesma forma, não é mais possível buscar tão somente no direito administrativo tradicional (que com frequência reduz a ordem pública à ordem estatal) os fundamentos para as novas estratégias de gestão municipal e de parcerias entre os setores estatal, comunitário, voluntário e privado. O papel dos juristas, construindo as bases sociais e coletivas do direito urbanístico é de fundamental importância nesse processo de reforma jurídica e urbana” (FERNANDES, 2004, p. 329-330).

É importante buscarmos a opinião de representantes do próprio judiciário a respeito desta matéria. AGUIAR (2002, p. 206) se posiciona da seguinte maneira, quanto à afirmação dos princípios do Direito Ambiental:

“Se me disserem que essa nossa experiência no Tribunal é escassa, concordarei; **se afirmarem que muitas das soluções estão impregnadas de conceitos do velho sistema jurídico do século XIX, concordarei** [sem grifo no original]. Porém, lembro que estamos no Brasil. Roberto Alexi, um dos mais ilustres constitucionalistas da Alemanha de hoje, afirmou que existe o estado de direito liberal; mais além, o estado de direito social, e, depois, o estado de direito ecológico. Nós não chegamos ainda ao estado de direito social, daí a dificuldade de tornar eficaz uma legislação que procura implantar princípios e regras de um estágio de estado de direito do qual estamos ainda tão distantes”.

Isto demonstra que a questão é menos legal, no sentido da existência de um aparato normativo disponível, mas sim de capacidade de articulação e enfrentamento por parte dos setores urbano-ambientalistas, no sentido de pressionar os atores envolvidos, bem como trabalhar firmemente para propagar suas idéias, através da educação e do convencimento, visando fazer prevalecer uma visão de interação e interdependência, essencial para a preservação ambiental.

A lacuna existente, portanto, é de coerência, sendo necessário que a ética da harmonia seja colocada em efetiva prática, viabilizando a aplicação de instrumentos ambientais cidadãos e aprofundando o processo trans e multidisciplinar de reflexão, conscientização e mobilização ambientais, nos quais o operador do Direito não pode ser um espectador omissivo e alheio ao processo educativo e sócio-ambiental do seu tempo (CAMINO, 1998, p. 255).

A proteção do meio ambiente definitivamente não é, e não pode continuar sendo vista, por qualquer segmento social, como um entrave ao desenvolvimento. De modo diverso, representa uma garantia de um desenvolvimento duradouro, de qualidade e capaz de ser usufruído, em suas diversas especificidades, por todos.

A evolução da aplicação das leis existentes, tanto sob o aspecto urbanístico como ambiental, numa perspectiva compatível com o espírito de sua elaboração legislativa depende em grande medida da formação específica dos magistrados, que nas diversas instâncias judiciárias irão firmar, com seus julgados, uma jurisprudência capaz de garantir a preservação necessária, sem obstaculizar o desenvolvimento. Este é um processo longo e contínuo, de aperfeiçoamento tanto do currículo universitário, dado que são poucos os cursos que ministram Direito Ambiental, na fase de graduação, quanto de aparelhamento do Poder Judiciário para tratar de questões tão variadas e complexas, exigindo uma gama de profissionais hoje não disponíveis.

2.1 AS DIFICULDADES DA GESTÃO URBANÍSTICA E AMBIENTAL

É evidente que as dificuldades de aplicação das leis ambientais nas áreas urbanas tem raízes fundadas no próprio desenvolvimento sócio-político do país. Já nos referimos outras vezes neste texto acerca dos enormes interesses de cunho econômico envolvidos nas decisões sobre esta matéria, o que dificulta em muito a obtenção de uma jurisprudência pacífica em torno do tema.

Como decorrência, é inevitável que muitos estudiosos questionem, por considerá-lo ultrapassado, o paradigma jurídico vigente, cobrando mudanças.

“A discussão internacional sobre o direito tem enfatizado que, dentre muitos outros problemas, o paradigma do legalismo liberal, ainda que dominante, não dá mais conta de dar um suporte jurídico aceitável – em termos políticos e sociais, em suma, em termos de legitimidade – para as relações sociais de propriedade imobiliária e para a definição das condições de participação popular no processo político de tomada de decisões. Típico do legalismo liberal dominante é o reconhecimento pleno dos direitos individuais, sobretudo no que toca à definição dos direitos individuais de propriedade imobiliária” (FERNANDES, 2004, p. 307).

Para este mesmo autor, a cidade, dentro desta visão, se restringe à existência de lotes individuais, com alguns espaços públicos dispersos, onde o Estado se limita a impor algumas restrições administrativas para buscar vagas noções de bem-estar social.

É muito pouco, caso seja considerado o caos que tem sido o desenvolvimento de nossas cidades, sejam as metrópoles e também as de porte médio. Não há regras que se materializem, quando contrárias a grandes interesses. Sem a presença estatal, com seu poder de polícia para fazer prevalecer a norma de caráter geral e sem uma sociedade organizada o suficiente para sustentar as posições tomadas em prol do interesse coletivo, o que resta é a sanha desenvolvimentista a qualquer custo, onde o primeiro item sacrificado é a qualidade de vida, sustentáculo das preocupações tanto urbanísticas quanto ambientais.

FERNANDES (2001, p. 45) enumera quatro fatores que dificultam a gestão urbanística-ambiental por parte dos municípios: o embate conceitual acerca do conceito de propriedade imobiliária urbana; a fragmentação das ações institucionais na área urbanística e ambiental; a natureza excludente do processo político-legislativo tradicional; e o conservadorismo do poder judiciário aliado ao precário acesso à justiça.

“Na sociedade de riscos há uma aceitação da degradação da qualidade ambiental, empenhando-se a própria sociedade e os governos em distribuir os malefícios produzidos, preocupação essa que prepondera em relação à distribuição adequada dos bens sociais consistentes em rendas, empregos, seguridade social” (MARCHESAN, 2004, p. 191).

“As decadentes cidades brasileiras são o resultado desse fracasso do Estado na reforma da ordem jurídica liberal, já que a lógica especulativa do mercado, que vê na propriedade tão somente um valor de troca, não dá conta das questões sociais e ambientais” (FERNANDES, 2004, p. 324).

Esta dicotomia surge nas conclusões do Ministro do STJ AGUIAR (2002, p. 205) quando sustenta que:

“Há pelo menos um julgado do STJ que, diante do confronto entre a livre iniciativa e a proteção ambiental, a prevalência foi dada àquela. No entanto, há também julgado da Corte Especial, acentuando que, no choque entre as duas posições, a predominância deve ser para a proteção do meio ambiente, se da atividade resultar dano irreparável. **A boa aplicação do princípio da função social da propriedade, que introduz no seu conceito um interesse que pode não ser o do proprietário, certamente será fundamento para futuras decisões em se tratando de direito ambiental**” [sem grifo no original].

Nota-se, então, o surgimento de um movimento sócio-político, visando a construção de um novo paradigma jurídico, sustentado em dois pilares: a substituição do reconhecimento incondicional dos direitos individuais de propriedade plena pela noção da função socioambiental da propriedade e da cidade; e a compatibilização do avanço da mobilização social e dos novos direitos difusos e coletivos com a criação de novos

mecanismos de participação popular (BECK, apud FERNANDES, 2004, p. 308).⁹

Nota-se nesta tendência, mais uma vez, a necessidade de que caminhem juntos, a mudança de visão do aparato do judiciário, na apreciação dos casos concretos, rompendo com a visão civilista predominante e a pressão institucionalizada dos grupos sociais, capazes de interferir na dinâmica do processo decisório. Numa ponta, a capacidade de se expressar de forma representativa, na outra a capacidade de ouvir e dar resposta aos anseios populares.

A despeito de todas estas dificuldades, na classificação realizada entre 146 países acerca do Índice de Sustentabilidade Ambiental 2005 – ISA¹⁰, o Brasil ficou com o 11º lugar, à frente de vários países desenvolvidos ou em desenvolvimento. O ISA 2005 mede a capacidade individual das nações em proteger o ambiente nas próximas décadas, ou seja, sua capacidade de evitar deterioração ambiental grave fornecendo um perfil da gestão ambiental do país. São analisadas diversas questões, como: disponibilidade de recursos naturais, níveis de poluição presentes e futuros, esforços dedicados à gestão ambiental e capacidade da sociedade em melhorar seu desempenho ambiental. A partir daí são construídos diversos indicadores, sendo que o que chama atenção é que um dos quais o Brasil apresentou desempenho abaixo da média foi na gestão de recursos naturais, o que evidencia ainda mais a importância da discussão apresentada neste trabalho.

⁹ BECK, Ulrich. La sociedad Del riesgo global. Madrid: Siglo Veinteuno, 2002, p. 115.

¹⁰ Este índice foi apresentado no Fórum Econômico Mundial, em 28/01/2001, em Davos, Suíça. É elaborado por especialistas ambientais das Universidades de Yale e Columbia, dos Estados Unidos, com a colaboração do Fórum Econômico Mundial e o Centro de Pesquisas Conjuntas da Comissão Européia. Ver Nota Técnica – Índice de Sustentabilidade Ambiental 2005 – elaborada pela Agência Nacional de Águas – ANA.

2.2 O ALCANCE DA APLICAÇÃO DO CÓDIGO FLORESTAL PARA APP EM MEIO URBANO

A Lei nº 4.771/65 principia por declarar, como bens de interesse comum a todos, as florestas e demais formas de vegetação, reconhecidas como de utilidade às terras que revestem, impondo-se, a partir daí, limitações legais ao direito de propriedade, cujas transgressões ao assim disposto são consideradas como uso nocivo da mesma.¹¹

A questão central é quanto à faixa marginal, mínima, aos corpos hídricos que deve ser preservada, bem como a legislação prevalente, no caso de meio urbano: se o Código Florestal ou outras legislações, menos ou mais restritivas. O interesse empresarial busca limites mínimos sempre menores enquanto que a preservação ambiental exige dimensões maiores destas áreas.

Em que momento, em que medida e alcance seriam aplicadas as regras contidas no Código Florestal, aparentemente criadas para uso no meio rural, se consideramos que para zonas urbanas são aplicáveis as leis municipais de uso, ocupação e parcelamento do solo, que visam garantir a qualidade de vida de seus habitantes. Estas normas são suficientes para garantir uma sadia qualidade de vida, ou se socorrem das normas ambientais para, complementando-as, garantir ao ambiente das cidades padrões dignos e saudáveis ao homem (FINK e PEREIRA, 1996, p. 77-78).

Com o advento do Código Florestal de 1965, a faixa de APP variava de 5m a 200m a depender sempre da largura do curso hídrico. A lei de parcelamento do solo urbano, em 1979, elevou para 15m a largura mínima, ressaltando maiores exigências em lei específica. A partir de 1986, com a Lei nº 7.511, esta dimensão mínima foi ampliada para 30m, mantida

¹¹ Disposições contidas no art. 1º e § 1º da Lei nº 4.771/65.

pela Lei nº 7.803 de 1989 que ampliou a proteção máxima para 500m, para corpos hídricos de largura superior a 600m, e explicitou a aplicação do Código Florestal para áreas urbanas. A MP nº 2.166-67 de 2001 trouxe alterações importantes ao Código Florestal quanto à supressão da vegetação em APP, bem como as medidas mitigatórias e compensatórias a serem observadas. Além disso, consagrou o entendimento de que a APP independe da existência de cobertura de vegetação nativa para ter garantida a sua proteção.

O art. 2º do Código Florestal, nas alíneas *a*, *b*, e *c*, cuida das restrições para construção, ao longo dos corpos hídricos, aplicáveis ao meio urbano por força do parágrafo único do mesmo artigo. Este dispositivo explicitado desde a Lei nº 7.803/89 não permite interpretação diversa, desde então.

“É importante ter em mente a parte final do dispositivo, que manda observar os princípios e limites previstos no art. 2º do código, que define as florestas e demais formas de vegetação de preservação permanente, porque isso significa que o regime municipal tem que respeitar o regime do Código Florestal para as florestas ciliares, encostas acima de 45º, topos de morros, montes e montanhas, terrenos de altitude superior a 1.800m e outros indicados no citado artigo; mas se o regime municipal for mais rigoroso é ele que se aplica, não o do Código” (SILVA, 2002, p. 191).

Este também é o entendimento de MARCHESAN (2004, p. 205-206), para quem, a partir da interpretação do texto constitucional, quanto às competências para legislar, e dos demais dispositivos legais já citados,

“infere-se que o Município pode sim legislar em matéria ambiental, mas sempre respeitando os limites e princípios já ditados - se for o caso – pelos Estados e/ou pela União. O Município pode e deve legislar em matéria de zoneamento urbano-ambiental, mas jamais para reduzir a proteção já alcançada pela lei federal ou estadual. Se, no exercício da sua competência concorrente e suplementar, resolver enfrentar o tema das áreas de preservação permanente em meio urbano, não poderá trabalhar com limites e definições menos protetivos que os já eleitos pela Lei Federal 4.771/1965.

É fundamental perceber, para um melhor posicionamento acerca do assunto, as múltiplas funções atribuídas às áreas de preservação permanente, pelo legislador,

principalmente em áreas urbanas, além da proteção dos corpos hídricos e do solo. Incorporam funções vitais para controle do clima, para manutenção de níveis adequados de poluição das águas, preservação de mananciais, da fauna e da flora, entre outras.

A partir das evidências apontadas no item 1.3, onde se aborda a competência legislativa, bem como pela discussão aqui travada, é forçoso concluir pela aplicação do disposto pelo Código Florestal a partir de 1965, para a APP, a menos do pequeno intervalo (1979-1986) onde prevaleceram as disposições da Lei nº 6.766/79, por serem mais benéficas à proteção do meio ambiente.

3 ALGUMAS QUESTÕES ESPECÍFICAS A SEREM ENFRENTADAS

Da complexidade da matéria em análise, surgem vários questionamentos de ordem prática, que merecem uma apreciação mais aprofundada na busca de respostas, senão definitivas, mas que possam, pelo menos, servir de balizamento para solução de controvérsias.

As respostas para estas questões nem sempre serão vistas de forma satisfatória, dado o conjunto enorme de interesses, notadamente os de caráter econômico, relacionados com o assunto, que tendem a proporcionar maior resistência e oferecer um poder de pressão, sobre órgãos, agentes e autoridades públicas, fazendo com que a consolidação da legislação acerca do tema seja dificultada.

Isto pode ser constatado pelo fato de que, apesar do Código Florestal datar de 1965, até hoje não haja ainda um entendimento pacífico sobre a aplicação do mesmo em áreas urbanas, nos mais variados casos concretos, sendo que ao surgimento de cada um deles se busca a prestação jurisdicional para firmar uma posição favorável a cada uma das partes, numa demonstração clara de que a variável ambiental não está ainda internalizada na concepção dos projetos urbanísticos, fator essencial para um significativo avanço na proteção do meio ambiente.

3.1 ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE E ÁREA *NON AEDIFICANDI*

O conceito de área *non aedificandi*, trazido do Direito Urbanístico engloba a área de preservação permanente quando localizada em meio urbano, dado que esta também impõe restrições ao direito de construir, apesar de trazer sua base legal oriunda do Direito Ambiental. Apenas em casos de utilidade pública ou interesse social é que poderão ser autorizados, pelos órgãos competentes, a supressão de vegetação em APP, caso não exista

outra alternativa técnica ou locacional para o empreendimento, de acordo com o disposto no art. 4º do Código Florestal. Ambas refletem o interesse coletivo antes que o individual, numa concretização do princípio da função social da propriedade, que tem ampla aplicação tanto no aspecto urbanístico quanto ambiental.

“Áreas *“non aedificandi”* são as reservadas dentro de terrenos de propriedade privada, que ficam sujeitas à restrição ao direito de construir, por razões de interesse urbanístico, o que vale dizer, no interesse coletivo. As áreas marginais aos corpos hídricos, denominadas por grande parte da doutrina como de domínio público, são consideradas como não edificáveis, mesmo quando estejam situadas dentro do perímetro urbano do Município” (SILVA, 1997, p. 242-243)¹².

Para ARFELLI (2004, p. 42-43) as áreas de preservação permanente ao longo dos corpos hídricos são área *non aedificandi* que, “diferentemente das demais áreas da mesma natureza, fica sujeita à restrição ao direito de construir, não meramente por interesses urbanísticos, mas sobretudo por razão ambiental, de equilíbrio ecológico, mesmo quando situada dentro do perímetro urbano do Município. As formas de vegetação natural existente ao longo de rios e corpos d’águas, chamadas de *matas ciliares* consideradas pela lei como de preservação permanente exercem importante papel no controle hidrológico, no ciclo e qualidade da água”.

O que é importante compreender é que o direito de propriedade não pode se superpor à disposição constitucional de sua função social, a ponto de impor a edificação onde esta seja vetada pelo interesse público. Do lado contrário, onde este mesmo interesse público, expresso pelo Plano Diretor, determine a densificação de determinada área urbana, impõe ao proprietário de terreno vago a obrigação de construir em dado tempo, sob pena de sofrer sanção (SILVA, 1997, p. 73).

¹² Ver Súmula 479, do STF, de 03/10/1969

As restrições para edificação ou mesmo supressão de vegetação em áreas de preservação permanente são rigorosas, decorrentes como já apreciado anteriormente da ampla função que estas desempenham para manutenção da qualidade de vida humana, especialmente nos meios urbanos. Infelizmente, a maioria de nossas cidades se desenvolveu sem grandes compromissos neste setor, o que não torna a situação irreversível, mas exige agora investimentos e tempo muito maiores, para que tenhamos cidades em condições de proporcionar bem-estar, saúde e boas condições de vida para a sua população.

3.2 É POSSÍVEL A APLICAÇÃO DE LEI MUNICIPAL EM DETRIMENTO DO CÓDIGO FLORESTAL?

O instrumento principal de desenvolvimento urbano dos municípios é o Plano Diretor, ferramenta de planejamento prevista constitucionalmente e que para cumprir este papel deve estar de acordo com as normas gerais emanadas do Código Florestal. “Seria um contra senso que o plano diretor que deveria promover o bem da coletividade legitimasse uma degradação, ainda mais quando existe uma norma que lhe é hierarquicamente superior” (FARIAS, 2003, p. 3094).

“Estando os membros dos Poderes Executivo e Legislativo locais mais sujeitos a pressões exercidas por representantes do poder econômico, não se pode interpretar extensivamente as competências municipais, ao fundamento de possuírem as municipalidades poder para legislar e atuar exclusivamente sempre que presente o interesse local. Ao contrário, o critério para definição das competências ambientais deve partir das garantias da própria complexidade do sistema, conforme previsto constitucionalmente, cabendo à União a edição de normas gerais, aos Estados-membros, a de normas específicas, de acordo com as necessidades regionais, observados os princípios insertos nas normas gerais, e, aos Municípios, a de normas locais, quando presente o requisito do interesse predominante, desde que observadas a legislação federal e a estadual em vigor, devendo refletir o aspecto suplementar das normas municipais, sempre, caráter mais restritivo à utilização dos bens ambientais e à preservação do ambiente natural, com o que se assegurará a efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado” (LEUZINGER, 2002, p. 143-144).

Este tem sido o entendimento que prevalece nos julgados recentes, o de que a lei municipal não pode abrandar as exigências de lei federal ou estadual sobre a mesma matéria. Se alguma dúvida havia, esta foi dissipada com o parágrafo único do art. 2º do Código Florestal, modificação introduzida pela Lei nº 7.803 de 1989. Constatação semelhante emerge da análise do texto constitucional, no que se refere à competência legislativa em matéria ambiental.

Mas há também opiniões contrárias. MAGRI e BORGES (1996, p.73-76) ao analisar o parágrafo único do art. 2º do Código Florestal entendem que o termo “*limites*” ali citado se refere a valores máximos e não mínimos a serem observados pelas leis municipais, pois senão estar-se-ia impondo regras mais rigorosas para o meio urbano do que para o meio rural. A regra prevista na lei federal funcionaria então como um teto, evitando na visão dos autores que a propriedade urbana fosse mais onerada do que a rural, em função da preservação ambiental. Segundo a opinião deles:

“No espaço urbano, mais exíguo, muito mais caro e geralmente já alterado de forma irreversível, os elementos naturais se integram como dados de paisagem, muito mais do que como reservas biológicas ou instrumentos de proteção do solo e das águas, de resto usualmente ocupados por equipamentos artificiais. Entendida a cidade, por definição como meio ambiente cultural, logo artificial, por excelência, não é possível atribuir-lhe estatuto idêntico ao do meio ambiente natural, por mais premente que se afigure a preservação deste, como condição de nossa própria sobrevivência”.

Por outro lado, quanto aos “*princípios*”, também referidos no mesmo dispositivo, “não pode haver dúvida de que se cuida das hipóteses em que a vegetação natural deve ser permanentemente preservada, ou seja, sempre que a mesma se encontre nas situações topológicas referidas nas alíneas *a* a *h* do art. 2º da Lei 4.771/65. Ou seja, mesmo no interior do perímetro urbano deve ser preservada a cobertura do solo e dos mananciais” (MAGRI e BORGES, 1996, p. 75).

Há aí uma evidente contradição, na medida em que os limites contestados estão definidos na alínea *a* do art. 2º. Além disto, uma observação empírica da situação das nossas

idades, no que concerne a enchentes na época das chuvas mais fortes, remete de imediato à necessidade de proteção da vegetação de morros, encostas e da vegetação ciliar dos rios, com o pressuposto maior de salvar vidas. Não é apenas uma questão de valoração dos terrenos ali localizados, mas sim para que a área de preservação permanente cumpra sua missão principal de preservar os recursos hídricos, o solo e principalmente o bem-estar da população.

“A impermeabilização do solo em zona urbana, facilitando um escoamento direto das águas pluviais aos cursos d’água, demandam faixas marginais maiores – várzeas, facilitando o espraiamento das águas desses cursos, evitando-se enchentes e seus conseqüentes efeitos: transtorno para os habitantes, provocando congestionamentos imensos; perecimento de bens e valores, normalmente de população de baixa renda; e lamentáveis eventos fatais” (FINK e PEREIRA, 1996, p. 85).

Ademais, já vimos que em matéria ambiental vale o princípio *in dubio pro natura*, para dirimir eventuais questões suscitadas por conflito aparente de normas, sendo acolhida aquela que melhor preserve o meio ambiente. Dentro deste raciocínio, no caso de edificação urbana à margem de corpos hídricos, a legislação a ser aplicada será o Código Florestal que reproduz o melhor caráter protetivo do Direito Ambiental. Os municípios, neste particular, têm a liberdade de editar normas mais severas, aumentando os limites das áreas de preservação permanentes previstos na lei federal. Leis municipais que diminuem os limites de APP devem ser tomadas por inconstitucionais e não deverão ser observadas. A simples aplicação desse princípio solucionaria de uma vez por todas o conflito suscitado (FARIAS, 2003, p. 3096-3097).

Silva(2002, p. 190) conclui a respeito da matéria que:

“A Política dos Espaços Verdes há de ser estabelecida pelos Planos Diretores e leis de uso do solo dos Municípios ou Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas, mas no referente às florestas de preservação permanente aí existentes terão que observar os princípios e limites previstos no art. 2º, parágrafo único do Código Florestal, acrescentado pela Lei 7.803 de 1989.”

Do ponto de vista da fiscalização ambiental, a disposição constitucional é expressa no sentido de que cabe a todos, Poder Público e coletividade o dever de zelar pela sua

preservação, mas neste caso em particular, cabe ao IBAMA a tarefa principal de fiscalização. Logo uma autorização para construir emitida pela municipalidade não garantirá o direito, caso esteja em desacordo com as normas federais em vigor, no caso o Código Florestal.

3.3 O CONFLITO ENTRE O CÓDIGO FLORESTAL E A LEI FEDERAL DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO.

Neste caso há uma divergência quanto aos limites mínimos a serem observados com relação à faixa marginal de corpos hídrico, em meio urbano, que devam ser preservadas de ocupação humana. Qual legislação deve ser observada em cada momento, uma vez que os dispositivos legais têm data de início de vigência diferenciada?

A controvérsia na visão de FINK e PEREIRA (1996, p. 78) :

“centra-se no aparente conflito do art. 2º, alíneas a e b, da Lei Federal 4.771/65, com o inc. III do art. 4º, da Lei Federal 6.766/79. Esses dispositivos coincidem quando disciplinam áreas onde são proibidas edificações ou qualquer outra atividade contrária às normas de preservação ecológica ou urbanística, respectivamente. Contudo os primeiros estabelecem restrições maiores que o segundo, ao determinarem áreas de maior amplitude a serem preservadas, sobretudo em relação às faixas marginais de curso d’água (alínea a) que atravessam perímetro urbano.”

Para Silva (2002, p. 80) “o que o Direito visa proteger é a *qualidade do meio ambiente* em função da *qualidade de vida*. Pode-se dizer que há dois objetos de tutela, no caso: um *imediato*, que é a qualidade do meio ambiente; e outro *mediato*, que é a saúde, o bem-estar e a segurança da população, que se vem sintetizando na expressão “qualidade de vida”.”

A Constituição Federal, ao tutelar o meio ambiente buscando garantir uma melhor qualidade de vida, o faz considerando tanto a localização geográfica (urbano ou rural) quanto o seu conteúdo (natural, artificial, cultural e do trabalho) (FINK e PEREIRA, 1996, p. 79).

Como visto no decorrer deste estudo, é nas cidades que se dá a integração total entre os aspectos do meio ambiente natural e artificial, sendo que dadas as competências legislativas municipais, também já analisadas, as regras de uso e ocupação do solo, previstas pelo plano diretor, deverão estar em harmonia com aquelas previstas pela legislação ambiental.

Ao surgir, a Lei nº 6.766/79 aumentou a faixa de proteção para 15m em relação ao Código Florestal que vigorava na época, prevendo uma proteção mínima de 5m.

“A Lei 6.766/79 estabeleceu o mínimo a ser reservado com relação a faixa *non aedificandi* ao longo das águas correntes e dormentes (lagos, represas ou açudes, etc.). Essa faixa mínima de 15m amplia as exigências do Código Florestal (art. 2º, a). Não há conflito entre os dois estatutos legais. Pelo Código Florestal poder-se-ia reservar faixa menor do que a de 15m. Entretanto conforme for a largura dos rios, a faixa a ser reservada será maior do que 15m. Ao longo dos cursos d’água deverão, portanto, ser conservadas ou plantadas as florestas de preservação permanente. A conotação *non aedificandi* restringe claramente não só as construções particulares como públicas. Não se poderão tolerar ruas e avenidas ao longo dos cursos d’água, das rodovias, ferrovias e dutos” (MACHADO, 2002, p. 401-402).

Aplicando este mesmo entendimento, as modificações posteriormente introduzidas no Código Florestal, estabelecendo limites mínimos de 30m para APP, superiores portanto ao previsto pela lei de uso e ocupação do solo, passaram a ter vigência, uma vez que a própria Lei nº 6.766/79 fazia ressalvas quanto a maiores exigências da legislação específica, no seu art. 3º, III.

FINK e PEREIRA(1996, p.84) assim sintetizam a questão:

“Esta aparente contradição entre os dois estatutos se resolve pela aplicação do princípio geral segundo o qual prevalece a lei mais recente. Podemos afirmar, assim, que ocorreu derrogação do inc. III, do art. 4º, da Lei 6.766/79, pela Lei 7.511/86, que alterou o Código florestal. Tal derrogação, contudo, abrange tão somente as expressões “águas correntes”, posto que o art. 4º, inc. III, ainda prevalece *ao longo das faixas de domínio público das rodovias, ferrovias e dutos.*”

A previsão legal quanto à faixa “non aedificandi” prevista pela Lei nº 6.766/79, para as marginais de corpos hídricos em meio urbano, vigorou então desde a sua edição até posterior modificação do Código Florestal, que ocorreu em 1986, quando então passou a valer a disposição mais restritiva, que considerava uma faixa mínima de APP de 30m a ser preservada na ocupação humana.

3.4 FLORESTAS E DEMAIS FORMAS DE VEGETAÇÃO NATURAL.

O conflito aqui suscitado é com relação ao entendimento do que seriam outras formas de vegetação natural, existente no Código Florestal, que faz referência em seu art. 1º a “demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade às terras que revestem” e em seu art. 2º à preservação que merecem “florestas e outras formas de vegetação natural” apenas em função de sua localização.

Alguns entendiam que somente se houvesse floresta ou outra forma de vegetação é que as áreas deveriam ser protegidas, ou seja, no caso da área se encontrar sem cobertura vegetal, a mesma não seria merecedora do enquadramento no conceito de APP, podendo se sujeitar à intervenção humana, sem que fosse necessário qualquer recuperação ou recomposição florestal (BRANDÃO, 2001, p. 129).

O art. 2º é cristalino ao utilizar o termo “**situadas**” para definir as áreas merecedoras de proteção, ou seja, preserva-se em função da **localização**. Brandão (2001, p. 129) analisou a questão da seguinte forma:

“Este equivocado entendimento já esbarrava nas determinações do art. 18 do Código Florestal, que obriga o proprietário a proceder o florestamento ou reflorestamento de preservação permanente na sua propriedade, nos termos seguintes: “Nas terras de propriedade privada, onde seja necessário o florestamento ou reflorestamento de preservação permanente, o Poder Público federal poderá fazê-lo sem desapropriá-las, se não o fizer o proprietário”. Essa obrigatoriedade já indicava a indissociabilidade entre as florestas e demais formas de vegetação de preservação permanente e as áreas onde estivessem situadas tais florestas”.

A proteção no caso em apreciação se torna necessária em função da localização da área ou da utilidade que a vegetação desempenha em relação à terra que reveste, a ponto de se exigir que no caso de sua inexistência, proceder-se-á ao seu plantio, seja por particular ou pelo Poder Público. A tutela legal alcança não só as florestas, incluindo as plantadas, como também, a vegetação em processo de regeneração, plantas exóticas, vegetação de porte arbustivo, herbáceas, graminosas entre outras. O Código Florestal de 1934 utilizava, em seu art. 3º, a denominação de **florestas protetoras**, em razão da função que desempenhavam em relação ao meio ambiente em geral.

3.5 LOTEAMENTOS: LEGISLAÇÃO DO MOMENTO DA CRIAÇÃO OU DE CADA CONSTRUÇÃO INDIVIDUALMENTE?

A dúvida suscitada é com relação a qual legislação deve ser observada, no caso de um loteamento regularmente criado no passado sob a égide de determinada legislação e que possui lotes ainda não construídos. Prevalecerá neste caso a legislação vigente na época da constituição do loteamento ou a da construção a ser realizada?

O Prof. Hely Lopes Meirelles, citado por MACHADO (2004, p. 393) assegura que:

“desde que a norma urbanística sobreveio, regulando diversamente o uso do solo naquele local, seus preceitos passam a prevalecer sobre as convenções particulares, que não podem impedir nem contrariar a lei para os futuros usos do solo naquele local. Veja-se bem que a lei não está operando retroativamente, pois que as edificações feitas com a observância das restrições convencionais do loteamento são válidas e intocáveis pela superveniente, mas os terrenos vagos e as edificações a partir da vigência da lei regem-se pelos seus dispositivos”.

Com relação à base legal a ser observada quando da implementação de um empreendimento imobiliário que envolva loteamento ou desmembramento de terrenos, é posição majoritária de que devem ser observados os parâmetros previstos no art. 2º do Código Florestal, ainda que este seja realizado em áreas urbanas já consolidadas.

“Nos projetos de parcelamento do solo (loteamento/desmembramento) a dimensão da faixa *non aedificandi* ao longo dos rios e cursos d’água, ainda que localizados dentro do perímetro urbano, deve seguir a regra do art. 2º, alínea *a*, da lei 4.771/65 (Código Florestal). Constata-se portanto que a restrição consistente na manutenção da faixa *non aedificandi* ao longo dos rios, nascentes ou qualquer corpo d’água, que recairá sobre a atividade de parcelamento do solo para fins urbanos, foi concebida pela lei em prol da preservação do meio ambiente natural, sobretudo e com direta repercussão na preservação dos mananciais, das bacias hidrográficas e dos lençóis subterrâneos” (ARFELLI, 2004, p. 43-44).

É de se entender que prevalecerá a legislação vigente no momento em que o proprietário de cada terreno for buscar a licença para a construção e não aquela existente no momento da origem do loteamento. E não há, aqui, que se falar em direito adquirido.

Mesmo para as intervenções em áreas comuns ao loteamento, prevalecerá a legislação do momento em que cada uma delas é licenciada e não a do momento da autorização do loteamento, pela mesma lógica jurídica. Caso todas as intervenções sejam autorizadas de forma conjunta, estará garantida a sua implementação no decorrer do tempo. Caso contrário obedecerão à nova legislação, seja ela mais rígida ou mais branda que a anterior.

3.6 HÁ DIREITO ADQUIRIDO EM CASO DE LEGISLAÇÃO MAIS RÍGIDA SUPERVENIENTE?

Neste caso, se configura como muito importante a aplicação do princípio do Direito Ambiental, previsto constitucionalmente, que é a função socioambiental da propriedade. Já vimos anteriormente que a questão da função social está relacionada também com o Direito Urbanístico.

“É que, com a nova ordem jurídica instalada em 1988, só ficou reconhecido o direito de propriedade, quando cumprida tal função socioambiental, como pressuposto e

elemento integrante daquele. Se não cumprida tal função social, o direito de propriedade simplesmente não existe, não havendo como, portanto, se falar em direito adquirido à degradação ambiental” (PACCAGNELLA, 1997, p. 17).

Mas no Brasil, infelizmente, a teoria da função social da propriedade não tem tido eficácia prática, seja junto aos operadores do Direito ou ao mercado. Esta noção, inexplicavelmente, não foi desenvolvida, às vezes sequer compreendida pelos doutrinadores, daí os percalços na jurisprudência ainda enfrentados. É, portanto, pequeno o impacto quando julgados casos concretos, onde estejam em discussão limites ao direito de propriedade (BENJAMIN, 1998, p. 70).

No caso mais específico da propriedade urbana, ROCHA(1999, p. 108) conclui que ela “cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, consoante art. 182, § 2º, da CF. A função social da propriedade não desnatura o direito de propriedade, qualifica-o. A função social atinge diretamente o direito de propriedade, na medida em que o proprietário urbano deve dar-lhe adequado aproveitamento tendo em vista o disposto no plano diretor municipal”. Para cidades com população inferior a vinte mil habitantes, quando a exigência constitucional já não se mostra compulsória, a função social da propriedade pode ser definida por legislação municipal de ordenação do solo urbano ou pelo próprio plano diretor, caso se mostre oportuna a sua elaboração.

Quando a lei estabelece tolerância para alguma situação desconforme, é que, certamente, não se está reconhecendo direito adquirido. Este não é um direito tolerado, mas direito garantido, impostergável. O direito adquirido só aparece quando temos o direito subjetivo, materializado, por exemplo, numa licença para construir, que caduca após determinado tempo, a partir do qual volta a existir apenas uma expectativa de direito. O direito adquirido é o direito subjetivo integrado no patrimônio do titular, mas não exercido. (SILVA, 1997, p. 265-272)

Vale neste caso, também, a observação do mestre Helly Lopes Meirelles, citada no item anterior, quanto à observância da legislação no tempo. Há direito adquirido para aquelas atividades já autorizadas e não completamente realizadas, ou já implementadas. Estas não precisarão sofrer nenhum tipo de correção ao surgir lei mais rígida posteriormente. No caso concreto, uma edificação feita quando a lei permitia afastamento mínimo em APP de 15m, não terá que ser demolida com a superveniência da previsão do Código Florestal de largura mínima a ser preservada de 30m.

Mas, ainda que no mesmo terreno já edificado, uma nova construção ou reforma daquela já existente terá que observar as determinações de lei superveniente, de caráter mais rígido ou não, desde que para tanto se torne necessária a intervenção do órgão ambiental no processo de licenciamento.

É sempre conveniente recordar que se está defendendo, neste momento, o interesse público, da coletividade como um todo, na preservação destas áreas em detrimento do interesse individual do proprietário daquele terreno, que deve acima de tudo cumprir a sua função sociambiental. É o caso típico de um gravame que acompanha o bem.

3.7 É POSSÍVEL FIRMAR TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA - TAC – COM MUNICÍPIO?

O Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, instrumento de composição com força de título executivo extrajudicial, surgiu com o Estatuto da Criança e do Adolescente e com o Código de Defesa do Consumidor,¹³ em 1990.

¹³ Art. 211 da Lei nº 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA) e art. 113 da Lei nº 8.078/90 (código de Defesa do Consumidor – CDC). Ver MAZZILLI (2003).

João Batista de Almeida (2001, p. 117) destaca os principais pontos do dispositivo retro citado: apenas os órgãos públicos legitimados para a Ação Civil Pública têm a faculdade de tomar o Termo de Ajustamento de Conduta¹⁴; o TAC é um ajustamento à lei e não uma transação com concessões recíprocas; o fim é a reparação do bem lesado ou o impedimento de lesão ou ainda da sua ampliação; a eficácia de título executivo extrajudicial confere ao TAC a possibilidade de ser executado, caso não cumprido parcial ou integralmente; se homologado em Juízo passa a ser título executivo judicial. A publicidade também é um requisito previsto legalmente para o TAC.¹⁵

A composição extrajudicial, através do Termo de Ajustamento de Conduta¹⁶ tem se mostrado um instrumento bastante eficaz na conservação ambiental, com ganhos significativos em relação à perseguição da aplicação fria da norma legal. Através da composição busca-se um envolvimento direto dos atores na procura da solução para o dano ambiental gerado ou, melhor ainda, na tentativa de evitá-lo. É preciso lembrar sempre que o interesse público ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsão constitucional, é indisponível; transaciona-se acerca das medidas destinadas a garantir a recuperação ambiental.

Pode-se elencar como vantagens na celebração do TAC a consciência da realização do possível para cada caso concreto, a assunção voluntária e consciente da obrigação pelas partes envolvidas, o seu impacto no aprendizado ambiental, a preservação da imagem e da

¹⁴ MARQUES (2003) aborda de forma bastante didática as cláusulas a serem previstas neste instrumento.

¹⁵ A Lei nº 10.650, de 16/04/2003, que dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do SISNAMA, no seu art. 4º, IV, faz referência explícita à publicação em Diário Oficial da “lavratura de termos de compromisso de ajustamento de conduta”, bem como a sua disponibilização para consulta pública, no respectivo órgão ambiental.

¹⁶ Para FINK (2002, p. 120): “o Termo de Ajustamento de Conduta tem como natureza jurídica constituir-se em transação, de cunho contratual, com eficácia de título executivo extrajudicial”. Isto significa que a atuação do Judiciário, em caso de descumprimento do TAC, inicia-se pelo processo de execução, dispensando a fase de conhecimento. Ver AGUIAR (2002, p. 199) quando, como relator, julgou o Resp 213.947-MG, 4ª T.

marca da empresa infratora, os custos menores em relação a uma demanda judicial, o menor prazo para cumprimento das obrigações, com impacto na própria degradação do meio ambiente e, ainda mais uma vez, nos custos envolvidos na reparação e, por último, a possibilidade de se ajustar o pactuado, à medida que forem surgindo novas condições (FINK, 2002, p. 132-135).

Na opinião de MAZZILLI (2003, p. 576), o Termo de Ajustamento de Conduta “pode ser considerado importante instrumento para obtenção da harmonia e paz social. Tem merecido intensa utilização, porque, por meio dele, morrem no nascedouro inúmeras demandas coletivas, com grande proveito para a coletividade”. A sua utilização serve, ainda, como forma de desafogar o aparato judiciário, e contribui para a efetividade da justiça ambiental.

MACHADO (2004, p. 354-355) observa que:

“nestas obrigações incluem-se comportamentos vinculados e discricionários. Nos comportamentos vinculados ou regradados não pode haver opção sobre sua exigibilidade imediata (a não ser que a legislação preveja prazos). Os comportamentos discricionários irão permitir a análise da Administração ambiental ou do Ministério Público quanto à sua conveniência e oportunidade, desde que a interpretação leve em conta o interesse ambiental. Um acordo que admita o descumprimento expresso ou implícito das obrigações legais é nulo, não tendo eficácia”.

Observados estes princípios, é perfeitamente possível a celebração do TAC com os municípios, no sentido de adequação do caso concreto à legislação vigente.

CONCLUSÕES

Da interpretação sistemática dos diversos textos legais e tomando por base a posição majoritária assumida pela doutrina e mais recentemente pela própria jurisprudência, nos julgados de diversos juízes e tribunais pelo país afora, pode-se inferir, a respeito da dimensão mínima da faixa de preservação permanente ao longo dos corpos hídricos, a ser observada no meio urbano, no decorrer do tempo, que prevalece o seguinte:

- . a partir da publicação do Código Florestal de 1965, a faixa mínima para a APP é de 5m;

- . a partir da lei de parcelamento do solo urbano de 1979 (lei 6.766) passa a vigorar o limite mínimo de 15m, ressalvado o disposto em legislação específica;

- . com a aprovação da lei 7.511, em 1986, específica sobre a matéria ambiental, o limite mínimo é aumentado para 30m;

- . a lei nº 7.803, de 1989, que revogou a lei específica anterior, manteve a limite mínimo em 30m, e explicitamente determinou a sua aplicação para o meio urbano, visando extinguir qualquer dúvida que ainda pudesse existir;

- . e, por fim, a MP nº 2.166-67, que alterou o Código Florestal, manteve os mesmos 30m como dimensão mínima para a área de preservação permanente em meio urbano.

Os diferentes valores mínimos a serem observados com relação à área de preservação permanente no meio urbano, em que pesem as posições divergentes, que não podem ser desconsideradas, devem ser aplicadas em obediência ao princípio da prevenção do Direito Ambiental, e também em função do preceito maior que serve para dirimir questões na esfera ambiental: *in dubio pro nature*, além de se observar que a norma mais recente derroga norma anterior naquilo que lhe for contrária.

Se alguma diferença de interpretação havia com relação à aplicabilidade dos limites previstos no Código Florestal para APP em meio urbano, a partir de 1989, com a alteração

trazida pelo parágrafo único do art. 2º, através da Lei nº 7.803, esta foi completamente dissipada, restando cristalina a sua aplicação, a menos de disposição retórica no argumentar e do intuito protelatório quanto à executabilidade de medidas adversas aos interesses pleiteados.

Este entendimento elimina a possibilidade da aplicação de normas menos restritivas elaboradas pelos legislativos municipais, sem que isto represente perda de autonomia ou não atendimento a interesses locais. O alcance da variável ambiental extrapola e muito as fronteiras limitadas do município, sendo que a legislação gerada neste âmbito deve estar de acordo com as normas gerais de competência da União.

Na questão do eventual conflito, suscitado ainda por muitos, entre as disposições do Código Florestal e aquelas previstas na lei federal de uso e ocupação do solo, a solução deve ser buscada no caráter específico da legislação ambiental, ressalvada no próprio texto da Lei nº 6.766/79.

Deve ser dada ênfase, ao se dirimir conflitos neste setor, ao amplo alcance das Áreas de Preservação Permanente, ao papel fundamental que cumprem na preservação de recursos hídricos, da paisagem, da estabilidade geológica, da biodiversidade, da proteção do solo, do fluxo gênico de fauna e flora, sem descuidar da participação importante no amortecimento de cheias, fenômeno que acomete grande parte de nossas cidades. São valorações distantes da mera visão econômica de momento, mas capazes de suportar, com vantagem, qualquer comparação em termos de custo-benefício que se faça ao longo do tempo.

A proteção de nossas cidades, considerados os aspectos urbanístico e ambiental, exige da sociedade, dos órgãos públicos envolvidos e do aparelho judiciário a visão da questão sob um novo enfoque, que não seja mais o do entrave ao desenvolvimento mas sim da garantia da qualidade de vida e da dignidade da pessoa humana, para agora e para o futuro.

Na vertente mais específica do Poder Judiciário, a cobrança da sociedade tem sido no sentido de se evoluir da visão meramente patrimonialista para uma concretização dos direitos difusos, garantidores dos bens da vida transindividuais, cujos destinatários podem ainda nem ter nascido, e para os quais os magistrados devem dirigir a atenção em seus julgados. É tarefa que exige uma compreensão do mundo diferenciada, resultante de uma nova formação acadêmica e pessoal, de caráter holístico, humanista na essência, mas capaz de produzir desdobramentos na esfera da realidade concreta.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Ruy Rosado de. O meio ambiente e a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, n. 25, p. 193-206, jan./mar. 2002.

ALMEIDA, João Batista de. **Aspectos controvertidos da Ação Civil Pública**: doutrina e jurisprudência. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001.

ARAÚJO, Ubiracy. A repartição de competências em matéria ambiental. **Revista de Direitos Difusos**, São Paulo, v.18, p. 2503-2519, mar./abr. 2003.

ARFELLI, Amauri Chaves. Áreas verdes e de lazer: considerações para sua compreensão e definição na atividade urbanística de parcelamento do solo. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, n. 33, p. 33-51, jan./mar. 2004.

BENJAMIN, Antônio Herman V. Desapropriação, reserva florestal legal e áreas de preservação permanente in **Temas de direito ambiental e urbanístico**. Guilherme José Purvin de Figueiredo (organizador). São Paulo: Max Limonad, 1998.

BRANDÃO, Júlio Cezar Lima. Aspectos jurídicos das florestas de preservação permanente e das reservas legais: proteção ambiental e propriedade. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, n. 22, p. 114-146, abr./jun. 2001.

CAMINO, Maria Ester Mena Barreto. Jurisgaia – a ética jurídico-ambiental in **Temas de direito ambiental e urbanístico**. Guilherme José Purvin de Figueiredo (organizador). São Paulo: Max Limonad, 1998.

CASTRO, Sonia Rabello de. Algumas formas diferentes de se pensar e de reconstruir o direito de propriedade e os direitos de posse nos “países novos”. In: FERNANDES, Edésio (Organiz.). **Direito Urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 77-100.

FAGUNDES, Paulo Roney Ávila. **Direito e holismo – Introdução a uma visão jurídica de integridade**. São Paulo: LTr, 2000.

FARIAS, Talden. Da edificação urbana à margem de rios e de outros reservatórios de água em face do Código Florestal. **Revista de Direitos Difusos**, São Paulo, v.22, p. 3083-3098, nov./dez. 2003.

FERNANDES, Edésio. Estatuto da Cidade: promovendo o encontro das agendas “verde” e “marrom”. In: FERREIRA, Helene Sivini; LEITE, José Rubens Morato, (Coord.). **Estado de Direito Ambiental; tendências – aspectos constitucionais e diagnósticos**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. p. 293-330.

_____. Direito Urbanístico e política urbana no Brasil: uma introdução. In: FERNANDES, Edésio (Organiz.). **Direito Urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 11-52.

FINK, Daniel Roberto. Alternativa à Ação Civil Pública ambiental: reflexões sobre as vantagens do Termo de Ajustamento de Conduta. In: MILARÉ, Édís (coord.). **Ação Civil Pública: Lei 7.347/1985 – 15 anos**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 113-139.

FINK, Daniel Roberto; PEREIRA, Márcio Silva. Vegetação de preservação permanente e meio ambiente urbano. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, n. 2, p. 77-89, abr./jun. 1996.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Estatuto da cidade comentado : Lei 10.257/2001 : lei do meio ambiente artificial**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

GRAF, Ana Cláudia Bento; LEUZINGER, Márcia Dieguez. A autonomia municipal e a repartição constitucional de competências em matéria ambiental in **Temas de direito ambiental e urbanístico**. Guilherme José Purvin de Figueiredo (organizador). São Paulo: Max Limonad, 1998.

LEUZINGER, Márcia Dieguez. **Meio ambiente: propriedade e repartição constitucional de competências**. Rio de Janeiro: Esplanada, 2002.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 12. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2004.

_____. **Direito Ambiental Brasileiro**. 06. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 1996.

MAGRI, Ronald Victor Romero; BORGES, Ana Lúcia Moreira. Vegetação de preservação permanente e área urbana – uma interpretação do parágrafo único do art. 2º do Código florestal. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, n. 2, p. 71-76, abr./jun. 1996.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira. Áreas de “degradação permanente” – escassez e riscos. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, n. 35, p. 191-216, jul./set. 2004.

MARQUES, José Roberto. Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL, 7., 2003, São Paulo. **Direito, água e vida**. Organizado por Antônio Herman Benjamin. São Paulo: Imprensa Oficial, 2003. p. 621-628.

MAZZILLI, Hugo Nigro. Notas sobre o compromisso de ajustamento de conduta. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL, 7., 2003, São Paulo. **Direito, água e vida**. Organizado por Antônio Herman Benjamin. São Paulo: Imprensa Oficial, 2003. p. 571-576.

PACCAGNELLA, Luis Henrique. Função socioambiental da propriedade rural e áreas de preservação permanente e reserva florestal legal. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, n. 8, p. 5-19, out./dez. 1997.

ROCHA, Julio Cesar de Sá da. Considerações jurídicas sobre a função ambiental da cidade. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, n. 14, p. 103-112, abr./jun. 1999.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 2. ed., rev., atual., 2 tir. São Paulo: Malheiros, 1997.

_____. **Direito Ambiental Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SILVEIRA, Patrícia Azevedo da. Análise crítica do Código Florestal: perspectivas para sua revisão. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, n. 16, p. 135-143, out./dez. 1999.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

BITTAR, Eduardo C. B. e; ALMEIDA, Guilherme Assis de. **Curso de Filosofia do Direito**. São Paulo: Atlas, 2001.

BOFF, Leonardo. **Ética e eco-espiritualidade**. Campinas, SP: Verus Editora, 2003.

_____. **Saber cuidar: ética do humano – compaixão pela terra**. 9. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

BURSZTYN, Marcel. Armadilhas do progresso: contradições entre economia e ecologia. **Sociedade e Estado**, Brasília, n. 1, p. 97-124, jan./jun. 1995.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. 2. ed. rev. São Paulo: Max Limonad, 2001.

_____. Tutela jurídica da apropriação do meio ambiente e as três dimensões da propriedade. **Revista de Direitos Difusos**, São Paulo, v.20, p. 2817-2837, jul./ago. 2003.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

HERKENHOFF, João Baptista. **Para onde vai o Direito?: reflexões sobre o papel do Direito e do jurista**. 2. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

JUCOVSKY, Vera Lúcia R. S. O papel do juiz na defesa do meio ambiente. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, n. 19, p. 41-52, jul./set. 2000.

SACHS, Ignacy. Estratégias de transição para o século XXI. In: BURSZTYN, Marcel (Organizador), **Para pensar o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Brasiliense, p. 29-56, 1993.

_____. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 8. ed. São paulo: Cortez, 2001.

SÉGUIN, Elida. **O Direito Ambiental: nossa casa planetária**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2000.

_____. Direito Ambiental: – uma visão holística. **Revista de Direitos Difusos**, São Paulo: v. 3, p. 273-274. out. 2000.

SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento. **Direito Ambiental Internacional**. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Thex, 2002.

SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito Internacional do meio ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades**. São Paulo: Atlas, 2001.