

A NOVA LEI FLORESTAL E A QUESTÃO URBANA

Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo
Roseli Senna Ganem

1 INTRODUÇÃO

A aplicação das normas de proteção às florestas e a outras formas de vegetação nativa às cidades sempre foi matéria polêmica (Zanluca e Sugai, 2014; Macedo, Queiroga e Degreas, 2012; Alvim, Bruna e Kato, 2008; Araújo, 2002). Muitas cidades nasceram e se desenvolveram ao longo dos cursos d'água e, na prática, não observaram as regras sobre a proteção das matas ciliares, consideradas áreas de preservação permanente (APPs) (Araújo, 2002; Araújo Neto, Steinke e Pinto, 2014). Nas APPs em encostas, por seu turno, são frequentes casos de ocupações por favelas e outros assentamentos irregulares, que por vezes também ocupam áreas inclusas em unidades de conservação (UCs). Esta realidade é complementada pela tendência à impermeabilização do solo pelo sistema viário, por ocupações humanas em geral e pela pouca atenção para com a manutenção de sistemas de áreas verdes nos perímetros urbanos.

Este trabalho explica e analisa criticamente a legislação de aplicação nacional relativa à proteção da vegetação nativa nas cidades brasileiras e suas limitações e desafios, com ênfase no conteúdo da Lei nº 12.651/2012 (nova Lei Florestal) relativo à matéria. Serão abordados, na sequência e de forma inter-relacionada: o histórico desta legislação até a nova Lei Florestal (seção 2); o processo inconcluso da futura Lei de Responsabilidade Territorial Urbana (LRTU) e as regras sobre regularização fundiária urbana presentes na Lei nº 11.977/2009, que instituiu o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) (seção 3); o conteúdo da nova Lei Florestal relacionado com as cidades, e suas limitações e desafios (seção 4); as recentes inovações quanto à gestão metropolitana e seus potenciais reflexos na proteção ambiental (seção 5); e as conclusões do estudo (seção 6).

Essa análise ganha relevância especial quando se ponderam a crise hídrica e as propostas recorrentes que são apresentadas no Congresso Nacional de municipalização das decisões sobre as APPs urbanas. Ao mesmo tempo que não se podem desconsiderar as especificidades da realidade das cidades em comparação ao meio rural, cumpre entender que as APPs têm função ecológica essencial na

proteção dos recursos hídricos. A atenção para com estas áreas é medida importante, tendo em vista a própria segurança das populações, considerando-se o abastecimento humano em suas múltiplas necessidades e a prevenção de desastres (Ganem, 2014; Steinke, Araújo Neto e Carvalho, 2014; Brasil, 2011).

2 HISTÓRICO DA LEGISLAÇÃO DE APLICAÇÃO NACIONAL

Uma vez que no primeiro Código Florestal, aprovado pelo Decreto (com força de lei) nº 23.793/1934,¹ excluía-se expressamente apenas as áreas urbanas da regra de que o proprietário deveria manter um quarto de sua propriedade coberta com mata, demanda que constitui o embrião do instituto jurídico da reserva legal das propriedades rurais, deduz-se que o restante das normas era extensível às cidades. Com direcionamento específico, constava que o corte de árvore de considerável idade, raridade ou beleza localizada em imóvel urbano dependeria de autorização do poder público, e que os imóveis com exemplares deste tipo teriam redução de tributação. Também se vedava a devastação da vegetação das encostas de morros que servissem de moldura a locais e paisagens pitorescas dos centros urbanos e seus arredores.

À época, qualificavam-se então como protetoras, de conservação perene e não sujeitas a tributação as florestas que servissem para: conservar o regime das águas; evitar erosão pela ação dos agentes naturais; fixar dunas; auxiliar a defesa das fronteiras; assegurar condições de salubridade pública; proteger locais que por sua beleza merecessem ser conservados; e abrigar espécimes raros da fauna nativa. Esta lista é muito próxima da que viria constar no art. 3º da Lei nº 4.771/1965 (segundo Código Florestal), na forma das APPs delimitadas por ato do poder público.

Além desses espaços definidos caso a caso, surgem na Lei nº 4.771/1965 as APPs *ope legis*, com limites estabelecidos de forma genérica, explicitados pelo próprio texto da lei, que, na condição de limitações inerentes ao próprio direito de propriedade, em regra não geram direito a qualquer indenização. No art. 2º da lei, listavam-se as faixas de APPs ao longo dos corpos d'água, encostas etc., ficando estabelecido em relação às áreas urbanas:

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

(...)

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

1. Ver, no Decreto nº 23.793/1934, especialmente, os arts. 4º 18, 22, 23 e 33.

respectivos planos diretores e leis de uso do solo, respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo (Brasil, 1965).

A aplicação prática do parágrafo único do art. 2º do Código Florestal gerou sérias divergências. Havia posições totalmente antagônicas em relação ao termo “limites”, com leituras: de que as faixas aplicadas às áreas rurais deveriam ser observadas pela legislação municipal, que estabeleceria limites sempre mais protetivos; de que as faixas aplicadas às áreas rurais constituiriam na verdade limites máximos para as áreas urbanas; ou de que o município deveria observar os tipos de APPs previstos para as áreas rurais (proteção ao longo dos corpos d’água, nas encostas etc.), mas não seus limites. Em outras palavras, não se sabia a extensão das prerrogativas municipais neste campo (Fink e Pereira, 1996; Magri e Borges, 1996; Araújo, 2002).

Essa discussão era acirrada pelo fato de o inciso III do *caput* do art. 4º da Lei nº 6.766/1979 (Lei do Parcelamento do Solo Urbano) prever a reserva da faixa não edificável de 15 m “ao longo das águas correntes e dormentes, salvo maiores exigências da legislação específica” (Brasil, 1979).² As faixas de proteção da Lei Florestal variavam de 30 m a 500 m, quadro que foi mantido na nova Lei Florestal aprovada em 2012. Este dispositivo da Lei do Parcelamento do Solo Urbano, somado à redação pouco clara do parágrafo único do art. 2º da Lei nº 4.771/1965, levava alguns autores e juízes à interpretação de que, nas cidades, a faixa de proteção a ser aplicada seria de 15 m.

Hoje, contudo, não há de subsistir dúvida nesse sentido, em face da redação do art. 4º da nova Lei Florestal, como se mostrará na seção 3 deste trabalho. Cabe notar, também, que a Lei do Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766/1979) ressalva maiores exigências estabelecidas por legislação específica, e que a legislação de proteção ambiental pode ser considerada específica.

Os empreendedores que atuam no setor imobiliário costumam defender a aplicação das faixas de 15 m quando processos relacionados ao tema tramitam no Congresso Nacional. Como mencionado, as APPs nos perímetros urbanos são tema recorrente em proposições legislativas. As discussões nesse sentido eram frequentes na vigência da Lei nº 4.771/1965 e continuam a ocorrer.

Deve ser registrado que, além das regras sobre as APPs urbanas e das normas gerais sobre parcelamento do solo urbano, há outras normas de aplicação nacional que têm relação direta ou indireta com a presença de áreas verdes nas cidades, em geral contemplando apenas aspectos pontuais nessa perspectiva. São elas: a Lei nº 9.985/2000, Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Snuc),

2. Redação dada pela Lei nº 10.932/2004. O texto original mencionava “ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias, ferrovias e dutos” (Brasil, 1979).

uma vez que as áreas protegidas também poderão estar nos perímetros urbanos; a Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), já que diferentes instrumentos do estatuto, ao garantirem maior racionalidade e equidade da ocupação do solo urbano, apresentam repercussão na proteção do meio ambiente natural (Araújo, 2003); a Lei nº 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais – LCA), que, além dos crimes contra a flora, contempla uma seção que tutela penalmente o ordenamento urbano;³ e a Lei nº 11.428/2006 (Lei da Mata Atlântica), que inclui disposições específicas sobre a proteção do bioma nas áreas urbanas (Ganem, 2014).

3 RESPONSABILIDADE TERRITORIAL URBANA, LEI DO PMCMV E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Desde o final da década de 1990, têm sido debatidos aperfeiçoamentos no conteúdo da Lei nº 6.766/1979 (Lei do Parcelamento do Solo Urbano). Preocupações nessa linha geraram a Lei nº 9.785/1999, com ajustes pontuais, como a delegação aos municípios da porcentagem mínima de áreas destinadas a uso público nos loteamentos. Os técnicos da área do desenvolvimento urbano, em geral, consideram que são necessários aperfeiçoamentos mais amplos, com a substituição da Lei do Parcelamento do Solo Urbano pela LRTU (Fernandes, 2006).

Acredita-se que a LRTU abrangerá os parcelamentos urbanos e assuntos não abordados pela Lei nº 6.766/1979, como os condomínios urbanísticos e a regularização de favelas e outras ocupações irregulares. Processo com esse objetivo encontra-se no plenário da Câmara dos Deputados desde dezembro de 2007,⁴ com substitutivo que tem parecer favorável da comissão especial criada para debater o tema, mas não se apresentam quaisquer indícios de que ele será colocado na agenda decisória.

Entre outros motivos que sustentam a defesa da aprovação da LRTU, está a incompatibilidade das regras relativas ao parcelamento do solo urbano com as normas ambientais, principalmente no que se refere aos limites de APPs e ao licenciamento ambiental. Avalia-se que a LRTU constitui o espaço mais indicado para a complementação das normas federais relacionadas à gestão ambiental urbana (Araújo, 2014).

Lima (2014) é bem pessimista quanto à possibilidade de a LRTU ser aprovada. Afirma que a lei teria sido objeto de “morte morrida”, pela dificuldade de consenso entre os muitos interesses envolvidos, e de “morte matada”, pelo atropelamento e enfraquecimento que o processo sofreu por ter tido parte de seu conteúdo embutido na Lei do PMCMV. Quando o governo federal editou a Medida Provisória (MP)

3. Ver os arts. 38 a 53, e 62 a 65, da Lei nº 9.605/1998.

4. Ver o processo do Projeto de Lei (PL) nº 3.057/2000 e apensos, com atenção ao substitutivo aprovado pela comissão especial constituída para dar parecer à matéria.

nº 459/2009, que criou o PMCMV, incorporou os dispositivos sobre regularização fundiária do último substitutivo produzido no processo da LRTU,⁵ em ocorrência caracterizada como apropriação da agenda do Legislativo (Silva, 2014).

A Lei nº 11.977/2009 (Lei do PMCMV), gerada por essa MP, é federal no que se refere ao programa em si, e nacional⁶ nas disposições sobre regularização fundiária de assentamentos urbanos.⁷ Em outras palavras, as regras da regularização valem para as iniciativas nesse sentido promovidas pelo poder público federal, estadual e municipal, e também por organizações da sociedade civil.

Fica estabelecido que o projeto de regularização fundiária de interesse social, referente a assentamentos urbanos ocupados predominantemente por famílias de baixa renda, deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público. O município pode admitir a regularização fundiária de interesse social em APPs, ocupadas até 31 de dezembro de 2007 e situadas em área urbana consolidada,⁸ desde que estudo técnico, elaborado por profissional legalmente habilitado, comprove que esta intervenção implica a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior. Esta medida aplica-se aos diferentes tipos de APPs previstos pela legislação florestal.

Nos casos não caracterizados como de interesse social, denominados pela Lei nº 11.977/2009 como regularizações de interesse específico (como os condomínios horizontais), o projeto de regularização fica obrigado a respeitar as restrições à ocupação de APPs e demais disposições previstas na legislação ambiental. A fundamentação da decisão do legislador foi impor exigências mais rígidas para as regularizações de interesse específico que nos casos de interesse social.

4 A NOVA LEI FLORESTAL E AS ÁREAS URBANAS

Durante o polêmico processo que gerou a Lei nº 12.651/2012 (nova Lei Florestal),⁹ o foco dos debates esteve quase exclusivamente nas áreas rurais e, especialmente, nas demandas dos agropecuaristas de regularização de ocupações anteriores a julho de 2008.¹⁰ Pouco se debateu sobre como aplicar as regras de proteção da vegetação

5. Produzido sob a relatoria do ex-deputado Renato Amary, mas que consolidava os textos de três relatores que atuaram anteriormente no processo, deputados João Sampaio, Dr. Evilásio e Barbosa Neto (Lima, 2014).

6. Lei federal aplica-se somente à União. Lei nacional aplica-se a todo o país, nas diferentes esferas da Federação.

7. Ver os arts. 46 a 71-A da Lei nº 11.977/2009.

8. O art. 47, *caput*, inciso II, da Lei nº 11.977/2009 define como área urbana a parcela da área urbana com densidade demográfica superior a cinquenta habitantes por hectare e malha viária implantada, e que tenha, no mínimo, dois dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: drenagem de águas pluviais urbanas; esgotamento sanitário; abastecimento de água potável; distribuição de energia elétrica; ou limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos.

9. Ver o processo do PL nº 1.876/1999 na Câmara dos Deputados e do Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 30/2011 no Senado Federal.

10. A data é referente à edição do Decreto nº 6.514/2008, o segundo regulamento da LCA, que fixou sanções mais severas para as infrações ambientais.

nativa às cidades. De toda forma, ocorreram inovações relevantes nesse âmbito, que serão comentadas na sequência.

De forma diferente da Lei nº 4.771/1965, o art. 4º da nova Lei Florestal (Lei nº 12.651/2012), dispositivo referente às APPs, explicita que os limites estabelecidos se aplicam também aos perímetros urbanos:

Art. 4º Considera-se área de preservação permanente, *em zonas rurais ou urbanas*, para os efeitos desta lei:

I – as faixas marginais de qualquer curso d’água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de:

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

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

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

III – as áreas no entorno dos reservatórios d’água artificiais, decorrentes de barramento ou represamento de cursos d’água naturais, na faixa definida na licença ambiental do empreendimento;

IV – as áreas no entorno das nascentes e dos olhos d’água perenes, qualquer que seja sua situação topográfica, no raio mínimo de 50 (cinquenta) metros;

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

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

VII – os manguezais, em toda a sua extensão;

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

IX – no topo de morros, montes, montanhas e serras, com altura mínima de 100 (cem) metros e inclinação média maior que 25º, as áreas delimitadas a partir da curva de nível correspondente a 2/3 (dois terços) da altura mínima da elevação sempre em

relação à base, sendo esta definida pelo plano horizontal determinado por planície ou espelho d'água adjacente ou, nos relevos ondulados, pela cota do ponto de sela mais próximo da elevação;

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

XI – em veredas, a faixa marginal, em projeção horizontal, com largura mínima de 50 (cinquenta) metros, a partir do espaço permanentemente brejoso e encharcado.

§ 1º Não será exigida área de preservação permanente no entorno de reservatórios artificiais de água que não decorram de barramento ou represamento de cursos d'água naturais.

§ 2º (REVOGADO).

§ 3º (VETADO).

§ 4º Nas acumulações naturais ou artificiais de água com superfície inferior a 1 (um) hectare, fica dispensada a reserva da faixa de proteção prevista nos incisos II e III do *caput*, vedada nova supressão de áreas de vegetação nativa, salvo autorização do órgão ambiental competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama.

§ 5º É admitido, para a pequena propriedade ou posse rural familiar, de que trata o inciso V do art. 3º desta lei, o plantio de culturas temporárias e sazonais de vazante de ciclo curto na faixa de terra que fica exposta no período de vazante dos rios ou lagos, desde que não implique supressão de novas áreas de vegetação nativa, seja conservada a qualidade da água e do solo e seja protegida a fauna silvestre.

§ 6º Nos imóveis rurais com até 15 (quinze) módulos fiscais, é admitida, nas áreas de que tratam os incisos I e II do *caput* deste artigo, a prática da aquicultura e a infraestrutura física diretamente a ela associada, desde que:

I – sejam adotadas práticas sustentáveis de manejo de solo e água e de recursos hídricos, garantindo sua qualidade e quantidade, de acordo com norma dos conselhos estaduais de meio ambiente;

II – esteja de acordo com os respectivos planos de bacia ou planos de gestão de recursos hídricos;

III – seja realizado o licenciamento pelo órgão ambiental competente;

IV – o imóvel esteja inscrito no cadastro ambiental rural – CAR.

§ 7º (VETADO).

§ 8º (VETADO).

§ 9º (VETADO) (Brasil, 2012a, grifo nosso).

O texto aprovado pelo Congresso Nacional no processo que gerou a Lei nº 12.651/2012 apresentava os seguintes dispositivos, vetados pela presidente da República:

Art. 4º (...)

§ 7º Em áreas urbanas, as faixas marginais de qualquer curso d'água natural que delimitem as áreas da faixa de passagem de inundação terão sua largura determinada pelos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, ouvidos os conselhos estaduais e municipais de meio ambiente.

§ 8º No caso de áreas urbanas e regiões metropolitanas, observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis municipais de uso do solo (Brasil, 2012b).

As razões do veto apontaram:

Conforme aprovados pelo Congresso Nacional, tais dispositivos permitem que a definição da largura da faixa de passagem de inundação, em áreas urbanas e regiões metropolitanas, bem como as áreas de preservação permanente, sejam estabelecidas pelos planos diretores e leis municipais de uso do solo, ouvidos os conselhos estaduais e municipais de meio ambiente. *Trata-se de grave retrocesso à luz da legislação em vigor, ao dispensar, em regra, a necessidade da observância dos critérios mínimos de proteção, que são essenciais para a prevenção de desastres naturais e proteção da infraestrutura* (Brasil, 2012b, grifo nosso).

Por sua vez, a MP nº 571/2012, que alterou a nova Lei Florestal, previa a seguinte redação para esses dispositivos:¹¹

Art. 4º (...)

§ 9º Em áreas urbanas, assim entendidas as áreas compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, as faixas marginais de qualquer curso d'água natural que delimitem as áreas da faixa de passagem de inundação terão sua largura determinada pelos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, ouvidos os conselhos estaduais e municipais de meio ambiente, sem prejuízo dos limites estabelecidos pelo inciso I do *caput*.

§ 10º No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis municipais de uso do solo, *sem prejuízo do disposto nos incisos do caput*” (Brasil, 2012c).

Todavia, esses dispositivos não foram incorporados ao texto da Lei nº 12.727/2012, que alterou a Lei nº 12.651/2012. Não foram inseridos, consequentemente, no texto em vigor da nova Lei Florestal.

Cabe explicar que, não obstante o princípio a ser aplicado às APPs ser o de máxima proteção, a nova Lei Florestal prevê muitas situações em que é possível a supressão de vegetação nestas áreas.

Dispõe nessa linha o art. 8º da Lei nº 12.651/2012:

11. Renumerados porque não se pode reaproveitar numeração de dispositivos vetados, nos termos do art. 12, inciso III, alínea c da Lei Complementar nº 95/1998.

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

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

§ 2º A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em área de preservação permanente de que tratam os incisos VI e VII do *caput* do art. 4º poderá ser autorizada, excepcionalmente, em locais onde a função ecológica do manguezal esteja comprometida, para execução de obras habitacionais e de urbanização, inseridas em projetos de regularização fundiária de interesse social, em áreas urbanas consolidadas ocupadas por população de baixa renda.

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

§ 4º Não haverá, em qualquer hipótese, direito à regularização de futuras intervenções ou supressões de vegetação nativa, além das previstas nesta lei (Brasil, 2012a, grifo nosso).

No *caput* do art. 3º da mesma lei, estão presentes as seguintes definições:

Art. 3º (...)

VIII – utilidade pública:

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

IX – interesse social:

- a) as atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa, tais como prevenção, combate e controle do fogo, controle da erosão, erradicação de invasoras e proteção de plantios com espécies nativas;

- b) a exploração agroflorestal sustentável praticada na pequena propriedade ou posse rural familiar ou por povos e comunidades tradicionais, desde que não descaracterize a cobertura vegetal existente e não prejudique a função ambiental da área;
 - c) a implantação de infraestrutura pública destinada a esportes, lazer e atividades educacionais e culturais ao ar livre em áreas urbanas e rurais consolidadas, observadas as condições estabelecidas nesta Lei;
 - d) a regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda em áreas urbanas consolidadas, observadas as condições estabelecidas na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009;
 - e) implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados para projetos cujos recursos hídricos são partes integrantes e essenciais da atividade;
 - f) as atividades de pesquisa e extração de areia, argila, saibro e cascalho, outorgadas pela autoridade competente;
 - g) outras atividades similares devidamente caracterizadas e motivadas em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional à atividade proposta, definidas em ato do chefe do Poder Executivo federal;
- X – atividades eventuais ou de baixo impacto ambiental:
- a) abertura de pequenas vias de acesso interno e suas pontes e pontilhões, quando necessárias à travessia de um curso d'água, ao acesso de pessoas e animais para a obtenção de água ou à retirada de produtos oriundos das atividades de manejo agroflorestal sustentável;
 - b) implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e efluentes tratados, desde que comprovada a outorga do direito de uso da água, quando couber;
 - c) implantação de trilhas para o desenvolvimento do ecoturismo;
 - d) construção de rampa de lançamento de barcos e pequeno ancoradouro;
 - e) construção de moradia de agricultores familiares, remanescentes de comunidades quilombolas e outras populações extrativistas e tradicionais em áreas rurais, onde o abastecimento de água se dê pelo esforço próprio dos moradores;
 - f) construção e manutenção de cercas na propriedade;
 - g) pesquisa científica relativa a recursos ambientais, respeitados outros requisitos previstos na legislação aplicável;
 - h) coleta de produtos não madeireiros para fins de subsistência e produção de mudas, como sementes, castanhas e frutos, respeitada a legislação específica de acesso a recursos genéticos;
 - i) plantio de espécies nativas produtoras de frutos, sementes, castanhas e outros produtos vegetais, desde que não implique supressão da vegetação existente nem prejudique a função ambiental da área;

j) exploração agroflorestal e manejo florestal sustentável, comunitário e familiar, incluindo a extração de produtos florestais não madeireiros, desde que não descaracterizem a cobertura vegetal nativa existente nem prejudiquem a função ambiental da área;

k) outras ações ou atividades similares, reconhecidas como eventuais e de baixo impacto ambiental em ato do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama ou dos conselhos estaduais de meio ambiente (Brasil, 2012a).

A lista é demasiadamente extensa, repetitiva e inconsistente em alguns elementos, como nas referências a saneamento básico, que constam na alínea *b* do inciso VIII, na alínea *e* do inciso IX e na alínea *b* do inciso X do art. 3º da lei em foco.

Deve-se ressaltar que há também possibilidade de regularização das ocupações preexistentes nessas áreas, respeitadas as regras nesse sentido constantes na nova Lei Florestal, bem como o disposto nos arts. 46 a 71-A da Lei nº 11.977/2009.

Os arts. 64 e 65 da nova Lei Florestal, relativos à regularização fundiária urbana, trazem dificuldades para a interpretação das regras nacionais sobre este assunto. Mesmo sem alterar expressamente a Lei nº 11.977/2009 e, mais que isso, confirmando explicitamente a aplicação deste diploma legal, a Lei nº 12.651/2012 inova nas disposições sobre regularização fundiária dos assentamentos inclusos em área urbana de ocupação consolidada situados em APPs. Nas regularizações de interesse social, não há mais referência à data-limite de 31 de dezembro de 2007, mencionada na seção 3 deste trabalho. Nas regularizações de interesse específico, o projeto de regularização passa a indicar as áreas em que devem ser resguardadas as características típicas da APP, com a devida proposta de recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização. Pela Lei nº 11.977/2009, as regularizações não direcionadas à população de baixa renda deveriam obedecer aos requisitos ambientais aplicados aos novos parcelamentos urbanos. Portanto, no que se refere à regularização fundiária urbana, a nova Lei Florestal reduziu o grau de proteção ambiental, se considerada a situação anterior à sua entrada em vigor (Araújo, 2014).

É relevante explicar que a necessidade, ou não, de regularização de ocupações preexistentes em APPs deverá ser ponderada caso a caso. Empreendimentos realizados de acordo com a legislação vigente à época de sua implantação, com as devidas licenças nos campos urbanístico e ambiental, não demandarão processo de regularização.

Além das regras sobre APPs, a nova Lei Florestal contém outras disposições direcionadas às áreas urbanas que merecem ser aqui expostas:

- o art. 19 dispõe que a inserção do imóvel rural em perímetro urbano definido mediante lei municipal não desobriga o proprietário ou posseiro da manutenção da área de reserva legal, que só será extinta concomitantemente ao registro do parcelamento urbano, o que contribui para evitar desflorestamentos desnecessários; e
- o art. 25 lista instrumentos com os quais o poder público municipal contará para o estabelecimento de áreas verdes urbanas, sem trazer detalhes sobre isso: o exercício do direito de preempção¹² para aquisição de remanescentes florestais relevantes; a transformação das reservas legais em áreas verdes nas expansões urbanas; o estabelecimento de exigência de áreas verdes nos loteamentos, nos empreendimentos comerciais e na implantação de infraestrutura; e a aplicação em áreas verdes de recursos oriundos da compensação ambiental.

Por fim, cabe dizer que, na regularização de ocupações preexistentes em APPs, devem ser assimiladas, também, as normas sobre áreas de risco. A Lei nº 12.608/2012 acrescentou dispositivo (art. 42-A) na Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) prevendo que, nos municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, o plano diretor deverá conter:

- parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e a contribuir para a geração de emprego e renda;
- mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos;
- planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre;
- medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres;
- diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, observadas a Lei nº 11.977/2009 e demais normas federais e estaduais pertinentes, assim como previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, onde o uso habitacional for permitido; e

12. Ver arts. 25 a 27 da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade).

- identificação e diretrizes para a preservação e a ocupação das áreas verdes municipais, quando for o caso, com vistas à redução da impermeabilização das cidades.

5 AS REGIÕES METROPOLITANAS (RMs) E AS APPs

No parágrafo único do art. 3º da Lei nº 4.771/1965, consta menção às RMs e às aglomerações urbanas. No § 8º do art. 4º da Lei nº 12.651/2012, vetado pelo Executivo, existia referência às RMs. Atualmente, há proposta legislativa, em trâmite na Câmara dos Deputados, que inclui demanda de municipalização da decisão sobre os limites das APPs ao longo dos cursos d'água não apenas nos perímetros urbanos, mas também nas RMs e nas aglomerações urbanas.¹³

As RMs e as aglomerações urbanas são criadas mediante lei complementar estadual, por força do art. 25, § 3º, da Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Os números variam conforme a fonte adotada, mas os técnicos apontam mais de sessenta RMs no Brasil. Araújo e Fernandes (2014) mencionam 63, mas a este total deve ser somada a RM do Alto Vale do Itajaí, que os autores não haviam computado, e quatro RMs criadas recentemente no estado do Paraná: Apucarana, Campo Mourão, Cascavel e Toledo. Estudo recente do Observatório das Metrópoles (2015) fala em 71 RMs formalizadas no país.

Em contrapartida, os estados têm ignorado as aglomerações urbanas não qualificadas como RMs. Há registro de apenas cinco delas, a saber: Jundiáí, Piracicaba e Central (região de São Carlos e Araraquara), em São Paulo; e Litoral Norte e Nordeste (região de Caxias do Sul), no Rio Grande do Sul (Araújo e Fernandes, 2014).

As RMs existentes ultrapassam 50% da população brasileira. Elas têm características bastante distintas. Da megalópole de São Paulo, cuja RM somava em 2010 perto de 20 milhões de habitantes, chega-se a casos como as RMs de Lajes, em Santa Catarina, e do Sudoeste Maranhense, com cerca de 350 mil habitantes cada, ou casos extremos como a RM do Sul de Roraima, com três municípios que totalizam pouco mais de 20 mil habitantes.

Para a análise aqui desenvolvida, é importante compreender que se realiza a delimitação das RMs e das aglomerações urbanas considerando-se todo o território dos municípios, incluindo áreas urbanas e rurais.

Há estados, como Santa Catarina, em que quase a totalidade do território está abrangida pelas RMs delimitadas por lei complementar estadual. Deve-se ter

13. Trata-se do PL nº 6.830/2013, que "altera a Lei nº 12.651, de 25 [de] maio de 2012, para dispor sobre as áreas de proteção permanente no perímetro urbano e nas regiões metropolitanas". Ver: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=602162>>.

atenção para, no caso de serem estabelecidas regras específicas para APPs urbanas, ou para outros elementos disciplinados pela legislação ambiental, não se estenderem automaticamente estas inovações para todo o território metropolitano, medida que tenderia a embutir retrocessos em termos de proteção ambiental.

Sabe-se que, a partir da entrada em vigor da Lei nº 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole), a intenção é controlar os parâmetros técnicos para a criação de RMs e outras aglomerações urbanas. A partir de agora, pelo menos para fins de repasse de recursos federais, passou-se a exigir que a RM possua a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Todavia, cabe perceber que não se conseguirá invalidar certas leis complementares estaduais que consolidaram evidentes excessos nessa perspectiva. O Estatuto da Metrópole não pode retroagir.

Além dos cuidados quanto à disciplina das RMs e outras aglomerações urbanas, é importante dar o devido relevo às APPs e, de forma mais ampla, à proteção da vegetação nativa, nos planos de desenvolvimento urbano integrado, os quais se tornaram obrigatórios pelo Estatuto da Metrópole.¹⁴

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo que foi aqui exposto, vê-se que há problemas no campo normativo quanto à proteção das florestas e outras formas de vegetação nativa nas cidades. Considera-se que a nova Lei Florestal trouxe avanço quando explicitou a aplicabilidade das APPs e seus limites aos perímetros urbanos. Nas regras sobre regularização fundiária urbana, contudo, houve retrocesso, se ponderado o grau de proteção ambiental.

De toda forma, pode-se afirmar que a nova Lei Florestal não aprofundou o debate sobre as especificidades das APPs quando inclusas no perímetro urbano. Por exemplo, no lugar de uma extensa lista de empreendimentos que justificam a retirada de vegetação nas APPs, o correto talvez seja reduzir o rol de possibilidades de supressão, e disciplinar algum nível de uso em determinadas situações.

Questionamentos nessa linha não devem ser lidos como uma defesa da municipalização das decisões sobre as APPs urbanas. Considera-se muito importante manter regras de proteção na legislação de aplicação nacional.

A questão ambiental insere-se no âmbito da competência legislativa concorrente da União e dos estados (art. 24, *caput*, incisos VI e VIII, da CF/1988). Os municípios também podem legislar sobre o tema se estiver configurado o interesse local (art. 30, *caput*, incisos I e II, da CF/1988). Nessa lista, a legislação caminha em grau crescente de proteção, ou seja, a legislação estadual poderá ser

14. Ver o art. 10 da Lei nº 13.089/2015.

mais protetiva que a federal, nunca mais flexível, e a legislação municipal deverá ser mais protetiva que a estadual e a federal, jamais menos.

Nesse raciocínio, a lei federal, se previr que os limites de APPs em perímetros urbanos ficam apenas a cargo dos municípios, está em tese inviabilizando a legislação estadual de proteger essas áreas. Não parece difícil defender que esta opção teria problema de inconstitucionalidade.

Tampouco se defende a liberação do uso de todas as APPs, que prestam serviços ecossistêmicos essenciais. Uma das funções primordiais dessas áreas é a proteção da biodiversidade. Em muitas áreas urbanas, as florestas de galeria representam preciosos remanescentes da cobertura vegetal nativa original e os únicos corredores ecológicos para as espécies da flora e da fauna. Assim, APPs em bom estado de conservação – em conjunto com outros remanescentes de vegetação nativa – em regra devem permanecer livres do uso humano, para atuarem como áreas de refúgio da vida silvestre. Há de ser lembrado que os perímetros urbanos e suas áreas de influência assumem extensões cada vez maiores. Portanto, proteger estes refúgios é essencial para garantir a continuidade dos ecossistemas.

Também é necessário lembrar que as APPs têm função ecológica fundamental na proteção dos recursos hídricos, especialmente as nascentes e as margens de rios. É imperativo proteger os mananciais urbanos para garantir o abastecimento da população, como bem evidencia a crise hídrica da RM de São Paulo. Nessa perspectiva, é necessário não apenas proteger as APPs ainda intactas, mas também recuperar áreas já degradadas.

Como ressaltado por Araújo Neto, Steink e Pinto (2014), manter as APPs urbanas também é fundamental para a segurança da população, como uma das medidas de prevenção a desastres relacionados com eventos naturais (cheias, enxurradas, deslizamentos etc.). O leito do rio vai além de sua calha natural, abrangendo toda a área de inundação dos períodos chuvosos. Os gestores municipais têm de considerar este fator ambiental, para evitar alagamentos, impedindo edificações na área de inundação dos rios. Do mesmo modo, as encostas com ângulo de inclinação elevado são áreas naturalmente frágeis, sujeitas a deslizamentos, devendo sua ocupação ser coibida, conforme os ditames da legislação ambiental.

Entende-se que a destinação de APPs urbanas a parques com baixo nível de ocupação e de impermeabilização do solo poderia fomentar a apropriação da área pela população, sem comprometer seus objetivos conservacionistas. Parques lineares, por exemplo, vêm sendo defendidos como instrumento de prevenção ou de remediação da degradação das margens de rios (Friedrich, 2007). Regras claras nesse sentido poderiam ser definidas na legislação nacional.

É compreensível que, no passado, o homem tenha buscado os cursos d'água para se estabelecer e desenvolver suas atividades, e tenha levado suas ocupações até o limite das calhas dos rios. Entretanto, atualmente, dispomos de conhecimento científico que demonstra a estreita relação entre desenvolvimento humano e conservação dos ecossistemas naturais. Portanto, as cidades, assim como os demais empreendimentos humanos, podem e devem se desenvolver com base em novas diretrizes ecológicas.

Além disso, em relação às regras direcionadas às cidades, o recomendado seria complementar as disposições sobre esse tema com o conteúdo que vem sendo debatido no processo da LRTU. A legislação ambiental e a legislação urbanística de aplicação nacional necessitam estar coordenadas.

REFERÊNCIAS

ALVIM, Angélica Tanus Benatti; BRUNA, Gilda Collet; KATO, Volia Regina Costa. Políticas ambientais e urbanas em áreas de mananciais: interfaces e conflitos. **Cadernos Metrópole**, v. 19, 2008. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/issue/view/597/showToc>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães. **As áreas de preservação permanente e a questão urbana**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002. (Estudo técnico da Consultoria Legislativa). Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1083>>. Acesso em: 3 jun. 2015.

_____. **O Estatuto da Cidade e a questão ambiental**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003. (Estudo técnico da Consultoria Legislativa). Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/981>>. Acesso em: 3 jun. 2015.

_____. Legislação urbana e habitacional e proteção do meio ambiente: pontos para reflexão. *In*: SOBREIRA, Fabiano José A.; GANEM, Roseli Senna; ARAÚJO, Suely M. V. G. (Org.). **Qualidade e sustentabilidade do ambiente construído**: legislação, gestão pública e projetos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2014.

ARAÚJO, Suely M. V. G.; FERNANDES, Antônio Sérgio A. Os desafios da governança interfederativa. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 9., 2014, Brasília. **Anais...** Brasília: ABCP, 2014. Disponível em: <http://www.encontroabcp2014.cienciapolitica.org.br/resources/anais/14/1403667081_ARQUIVO_Araujo_Suely_abcp_completo.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2015.

ARAÚJO NETO, Mário Diniz; STEINKE, Valdir Adilson; PINTO, Maria Lígia C. Crescimento urbano em bacias hidrográficas: impasses e perspectivas relativos à sustentabilidade social. *In*: SOBREIRA, Fabiano José A.; GANEM,

Roseli Senna; ARAÚJO, Suely M. V. G. (Org.). **Qualidade e sustentabilidade do ambiente construído**: legislação, gestão pública e projetos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2014.

BRASIL. Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Institui o novo Código Florestal. Brasília, 15 set. 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4771.htm>.

_____. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano. Brasília, 19 dez. 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm>.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Áreas de Preservação Permanente e Unidades de Conservação e áreas de risco: o que uma coisa tem a ver com a outra? Brasília: MMA, 2011. Relatório de Inspeção da área atingida pela tragédia das chuvas na região serrana do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/202/_arquivos/livro_apps_e_ucsx_areas_de_risco_202.pdf>. Acesso em: 7 abr. 2011.

_____. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Brasília, 25 maio 2012a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>.

_____. Mensagem nº 212, de 25 de maio de 2012. Brasília, Brasília, 25 maio 2012b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Msg/VEP-212.htm>.

_____. Medida Provisória nº 571, de 25 de maio de 2012. Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Brasília, 25 maio 2012c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Mpv/571.htm>.

FERNANDES, Edésio. Por uma Lei de Responsabilidade Territorial. *In*: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito urbanístico**: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

FINK, Daniel Roberto; PEREIRA, Márcio Silva. Vegetação de preservação permanente e meio ambiente urbano. **Revista de Direito Ambiental**, v. 2, 1996.

FRIEDRICH, Daniela. **O parque linear como instrumento de planejamento e gestão das áreas de fundo de vale urbanas**. 2007. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2007.

GANEM, Roseli Senna. Áreas verdes e sustentabilidade urbana. *In*: SOBREIRA, Fabiano José A.; GANEM, Roseli Senna; ARAÚJO, Suely M. V. G. (Org.).

Qualidade e sustentabilidade do ambiente construído: legislação, gestão pública e projetos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2014.

LIMA, Daniela Batista. Uma lei inconveniente? Contradições e frustrações em torno do debate da Lei de Responsabilidade Territorial Urbana. *In*: SOBREIRA, Fabiano José A.; GANEM, Roseli Senna; ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães (Org.). **Qualidade e sustentabilidade do ambiente construído:** legislação, gestão pública e projetos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2014.

MACEDO, Silvio Soares; QUEIROGA, Eugênio Fernandes; DEGREAS, Helena Napoleon. APPs urbanas uma oportunidade de incremento da qualidade ambiental e do sistema de espaços livres na cidade brasileira – conflitos e sucessos. *In*: SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE ÁREAS E PRESERVAÇÃO PERMANENTE EM MEIO URBANO, 2., 2012, Natal, Rio Grande do Norte. **Anais...** Natal: APP Urbana, 2012. Disponível em: <<http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/APP/index>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

MAGRI, Ronald Victor R.; BORGES, Ana Lúcia M. Vegetação de preservação permanente e área urbana – uma interpretação do parágrafo único, do art. 2º, do Código Florestal. **Revista de Direito Ambiental**, v. 2, 1996.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Unidades territoriais urbanas no Brasil:** regiões metropolitanas, regiões integradas de desenvolvimento econômico e aglomerações urbanas em 2015. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2015. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrosoles.net/images/abook_file/relatorio_unidadesurbanas2015.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2015.

SILVA, Rafael S. Beyond Brazilian coalition presidentialism: the appropriation of the legislative agenda. **Brazilian Political Science Review**, v. 8, p. 98-135, 2014.

STEINKE, Valdir Adilson; ARAÚJO NETO, Mario Diniz de; CARVALHO, Sílvia América. Áreas verdes em ambientes urbanos: reflexões sobre sustentabilidade ambiental das bacias de drenagem. *In*: SOBREIRA, Fabiano José A.; GANEM, Roseli Senna; ARAÚJO, Suely M. V. G. (Org.). **Qualidade e sustentabilidade do ambiente construído:** legislação, gestão pública e projetos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2014.

ZANLUCA, Izabela; SUGAI, Maria Inês. Desafios para a gestão, o uso e conservação das bacias hidrográficas: rios urbanos ao longo das cidades de pequeno e de médio porte. *In*: SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE ÁREAS E PRESERVAÇÃO PERMANENTE EM MEIO URBANO E RESTRIÇÕES AMBIENTAIS AO PARCELAMENTO DO SOLO, 3., 2014, Belém, Pará. **Anais...** Belém: APP Urbana, 2014. Disponível em: <<http://www.appurbana2014.com/anais/ARQUIVOS/GT2-184-57-20140626105513.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2015.