



**ESTADO DO PARANÁ**  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
Grupo Permanente de Trabalho 4 - Direito Ambiental (GPT4)



<b>Protocolo n.:</b>	13.949.610-8
<b>Interessados:</b>	Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba – COMEC Instituto Ambiental do Paraná - IAP
<b>Assunto:</b>	Conflito entre o IAP e a COMEC com relação à dimensão das Áreas de Preservação Permanente em áreas urbanas.

**PARECER Nº 08/2019-PGE - DIMENSÃO DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APP) ÀS MARGENS DE CURSOS D'ÁGUA NO MEIO AMBIENTE URBANO.**

O presente parecer uniformiza o entendimento administrativo do Estado do Paraná, conforme permissivo constante no art. 1º, II, do Regulamento da Procuradoria-Geral do Estado – anexo ao Decreto Estadual n.º 2.137/2015 – adotando entendimento assim enunciado:

O ART. 57, §1º, DA LEI ESTADUAL N.º 18.295/2014, TEM APLICABILIDADE RESTRITA AOS PROGRAMAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA, EM CONFORMIDADE COM O DISPOSTO NOS ARTIGOS 64 E 65 DA LEI FEDERAL N.º 12.651/2012 (CÓDIGO FLORESTAL), E LEI FEDERAL N.º 13.465/2017.

NAS DEMAIS HIPÓTESES, A DIMENSÃO DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE URBANAS É DEFINIDA PELO ART. 4º, DA LEI FEDERAL N.º 12.651/2012 (CÓDIGO FLORESTAL).



**ESTADO DO PARANÁ**  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
Grupo Permanente de Trabalho 4 - Direito Ambiental (GPT4)

## 1. RELATÓRIO

Trata-se de consulta oriunda da Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba – COMEC, assim formulada pelo Coordenador do Controle da Organização Territorial (Memorando Interno n.º 001/2016/COMEC/COT – fls. 03):

O Instituto Ambiental do Paraná tem expedido pareceres em processos de terrenos atingidos por Áreas de Preservação Permanente com base no disposto na Lei Estadual n.º 18.295/2014 e esta Coordenação o têm feito com base na Lei Federal n.º 12.651/2012 – Novo Código Florestal, com cópias anexas.

**Lei Estadual n.º 18.295/2014, art. 57**

§ 1º Para os imóveis sem construções na APP e que não possuam remanescente florestal, a faixa a ser preservada será de 15m (quinze metros), contados da borda da calha do leito regular, independentemente da largura do curso d'água, em áreas privadas ou públicas, de acordo com a Lei Federal n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979. (grifo no original)

**Lei Federal n.º 12.651/2012, art. 4**

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

a) 30 (trinta) metros, para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura; (grifo no original).

Gostaríamos de saber se o disposto no art. 57, § 1º, da Lei Estadual n.º 18.295, de 10 de novembro de 2014 não contraria o disposto no art. 4º da Lei Federal n.º 12.651, de 25 de maio de 2012.

E, também, na análise dos processos de parcelamento para fins urbanos e condomínios, para emissão de Anuência Prévia, qual legislação esta COMEC deve considerar?

O protocolo foi remetido pelo Ilmo. Diretor-Presidente da COMEC ao Exmo. Sr. Procurador-Geral do Estado (fls. 10), que por intermédio da Chefia de Gabinete o encaminhou ao Sr. Procurador-Chefe da Coordenadoria do Consultivo (fls. 12), que atribuiu ao Grupo Permanente de Trabalho 4 - Direito Ambiental (GPT4), instituído pela Resolução n.º 146/2016, a elaboração deste parecer.



## 2. MANIFESTAÇÃO

### 2.1. Funções ambientais das Áreas de Preservação Permanente (APPs) em torno dos cursos d'água no meio ambiente urbano

O art. 3º, II do Novo Código Florestal, Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012, define como Área de Preservação Permanente – APP, “a área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas”.

As APPs ciliares fornecem nutrientes para as populações de organismos aquáticos e silvestres. Também agem como filtros de sedimentos, material orgânico e outros poluentes, inclusive detritos lançados nas ruas, que podem afetar os corpos de água e as águas subterrâneas, possuindo as APPs relevante função para a preservação dos recursos hídricos (...)<sup>1</sup>. Além disso, o sombreamento das águas pelas florestas ripárias controla a temperatura do habitat das comunidades aquáticas.

De acordo com Sá e Verani, nos pequenos riachos das cabeceiras, folhas mortas e galhos são as fontes primárias de carbono orgânico para as cadeias alimentares aquáticas, chegando a representar 70% do fluxo de energia anual desses ecossistemas:

A destruição da mata ciliar eliminará essa fonte de nutrientes e de energia alterando a cadeia alimentar e aumentando o aporte de sedimentos decorrentes da erosão (areia e argila). Esses sedimentos ocasionam a morte de algas e bactérias por impossibilitar a passagem de luz, o que também reduz a fotossíntese, levando ao desaparecimento de espécies de peixes que delas se alimentam<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> USDA. **Natural Resources Conservation Service**. Disponível em: <https://www.nrcs.usda.gov/wps/portal/nrcs/site/national/home/>. Acesso em 08 dez. 2018; SCHÄEFER, Wigold Bertoldo et al. Áreas de Preservação Permanente e Unidades de Conservação & Áreas de Risco. O que uma coisa tem a ver com a outra? In: **Relatório de Inspeção da área atingida pela tragédia das chuvas na Região Serrana do Rio de Janeiro**. - Brasília: MMA, 2011.

<sup>2</sup>SÁ, M. de F. P.; FENERICH-VERANI, N.; FRAGOSO, E. N. **Peixes do cerrado em perigo**. Ciência hoje, São Paulo, v. 34, n. 200, p. 68-71, dez. 2003. Disponível em: <<http://www.sfrancisco.bio.br/arquivos/Sa%20MFP001.pdf>> Acesso em 08 dez. 2018.



Com relação à função de preservação da paisagem urbana, as APPs são fontes de harmonia e equilíbrio à paisagem na forma de áreas verdes, requisito essencial para proporcionar uma maior qualidade de vida e conforto ambiental à população, amenizando a temperatura urbana e mantendo a umidade do ar. Além disso, é essencial para inserir os elementos naturais capazes de amenizar a poluição visual das cidades que, via de regra, se caracterizam por um meio ambiente excessivamente adensado. A manutenção da vegetação das APPs das áreas urbanas transforma as cidades em um ambiente aprazível, com a inserção de elementos naturais no cenário urbano, garantindo o direito da população a cidades sustentáveis, aclamado pelo Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001).

As APPs às margens de cursos d'água possuem ainda a função de preservar a estabilidade geológica. Se degradadas, perdem a proteção conferida pela vegetação ciliar, ficando sujeitas aos efeitos de desbarrancamentos e deslizamentos de solo ou rochas e o consequente carreamento de sedimentos para o leito dos rios, causando o assoreamento que torna os rios mais rasos, de forma que, na ocorrência de chuvas volumosas, não conseguem conter o volume adicional de água, potencializando os efeitos das cheias e enchentes.

As matas ciliares também desempenham papel fundamental na proteção do solo, reduzindo a energia cinética das chuvas e as taxas de erosão, principalmente nos diques marginais. São estabilizadoras dos agregados dos solos que auxiliam no aumento da capacidade de infiltração e redução do escoamento superficial, abastecendo o lençol freático. Segundo Schult e Bohn, "São verdadeiras esponjas, que absorvem, filtram e diminuem a velocidade das águas das chuvas e daquelas que extravasam os cursos d'água durante as inundações"<sup>3</sup>.

Em que pesem as relevantes funções ambientais das APPs, não se desconhece que, historicamente, "a urbanização no Brasil e no mundo se deu ao longo dos cursos d'água,

---

<sup>3</sup> SCHULT, Sandra Irene Momm; BOHN, Noemia. **As múltiplas dimensões das Áreas de Preservação Permanente**. Blumenau: Edifurb, 2014.



**ESTADO DO PARANÁ**  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
Grupo Permanente de Trabalho 4 - Direito Ambiental (GPT4)

tendo em vista principalmente a proximidade com o recurso vital e os padrões urbanísticos, sanitários e de transporte nos séculos anteriores”.<sup>4</sup>

Conflitos surgem com a definição de áreas para proteção ambiental, pois, de um lado, existe uma demanda geral da sociedade pela conservação dos recursos naturais e paisagens, e de outro, existem interesses relacionados aos usos estabelecidos no lugar, por meio da ocupação desordenada do solo. Em tal contexto, questiona-se: cidade e sustentabilidade são conceitos antagônicos?

Em outras palavras:

Há limites naturais que devem ser respeitados pelo desenvolvimento urbano, ou as cidades podem, sem maiores consequências, ajustar indefinidamente o meio natural às suas necessidades de expansão física e às necessidades de reprodução do capital? E qual é o papel, neste contexto, das áreas de preservação ao longo dos cursos d'água nas áreas urbanas?<sup>5</sup>

Para responder aos questionamentos propostos, surgiram novos modelos de desenvolvimento urbano, como biocidades, ecourbanismo ou ecologia urbana, planejamento ou urbanismo verde, cidades ecológicas, urbanismo sustentável, novo urbanismo, metabolismo urbano, cidades zero-carbono, entre outros.

Até a segunda metade do século XX adotavam-se os modelos do sanitarismo (Urbanismo Sanitarista) e do modernismo (Carta de Atenas), com forte viés antropocêntrico e desenvolvimentista, de maneira que o meio natural deveria se adaptar às necessidades humanas.

Nas últimas décadas, a conscientização ambiental vem evoluindo. Temos como marcos referenciais a publicação da Teoria de Gaia, em 1969, por James Lovelock; a Conferência de Estocolmo, realizada pelas Nações Unidas, em 1972 (com o conceito de ecodesenvolvimento); o Protocolo de Montreal sobre substâncias que enfraquecem a camada de ozônio, assinado em 1987; a Primeira Conferência Mundial sobre o Clima, realizada em

<sup>4</sup>MIRANDA, Anaíza Helena Malhardes. **APP em área urbana consolidada**. Boletim Eletrônico Irib, ano VIII. São Paulo, 2006.

<sup>5</sup>SCHULT, Sandra Irene Momm; BOHN, Noemia. op. cit.



Toronto, em 1988; a Conferência sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada pelas Nações Unidas no Rio de Janeiro, em 1992 (com o conceito de desenvolvimento sustentável); a Agenda 21; as Conferências Habitat I e II, em 1976 e 1996; o Protocolo de Quioto – tratado internacional para a redução de emissão dos gases que causam o efeito estufa – em 1997. Os relatórios sobre o aquecimento global do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas têm mantido a questão ambiental na ordem do dia da comunidade científica, das administrações públicas e da população em geral.

O século XXI é o primeiro século urbano, ou seja, o primeiro em que a população urbana ultrapassa, em número, a população rural. Com a concentração cada vez maior da população nas cidades, e o surgimento de metrópoles e megalópoles com mais de vinte milhões de habitantes, a preocupação com a sustentabilidade ambiental tem gerado novas correntes de pensamento na área do planejamento urbano.

Posicionando-se claramente no debate entre desenvolvimentistas e preservacionistas, ao aceitar a existência de limites ao desenvolvimento urbano, o relatório Cidades Europeias Sustentáveis afirmou que:

(...) o planejamento não deve procurar sempre o equilíbrio entre os benefícios do desenvolvimento e os custos do ambiente. Em lugar disso, deverão os responsáveis definir cada vez mais as capacidades do ambiente e evitar que se excedam os seus limites. Isto pode levar a excluir determinados tipos de desenvolvimento, independentemente dos benefícios atuais. O planejamento deverá ser <limitado pela oferta> em vez de <orientado pela procura> (...).<sup>6</sup>

Analisando os trabalhos divulgados em diversas conferências internacionais sobre o tema<sup>7</sup>, pode-se concluir que:

<sup>6</sup>COMISSÃO EUROPEIA. **Cidades europeias sustentáveis**, 1996. p. 264.

<sup>7</sup>Conferência Urban 21 – Conferência Global sobre o Futuro Urbano, realizada pelas Nações Unidas em 2000; o Livro Verde do Meio Ambiente Urbano, publicado em 2007 pelo Ministério do Meio Ambiente da Espanha; Nova Carta de Atenas (2003), na qual o Conselho Europeu de Planejadores Urbanos revisou a Carta de Atenas do Modernismo; Carta do Novo Urbanismo, divulgada pela corrente de pensamento – Novo Urbanismo ou Neotradicionalismo – surgida nos Estados Unidos no final dos anos 1990; Agenda 21 Brasileira, concluída em 2002; Declaração Cidade Ecológica (2008), na Conferência Mundial Cidade Ecológica, realizada em São Francisco, Califórnia – EUA, que, seguindo o exemplo de cidades como Houston, Chicago, Seul, Beijing, Madrid, Hong Kong, Los Angeles e Califórnia, elaborou e está implementando projeto de revitalização urbana



(...) a não-ocupação das margens dos cursos d'água é parte fundamental deste novo padrão de relacionamento das cidades com o meio natural, em um novo modelo de desenvolvimento urbano que incorpore as áreas de preservação permanente da legislação ambiental na legislação urbanística. A aceitação dos cursos d'água e de sua mata ciliar como parte viva das cidades e o respeito às suas necessidades periódicas de transbordamento são essenciais para qualquer cidade que pretenda ser sustentável. A negação dos rios, sua retificação, canalização ou tubulação deverá ser abandonada definitivamente, possibilitando a retomada do contato da população com os cursos d'água que deram origem às cidades. (...) Esta resiliência será a chave para que, no futuro, cidades sustentáveis possam ser não apenas a utopia dos planejadores urbanos, mas a realidade de seus habitantes.

Nesse contexto, a Campanha "*Construindo Cidades Resilientes*" fora lançada internacionalmente em 2010, a cargo do Escritório das Nações Unidas para a Redução do Risco de Desastres – UNISDR/ONU. A Campanha foi anunciada durante o período de adoção do Marco de Ação de Hyogo (2005-2015)<sup>8</sup>, embasando os dez passos essenciais para fins de incremento da resiliência a desastres, em nível local.

No Brasil, em 10 de abril de 2012, a União editou a Lei nº 12.608, que instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) e criou o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, do qual faz parte o Município, bem como atribuiu competências aos três entes federados, relativas à execução da referida política. Entende-se que o Município pode legislar sobre a matéria apenas para viabilizar a execução da PNPDEC no âmbito municipal, por se tratar de competência legislativa suplementar (art. 30, II da CF/88).

Conforme artigo publicado em 2014, adiante citado, dos 5.670 municípios existentes no Brasil, 801 estão inseridos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, e portanto sujeitos a execução das ações elencadas no §2º, do art. 3º-A, da Lei n.º 12.608/12.

Um estudo de caso realizado na bacia hidrográfica do Rio Itajaí (SC), a maior bacia da vertente atlântica do Estado de Santa Catarina, com aproximadamente 15.000 km<sup>2</sup> e

---

com a renaturalização das margens do rio Los Angeles, representando a recuperação da relação simbiótica das cidades com seus rios, reintegrando-os à paisagem urbana.

<sup>8</sup> Disponível em: <http://www.defesacivil.pr.gov.br/arquivos/File/Marco/MarcodeHyogoPortugues20052015.pdf>. Acesso em 08 dez. 2018.



área de abrangência de 50 municípios, onde residem 1.275.014 habitantes, representando 20,40% da população do Estado de Santa Catarina, concluiu o seguinte com relação à dimensão das APPs e a ocorrência de desastres naturais:

Em 44 municípios analisados, em 2011, apenas 19 aplicavam na área rural os critérios do então vigente Código Florestal e somente sete (7) na área urbana, representando, respectivamente, 43% e 15% do universo pesquisado. (...)

De acordo com dados extraídos do Atlas dos Desastres de SC (SANTA CATARINA, 200) verifica-se que os 50 municípios que integram o Comitê do Itajaí, foram assolados por algum tipo de desastre natural no período que compreende de 1991 a 2010. No total, foram 621 registros de desastres ocorridos num período de 20 anos. (...)

Por ser uma região vulnerável aos desastres, caberia aos gestores e técnicos, que atuam no ordenamento territorial municipal, rever criticamente o plano diretor que trata do uso e ocupação do solo urbano e rural e adequá-lo às regras da Lei Federal no 12.651/12 (Lei de Proteção da Vegetação Nativa), especificamente no que tange às APPs. Esse comportamento, em conformidade com o objetivo da PNPDEC, que é estimular o ordenamento da ocupação do solo urbano e rural, conservação e proteção da vegetação nativa, recursos hídricos e vida humana, previsto no art. 5º, X, da Lei no 12.608/12 é que deve nortear o administrador público comprometido com a segurança da comunidade regional. Flexibilizar a legislação federal relacionada às APPs, tal como ocorreu com o Código Estadual de Meio Ambiente de Santa Catarina, em virtude da pressão de grupos de interesse ligados a construção civil, incorporadoras imobiliárias, setores agropecuários, dentre outros, potencializa a vulnerabilidade social aos danos decorrentes dos desastres e onera os gastos públicos com os custos advindos das ações de implementação dos planos de contingência e com as ações de recuperação<sup>9</sup>.

Os problemas causados pelas chuvas também ocorrem no território paranaense. Em 10 de junho de 2014, o jornal Gazeta do Povo sob a manchete “Chuva afeta 106 mil pessoas em 124 cidades do PR; estado registra 9 mortes”<sup>10</sup>, veiculou a seguinte notícia:

(...) Estima-se que seja a maior tragédia da história do estado em número de pessoas e cidades afetadas. No último balanço divulgado na tarde de segunda-feira, a Coordenadoria Estadual de Defesa Civil contabiliza 106 mil pessoas afetadas, em 124 municípios, além de 8 mil imóveis danificados e 7.849 pessoas desalojadas.

(...) O governador Beto Richa declarou estado de emergência para 77 municípios e deve incluir, ainda nesta terça-feira (10), outros 50 na mesma categoria – inclusive Curitiba, cidade com maior número de atingidos e São José dos Pinhais. São Miguel

<sup>9</sup> SCHULT, Sandra Irene Momm; BOHN, Noemia. op. cit., p. 127-164.

<sup>10</sup> GAZETA DO POVO, **Chuva afeta 106 mil pessoas em 124 cidades do PR; estado registra 9 mortes**. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/chuva-afeta-106-mil-pessoas-em-124-cidades-do-pr-estado-registra-9-mortes-9duwkejqp5vj58pq8922pfy>. Acesso em 08 dez. 2018.





88

do Iguaçu e Ortigueira também declararam, por conta própria, estado de emergência. O governo estadual ainda não divulgou uma estimativa financeira dos prejuízos registrados até agora no estado.

No interior, as chuvas comprometeram plantações, derrubaram barreiras e pontes, causando mais de 40 pontos de interdição nas estradas, e afetaram o fornecimento de água e luz. Há seis pessoas desaparecidos e nove mortos. (...)

Em 2015, finalizando-se o prazo inicial de implementação do Marco de Hyogo, foi realizada a III Conferência Mundial da ONU para Redução do Risco de Desastres. Os 187 Estados que compareceram à Terceira Conferência Mundial da ONU para a Redução de Riscos de Desastres, em Sendai (Japão), adotaram a Declaração de Sendai e o Marco para a Redução de Riscos de Desastres 2015-2030<sup>11</sup>.

A partir do novo acordo global, verificou-se a necessidade de se reformular a mencionada Campanha "*Construindo Cidades Resilientes*". Assim, serão incorporadas a ela as diretrizes estabelecidas no Marco de Sendai para os próximos 15 anos. Em razão disso, a Campanha no Brasil delineará novos horizontes e a atuação da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil passará por reestruturação<sup>12</sup>.

Oliveira Júnior assevera que os embasamentos normativos protetivos das APPs são insuficientes para frear o anseio sempre presente de desconstituí-las, reduzi-las, alargar os casos autorizativos de supressão e intervenção e mesmo fragilizar toda uma gama de institutos ambientais atrelados à flora nacional com reflexos no espaço urbano e até rural:

As investidas contra a proteção das APP's urbanas, por exemplo, são realmente frequentes na ordem jurídica nacional, notadamente por setores econômicos e até imobiliários interessados, e às vezes, de modo singelo, sub-reptício e menos chamativo, como foi a redação do art. 64 na Lei 10.931, de 02.08.2004, a qual dispôs sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, letra de câmbio imobiliário, cédula de crédito imobiliário, cédula de crédito bancário e cujo texto excluía a aplicação da Lei 4.771/65 da "produção imobiliária, seja por incorporação ou parcelamento do solo, em áreas urbanas e de expansão urbana".

Num simples artigo dentro de uma lei federal que não tratava de flora houve pretensão de eliminação das proteções jurídicas sacramentadas, dentre as quais a APP dos cursos d'água existentes nos espaços urbanos. Essa questão, entretanto, foi afastada com o veto presidencial levado a efeito pela Mensagem 461, de 02.08.2004.

<sup>11</sup> Disponível em: <http://www.defesacivil.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=291>. Acesso em 08 dez. 2018.

<sup>12</sup> Disponível em: <http://www.mi.gov.br/cidades-resilientes>. Acesso em 08 dez. 2018.



por entender não ser “constitucionalmente admissível a simples supressão da norma de proteção ambiental [...] referente às áreas urbanas já existentes e também às áreas de futura expansão urbana” e porque envolvia “qualquer construção de imóvel” (sequer está restringido à residência)<sup>13</sup>.

Expostas as razões ambientais que justificam a manutenção das APPs urbanas, faz-se imprescindível analisar os critérios legais de proteção que já vigoraram no Brasil, notadamente no espaço urbano

## **2.2. Apanhado histórico-legislativo do tratamento dado às APPs no Brasil**

O Decreto n.º 23.793, de 23 de janeiro de 1934, então denominado Código Florestal, estabeleceu de forma inaugural a preservação das matas ciliares, dispondo sobre a conservação das “*florestas protetoras*”, assim denominadas aquelas que “por sua localização, servirem (...) [para] conservar o regimen das águas” (art. 4º, a). Referidas florestas deveriam receber “*conservação perenne*” (art. 8º), sendo inalienáveis, salvo se o “adquirente se obrigar, por si, seus herdeiros e sucessores, a mante-las sob regimen legal respectivo”. De acordo com o art. 25, o corte da madeira em áreas próximas a rios e lagos só poderia acontecer com licença da autoridade florestal. Porém, “§ 1º Considerar-se-á concedida a licença, se até 30 dias após o recebimento da petição, não houver a autoridade competente proferido outro despacho”.

Em 10 de julho de 1934, publicou-se o Decreto 24.643, denominado Código das Águas. Conceituava em seu art. 11, §2º, como públicos dominicais, “os terrenos reservados nas margens das correntes públicas de uso comum, bem como dos canais, lagos e lagoas da mesma espécie”, salvo “quanto as correntes que, não sendo navegáveis nem fluviáveis, concorrem apenas para formar outras simplesmente fluviáveis, não navegáveis”. Quanto aos cursos d'água navegáveis, aludido decreto tolerava “o uso desses terrenos pelos ribeirinhos, principalmente os pequenos proprietários, que os cultivem, sempre que o mesmo não colidir

<sup>13</sup>OLIVEIRA JÚNIOR, Zedequias. **Áreas de Preservação Permanente Urbana dos Cursos D'água**. Curitiba: Juruá, 2014.



por qualquer forma com o interesse público” (art. 11, 2º, § 2º). Em relação aos cursos d’água não navegáveis, “fica somente, e dentro apenas da faixa de 10 metros, estabelecida uma servidão de trânsito para os agentes da administração pública”.

Quanto aos rios navegáveis, foram constituídos como “terrenos de marinha todos os que, banhados pelas águas do mar ou dos rios navegáveis vão até 33 metros para a parte da terra, contados desde o ponto a que chega o preamar médio” e como terrenos reservados aqueles que “banhados pelas correntes navegáveis, fora do alcance das marés, vão até a distância de 15 metros para a parte de terra, contados desde o ponto médio das enchentes ordinárias”<sup>14</sup>.

Nos idos de 15 de setembro de 1.965, a Lei n.º 4.771 revogou expressamente o Decreto n.º 23.793/34, e vigeu como o segundo Código Florestal por quase cinquenta anos, até ser revogada pela Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012, o Novo Código Florestal.

As APPs em torno dos cursos d’água assim foram tratadas pela Lei n.º 4.771/1965:

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 outro qualquer curso d’água, em faixa marginal cuja largura mínima será:
  - 1- de 5 (cinco) metros para os rios de menos de 10 (dez) metros de largura;
  - 2- igual à metade da largura dos cursos que meçam de 10 (dez) a 200 (duzentos) metros de distância entre as margens;
  - 3- de 100 (cem) metros para todos os cursos cuja largura seja superior a 200 (duzentos) metros.
- b) ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d’água naturais ou artificiais;
- c) nas nascentes, mesmo nos chamados “olhos d’água”, seja qual for a sua situação topográfica; (...)

Publicada em 15 de junho de 1978, a Lei n.º 6.535 acresceu a alínea “i” ao supratranscrito art. 2º da Lei n.º 4.771/65, que reconhecia a existência de APP “nas áreas metropolitanas definidas em lei”, dispositivo que, segundo Oliveira Junior, “avalizava o entendimento de que havia extensão da sua incidência para o meio ambiente urbano”<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Para alguns autores, o objetivo da criação da servidão às margens dos cursos d’água era simplesmente a viabilização de ações administrativas de limpeza dos corpos hídricos, ações emergenciais e sanitárias, sem a intenção precípua de proteção do meio ambiente.

<sup>15</sup> OLIVEIRA JÚNIOR, Zedequias. op cit.



Na década seguinte (1980), houve uma ampliação das faixas de APPs, aprovada no contexto da comoção causada pelas grandes enchentes de 1983 e 1984, que atingiram o Vale do Itajaí, em Santa Catarina.

Conforme Schäfler et al:

Naquela época levantamentos realizados na região mostraram que as pessoas e infraestruturas mais atingidas pelas cheias e deslizamentos de terra foram aquelas que ocupavam as áreas muito próximas aos rios, riachos e encostas com grande declividade. Cálculos da época apontaram que os prejuízos econômicos e perda de vidas humanas teriam sido significativamente menores se as faixas de APPs fossem maiores. Tais argumentos, entre outros, sensibilizaram o Congresso Nacional (numa época que não havia ainda comissões de meio ambiente) a ponto de a Comissão de Agricultura ter aprovado por unanimidade a ampliação da faixa de 5 para 30 metros, da APP nos rios com largura inferior a 10 metros, assim como a ampliação de outros parâmetros. Ou seja, a ampliação das faixas das APPs de cursos d'água na década de 80 do século passado, considerou, além dos aspectos ambientais, a garantia do bem-estar das populações humanas<sup>16</sup>.

Em 07 de julho de 1986, a Lei n.º 7.511 alterou os números 1, 2 e 3 da alínea "a" do art. 2º do Código Florestal vigente (Lei n.º 4.771/65) e, ainda, acrescentou o número 4:

1. de 30 (trinta) metros para os rios de menos de 10 (dez) metros de largura;
2. de 50 (cinquenta) metros para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;
3. de 100 (cem) metros para os cursos d'água que meçam entre 50 (cinquenta) e 100 (cem) metros de largura;
4. de 150 (cento e cinquenta) metros para os cursos d'água que possuam entre 100 (cem) e 200 (duzentos) metros de largura; igual à distância entre as margens para os cursos d'água com largura superior a 200 (duzentos) metros;

Após 3 anos, a Lei n.º 7.803, de 18.07.1989, novamente alterou a alínea "a", além de acrescentar um parágrafo único ao art. 2º e revogar a letra "i", incluída pela Lei n.º 6.535/78. O parâmetro para medição da APP foi modificado para o "*nível mais alto*" do "*curso d'água*" em substituição ao termo "*rios*", limitativo. Também alterou os parâmetros métricos das APPs e estabeleceu 50 metros para nascente ou olhos d'água. Com as inovações, o art. 2º do Código Florestal então vigente (Lei n.º 4.771/65) passou a expressar o seguinte:

<sup>16</sup>SCHÄEFER, Wigold Bertoldo et al. op cit.



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

- 1) de 30 (trinta) metros para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;
- 2) de 50 (cinquenta) metros para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;
- 3) de 100 (cem) metros para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;
- 4) de 200 (duzentos) metros para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;
- 5) de 500 (quinhentos) metros para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;

.....  
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;

(...)

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.

Com a inclusão do parágrafo único, o legislador ampliou para todos espaços urbanos a incidência das APPs, antes restrita às "*áreas metropolitanas definidas em lei*", de acordo com a redação da alínea "i", dada pela Lei n.º 6.535/78. Tal redação vigorou até a Lei n.º 12.651/12, o Código Florestal atual.

Sobre o ponto, Milaré destaca duas formas de interpretação acerca do termo "*limites*" constante na parte final do mencionado parágrafo único:

Uma primeira, como sendo aqueles estabelecidos no art. 2º do Código Florestal, tautologia inútil aos olhos de alguns, visto que, querendo excepcionar o caput – em razão das circunstâncias especiais das áreas urbanas, regiões metropolitanas e aglomerações urbanas –, dito parágrafo único acabaria dizendo a mesma coisa já exposta nas alíneas do artigo. Uma segunda, dando ao termo "*limites*" sentidos mais restrito, pretendendo significar que, em área urbana, as faixas de cobertura vegetal poderão variar de acordo com os objetivos das políticas locais e metropolitanas e com as características ambientais específicas daquele meio urbano, desde que sejam observadas as metragens previstas no art. 2º do Código Florestal como limites máximos.<sup>17</sup>

<sup>17</sup>MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. p. 748. *apud* OLIVEIRA JÚNIOR, Zedequias. *op cit.*



Ainda, Oliveira Junior entende que

(...) a melhor compreensão do ideário legal previsto no mencionado parágrafo único do art. 2º da Lei 4.771/65 não se adstringe a comentar exclusivamente a palavra “limites”, mas, sim, a expressão “respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo” na conjuntura do próprio artigo e lei.

Ora, como norma geral que é a referenciada lei federal, naturalmente as normas dos demais entes federados deveriam ter a mesma como parâmetro, é certo atestar que no meio ambiente urbano, onde a missão do Município é singular (art. 30, I, II e VIII, c/c art. 23, VI e VII, e art. 24, VI e VIII, da CRFB), as normas produzidas por este devem, então, pautar-se pelo que já havia sido formalmente considerando no mesmo art. 2º, porém com o diferencial de que é admissível a ampliação das regras de proteção<sup>18</sup>.

Sobre o Código Florestal de 1965, o mesmo autor afirma o seguinte:

No plano municipal, assim, os “princípios e limites a que se refere o art. 2º da lei de federal citada, norteariam quaisquer leis municipais que tratassem do ordenamento urbano. É uma regra indeclinável por ter suporte constitucional, levando-se a crer com meridiana lucidez que as normas estaduais ou municipais contrárias a estas exigências são ilegais, por ferirem ou contrariarem normas federais afetas a matéria e, concomitantemente, inconstitucionais, por vício intrínseco de competência”<sup>19</sup>.

Continuando a exposição histórica da legislação sobre as APPs, chegamos ao Projeto de Lei n.º 1.876/99 da Câmara dos Deputados, que após diversas alterações deu origem à Lei n.º 12.651/2012, o Novo Código Florestal, aprovado em 25 de maio de 2012.

Em seu texto original, o Projeto de Lei n.º 1.876/99 determinava:

(...) art. 2º (...)

§2º Os limites, de âmbito nacional ou regional, a serem observados para as Áreas de Preservação Permanente serão estabelecidos pelo CONAMA.

<sup>18</sup>OLIVEIRA JÚNIOR, Zedequias. op. cit.

<sup>19</sup>OLIVEIRA JÚNIOR, Zedequias. Área de Preservação Permanente dos Cursos d'Água no Ambiente Urbano: Vedação ao retrocesso ambiental e responsabilidade municipal. In: **18º Congresso Brasileiro de Direito Ambiental**, 2013. São Paulo. Anais... São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2013. p. 570-586.



**ESTADO DO PARANÁ**  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
Grupo Permanente de Trabalho 4 - Direito Ambiental (GPT4)



§3º Respeitados os limites fixados pelo CONAMA, os Estados e Municípios poderão estabelecer limites para as Áreas de Preservação Permanente que atendam às peculiaridades locais.

§4º O plano diretor previsto no art. 182 da Constituição Federal e legislação urbanística dele derivada determinarão as Áreas de Preservação Permanente a serem observadas em áreas urbanas, respeitando o disposto no caput, seus incisos, e § 1º deste artigo, bem como os limites fixados especificamente para áreas urbanas pelo CONAMA e pelos Estados.

Após inúmeras emendas, o projeto foi enviado para sanção presidencial assim dispondo sobre as APPs urbanas:

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.

Aludido projeto de lei teve vários artigos, parágrafos, incisos e alíneas vetados pela Presidência da República. Os parágrafos 7º e 8º, do art. 4º, foram vetados sob a seguinte justificativa:

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.

Para dar “coerência, completude e consistência ao conjunto da Lei nº 12.651, de 2012, bem como evitar a vacância de normas, em vista da revogação do Código Florestal,



estabelecido pela Lei n.º 4.771, de 1965<sup>20</sup>, editou-se a Medida Provisória n.º 571, de 25 de maio de 2012, que incluía os seguintes parágrafos no art. 4º do Novo Código Florestal:

§ 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.”

Sobre a inclusão de referidos parágrafos, constou na Exposição de Motivos da Medida Provisória n.º 571/2012:

15. É proposta, ainda, no art. 4º, a inclusão dos parágrafos 9º e 10, com a finalidade de garantir que os Planos Diretores e Leis de Uso do Solo em áreas urbanas respeitem os limites de proteção às margens dos cursos d'água, reduzindo o potencial de conflito entre a legislação municipal e a federal. Tais dispositivos visam a suprir vetos aos §§ 7º e 8º do texto aprovado pelo Congresso, cujo conteúdo se mostrava excessivamente permissivo e capaz de gerar grave retrocesso à luz da legislação em vigor, ao dispensar, em regra, a necessidade da observância dos critérios mínimos de proteção, que são, ademais, essenciais para a prevenção de desastres naturais e proteção da infraestrutura. Sem a observância dos limites estabelecidos no art. 4º, cada ente municipal poderia vir a adotar um critério diferente para definição da largura da faixa de passagem de inundação ou de APP, o que poderia ser inadequado ao permitir a manutenção e ampliação de áreas de risco.

Durante a tramitação do procedimento de conversão da aludida Medida Provisória em Lei, os congressistas apresentaram 696 (seiscentos e noventa e seis) emendas, passando a MP a tramitar como Projeto de Conversão (PC n.º 21/2012). Foram apresentadas as seguintes emendas tratando especificamente de APPs em área urbana:

Emenda n.º 145 – Deputado Federal Valdir Colatto (PMDB/SC). Inserir os parágrafos 7º e 8º ao art. 4º da Lei n.º 12.651/2012, de maneira que “Em áreas urbanas, as faixas marginais de qualquer curso d'água (...) terão sua largura

<sup>20</sup>EMI n.º 0018/2012 MMA/MDA/MAPA/MP/MCTI/MCIDADES/AGU.





determinada pelos respectivos Planos Diretores e Leis de Uso do Solo, ouvidos os Conselhos Estaduais e Municipais do Meio Ambiente”, de maneira a dar ampla autonomia aos Municípios.

Emenda nº 146 – Deputado Federal Onofre Santo Agostini (PSD/SC). Pretendeu “observar a autonomia e as peculiaridades de cada ente federativo, pois permite que os limites da APP em área urbana sejam fixados pelos respectivos Planos Diretores e Leis de Uso e Ocupação de Solo Urbano”.

Emenda n.º 149 – Deputado Federal Carlos Zarattini (PT/SP). Permitia a fixação da largura da APP nos Planos Diretores e Lei de Uso do Solo, estabelecendo a metragem mínima de 15 metros nas áreas urbanas consolidadas. Na justificativa, expôs que “consideramos importante que nas demais áreas urbanas não consolidadas e em expansão se imponham as regras previstas nos parágrafos e incisos do Artigo 4º, de forma a se constituírem novos bairros ambientalmente corretos”.

Emenda n.º 152 e 157 – Deputado Federal Eduardo Sciarra (PSD/PR). Sugeriu emenda para que o Município tenha “competência para pacificar eventuais conflitos, já que terá capacidade de estabelecer os limites de uma determinada APP que estiver localizada em zona urbana”.

Emenda n.º 154 – Deputado Federal Glauber Braga (PSB/RJ – 2001-2015). Sugeriu a substituição da expressão “sem prejuízo dos limites” estabelecidos pelo inciso I do caput “por obedecidos os limites mínimos” estabelecidos pelo inciso I do caput deste artigo”, ao argumento de que “essa expressão é confusa e pode dificultar a aplicação da Lei. A Emenda visa dar maior clareza à norma e garantir a segurança jurídica”.

A Comissão Mista emitiu o Parecer n.º 19/2012, que merece parcial transcrição:

(...) Com o objetivo de evitar insegurança jurídica, em razão dos vetos apostos à Lei n.º 12.651, de 2012 – necessários para garantir, no mínimo (...) maior proteção a áreas sensíveis como nascentes, (...) Área de Preservação Permanente urbanas (...), a Medida Provisória propõe, desde ajustes pontuais em alguns dispositivos da Lei, até a inserção de novas disposições. (...)

São as seguintes as 32 (trinta e duas) modificações promovidas pela Medida Provisória nº 571, de 2012, na Lei nº 12.651, de 2012: (...)

11. Inclui o §9º no artigo 4º da Lei, para determinar que as Áreas de Preservação Permanente urbanas e nas regiões metropolitanas urbanas, submetem-se aos limites estabelecidos pelo inciso I do caput do art. 4º, como inicialmente previsto no texto aprovado pelo Senado Federal. Esse novo dispositivo supre o veto ao §7º, uma vez que a Câmara dos Deputados havia transferido para os municípios a competência para disciplinar Área de Preservação Permanente em áreas urbanas.

12. Acrescenta o § 10 no artigo 4º da Lei, para determinar que as Áreas de Preservação Permanente urbanas e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, submetam-se ao dispositivo nos incisos do caput do art. 4º, como inicialmente previsto no texto aprovado pelo Senado Federal. Esse novo dispositivo supre o veto ao §8º, uma vez que a Câmara dos Deputados havia transferido para os municípios a competência para disciplinar Área de Preservação Permanente em áreas urbanas. (...)

Ao sancionar o projeto, a Presidente Dilma Rousseff introduziu, por meio da edição da Medida Provisória nº 571, de 2012, diversas alterações no texto aprovado pelo Congresso Nacional, visando encontrar o ponto de equilíbrio entre três princípios constitucionais: o fundamento da livre iniciativa (CF, art. 1º, inciso IV); o direito à



**ESTADO DO PARANÁ**  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

Grupo Permanente de Trabalho 4 - Direito Ambiental (GPT4)



propriedade privada (CF, art. 170, inciso II); e a defesa do meio ambiente (CF, art. 170, inciso VI, e art. 225).

Na sua iniciativa, a nossa Presidenta prestigiou o texto convergente do Senado, recompondo-o quase na sua integralidade (...).

É nesse contexto que se justificam institutos como o da Reserva Legal e o das Áreas de Preservação Permanente, que objetivamente restringem o direito de propriedade em favor da sustentabilidade. (...)

Dentro desses parâmetros, apresento, agora, um resumo da evolução sofrida pelo texto do Código Florestal ao longo de sua tramitação no Senado Federal e na Câmara dos Deputados, culminando com as alterações promovidas pela Medida Provisória n.º 571, de 2012: (...)

7) A Câmara dispensou, do cumprimento das exigências previstas na Lei, as APP situadas em áreas urbanas, o que era previsto no texto do Senado. Pelo texto da Câmara, a disciplina de Área de Preservação Permanente urbana ficaria a cargo dos municípios. A Medida Provisória estabelece que as Áreas de Preservação Permanente urbanas submetem-se ao Código Florestal (§9 do art. 4º). (...)

Outro tema que também foi objeto de debates nos trabalhos desta Comissão Mista diz respeito aos parágrafos 9º e 10 do art. 4º da Lei Federal 12.651, de 2012, que tratam das regras de Áreas de Preservação Permanente em zonas urbanas.

Para contemplar parcialmente as emendas: 145 (Deputador Valdir Colatto), 146 (Deputador Onofre Santo Agostini), 149 (Deputado Carlos Zarantinni), 152 e 157 (Deputador Eduardo Sciarra), 154 e 158 (Deputador Glauber Braga), 156 (Deputado Duarte Nogueira), estou sugerindo a supressão dos §§ 9º e 10 deste artigo 4º da Medida Provisória nº 571, de 2012, para evitar interpretações dúbias em relação à este texto, que já havia sido alterado na Câmara dos Deputados e vetado pela Presidente da República.

(...)

Luiz Henrique da Silveira  
Senador da República

A Medida Provisória n.º 571/2012 transformou-se no Projeto de Lei de Conversão n.º 21/2012, que remetido à sanção presidencial foi novamente vetado parcialmente (Mensagem 484/2012), dando origem à Lei n.º 12.727, de 17.10.2012, cujo texto legal não dispôs especificamente sobre o tratamento a ser dado às APPs em áreas urbanas.

Sendo assim, o Código Florestal vigente, em sua redação atual, apenas previu em seu art. 4º que “Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei: a) 30 (trinta) metros, para os cursos d’água de menos de 10 (dez) metros de largura (...)”. Não obstante tal previsão, as divergências em torno do assunto, que perduram por décadas, autorizam concluir que a lei vigente não resolveu o tema de maneira satisfatória e a insegurança jurídica permanece.



### **2.3. Intervenções permitidas nas APPs**

A Lei n.º 4.771/1965 estipulou inicialmente que as APPs instituídas por lei, somente por lei poderiam ser alteadas, suprimidas ou retiradas, o que não ocorria com as APPs instituídas por ato do poder executivo, que admitiam alteração/supressão por finalidade pública ou interesse social (art. 3º, §1º, da Lei 4.771/65).

Por força da Medida Provisória (MP) n.º 2.166-66, de 26.07.2001, ratificada pela MP n.º 2.166-67, de 24.08.2001, a Lei n.º 4.771/1965 foi alterada para autorizar a supressão e intervenção, total ou parcial em APP legal, seja no meio urbano ou rural, nos casos de utilidade pública, interesse social e situações que considerou de baixo impacto ambiental “precedido de fundamentação em procedimento administrativo próprio do órgão ambiental estadual quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto.”

Conforme previsto no art. 4º, §2º, da Lei n.º 4.771/1965, com redação dada pela Medida Provisória n.º 2.166-66/2001 “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”.

Nos dizeres de Oliveira Junior,<sup>21</sup> “apesar de ser a Área de Preservação Permanente um instituto ambiental por sua própria concepção “permanente”, o que se observa é a validade desta assertiva como regra geral a admitir, obviamente, exceções que deverão incondicionalmente estar amparadas pelo ordenamento pátrio em lei em sentido estrito”.

Em 28 de março de 2006, foi editada a Resolução n.º 369, do CONAMA, dispondo “sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP”, hipóteses posteriormente inseridas no art. 8º do Novo Código Florestal:

<sup>21</sup>OLIVEIRA JÚNIOR, Zedequias. op. cit.



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.

Tais hipóteses excepcionais de intervenção nas APPs com função ambiental são peremptórias e exaustivas, e nos termos do art. 8º, § 4º, “Não haverá, em qualquer hipótese, direito à regularização de futuras intervenções ou supressões de vegetação nativa, além das previstas nesta Lei”, entendimento confirmado pelo Superior Tribunal de Justiça no Recurso Especial n.º 1.245.149/MS, DJe 13/06/2013.

Com relação às hipóteses de intervenção por utilidade pública, a Lei n.º 12.651/12 as previu no art. 3º, VIII:

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;

Quanto ao interesse social, foi tratado inicialmente no art. 1º, inciso V, do Código Florestal de 1965, com redação dada pela MP 2.166-67. Posteriormente, a Resolução CONAMA n.º 369/06, em seu art. 2º, II, dispôs sobre as hipóteses relacionadas ao interesse social no ambiente urbano, acrescentando a hipótese de regularização fundiária sustentável,



além de outras atividades. No contexto do Código atual, a intervenção por interesse social está detalhada no art. 3º, IX:

**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;

O art. 3º, X, da Lei n.º 12.651/12, também autoriza a intervenção em diversas “atividades eventuais ou de baixo impacto ambiental”, assim descritas na lei:

**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;

As hipóteses legais que consolidam as intervenções já ocorridas em APPs para fins de regularização fundiária urbana merecem especial atenção.

#### **2.4. O art. 57, § 1º, da Lei Estadual n.º 18.295/2014 tem aplicabilidade restrita aos Programas de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico**

Quando da regulamentação do art. 182 da CF, o Estatuto da Cidade (Lei Federal n.º 10.257/2001) previu em seu art. 2º, XIV a seguinte diretriz: “regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais”.

Na linha traçada pelo art. 3º, IX, “d”, do Novo Código Florestal (Lei n.º 12.651/12), a regularização fundiária urbana é possível nos casos de “assentamentos humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda em áreas urbanas consolidadas, observadas as condições estabelecidas na Lei n.º 11.977, de 7 de julho de 2009”.

O Novo Código Florestal disciplinou a regularização fundiária de interesse social (art. 64) e de interesse específico (art. 65). Referidos artigos tiveram suas redações alteradas pela Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017, que revogou o Capítulo III da Lei n.º 11.977/2009, que disciplinava a “regularização fundiária de assentamentos urbanos”.



**ESTADO DO PARANÁ**  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

Grupo Permanente de Trabalho 4 - Direito Ambiental (GPT4)



A Lei nº 13.465/2017 instituiu normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), destinada à incorporação dos núcleos urbanos informais (art. 9º, caput). A Reurb promovida mediante legitimação fundiária somente pode ser aplicada para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes até 22/12/2016 (art. 9º, § 2º).

No caso de núcleos urbanos informais localizados em áreas de preservação permanente, o § 2º do art. 11 da referida Lei nº 13.465/17 dispõe que “a Reurb observará, também, o disposto nos arts. 64 e 65 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, hipótese na qual se torna obrigatória a elaboração de estudos técnicos, no âmbito da Reurb, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações”.

As Reubs comportam 2 modalidades distintas, a regularização por interesse Social (Reub-S) e por interesse Específico (Reurb-E), nos termos do art. 13, incisos I e II, da Lei em questão. A Reurb-S diz respeito à regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal. A Reurb-E, por sua vez, abrange a “regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo”.

O Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), nos mencionados arts. 64 e 65, com a redação conferida pela Lei nº 13.465/17, assim dispõe:

Art. 64. Na Reurb-S dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana. (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 1º O projeto de regularização fundiária de interesse social deverá incluir estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior com a adoção das medidas nele preconizadas.

§ 2º O estudo técnico mencionado no § 1º deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos:

I - caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada;

II - especificação dos sistemas de saneamento básico;



**ESTADO DO PARANÁ**  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
Grupo Permanente de Trabalho 4 - Direito Ambiental (GPT4)



- III - proposição de intervenções para a prevenção e o controle de riscos geotécnicos e de inundações;
- IV - recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;
- V - comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos, a não ocupação das áreas de risco e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso;
- VI - comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e
- VII - garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água;

Art. 65. Na Reurb-E dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente não identificadas como áreas de risco, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana. (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 1º O processo de regularização fundiária de interesse específico deverá incluir estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior e ser instruído com os seguintes elementos: (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

- I - a caracterização físico-ambiental, social, cultural e econômica da área;
- II - a identificação dos recursos ambientais, dos passivos e fragilidades ambientais e das restrições e potencialidades da área;
- III - a especificação e a avaliação dos sistemas de infraestrutura urbana e de saneamento básico implantados, outros serviços e equipamentos públicos;
- IV - a identificação das unidades de conservação e das áreas de proteção de mananciais na área de influência direta da ocupação, sejam elas águas superficiais ou subterrâneas;
- V - a especificação da ocupação consolidada existente na área;
- VI - a identificação das áreas consideradas de risco de inundações e de movimentos de massa rochosa, tais como deslizamento, queda e rolamento de blocos, corrida de lama e outras definidas como de risco geotécnico;
- VII - a indicação das faixas ou áreas em que devem ser resguardadas as características típicas da Área de Preservação Permanente com a devida proposta de recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;
- VIII - a avaliação dos riscos ambientais;
- IX - a comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores a partir da regularização; e
- X - a demonstração de garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos d'água, quando couber.

§ 2º Para fins da regularização ambiental prevista no caput, ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água, será mantida faixa não edificável **com largura mínima de 15 (quinze) metros de cada lado.**

§ 3º Em áreas urbanas tombadas como patrimônio histórico e cultural, a faixa não edificável de que trata o § 2º poderá ser redefinida de maneira a atender aos parâmetros do ato do tombamento.





**ESTADO DO PARANÁ**  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

Grupo Permanente de Trabalho 4 - Direito Ambiental (GPT4)



Isso significa que o Código Florestal admite a regularização fundiária dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente, desde que atenda aos requisitos, inclusive temporais, estabelecidos pela Lei n<sup>o</sup> 13.465/17.

Para Oliveira Junior, na regularização por interesse específico existe uma metragem mínima de proteção para as APPs – 15 metros –, que poderá, ainda, conforme previsto no § 3<sup>o</sup> do art. 65, ser alterada nos casos de patrimônio histórico e cultural:

Isto quer dizer que, na primeira situação trabalhada no tópico anterior, a possibilidade de supressão ou intervenção pode atingir, teoricamente, toda a APP, enquanto que nesta há um redutor como regra geral de incidência, e, ademais, consigna que a “autoridade licenciadora poderá exigir contrapartida e compensações urbanísticas e ambientais” e medidas de mitigação que deverão “integrar termo de compromisso” com natureza de título executivo extrajudicial, conforme § 2<sup>o</sup> do art. 61 e inc. IV e §2<sup>o</sup> do art. 62 da Lei Federal 11.977/0<sup>229</sup>.

Não sendo o caso de Regularização Fundiária Urbana destinada à incorporação dos núcleos urbanos informais, constituídos até 22/12/2016, as normas estaduais e municipais deverão respeitar os limites mínimos de APP definidos pelo art. 4<sup>o</sup> do Código Florestal, não sendo possível dispensá-las, aplicáveis às áreas urbanas e rurais.

No âmbito do Estado do Paraná, foi editada a Lei n.º 18.295/2014, que tratou do “Programa de Regularização Ambiental”, o qual, com relação ao meio ambiente urbano, assim dispôs:

**CAPÍTULO XI**  
**DA ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE URBANA**

(...)

Art. 57. Nas Áreas de Preservação Permanente é autorizada a manutenção de construções residenciais, comerciais e industriais, privadas ou públicas, consolidadas até 22 de julho de 2008, desde que não promovam a degradação ambiental ou poluição de qualquer natureza.

§ 1<sup>o</sup> Para os imóveis sem construções na APP e que não possuam remanescente florestal, a faixa a ser preservada será de 15m (quinze metros), contados da borda da calha do leito regular, independentemente da largura do curso d’água, em áreas privadas ou públicas, de acordo com a Lei Federal n<sup>o</sup> 6.766, de 19 de dezembro de 1979.

<sup>22</sup> OLIVEIRA JÚNIOR, Zedequias. op. cit.



O art. 57 da Lei Estadual n.º 18.295/2014, insere-se no mencionado contexto da Regularização Fundiária prevista no Código Florestal, de forma que a redução das dimensões da APP para 15 metros tem aplicabilidade restrita aos programas de regularização fundiária, sob pena de ofensa ao art. 24, §1º, da Constituição Federal.

## **2.5. Competência dos Estados-Membros para legislar sobre Direito Ambiental**

Nos termos do art. 24, da Constituição Federal,

Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:  
VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;  
VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;  
VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico:(...)  
§ 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.

Portanto, sobre o meio ambiente, cabe à União editar normas gerais, a serem especificadas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de acordo com o interesse regional e local.

Em caso de inércia da União, prevê o art. 24, § 3º, que “os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades”. O parágrafo quarto do mesmo artigo determina que “A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário”.

De acordo com o Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da ADI/MC 2.396, de 26.09.2001:



**ESTADO DO PARANÁ**  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
Grupo Permanente de Trabalho 4 - Direito Ambiental (GPT4)



(...) o espaço de possibilidade de regramento pela legislação estadual, em casos de competência concorrente abre-se: 1) toda vez que não haja legislação federal, quanto então, mesmo sobre princípios gerais, poderá a legislação estadual dispor; e (2) quanto, existente legislação federal que fixe os princípios gerais, caiba complementação ou suplementação para o preenchimento de lacunas, para aquilo que não corresponda à generalidade; ou ainda, para a definição de peculiaridades regionais.<sup>23</sup>

Em 12 junho de 2018, o Supremo Tribunal Federal, na ADI 3547 MC/PR, sob relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, concedeu liminar para suspender a eficácia do parágrafo primeiro do art. 7º da Lei Estadual n.º 11.054/1995 (Lei Florestal do Estado do Paraná), com redação dada pela Lei Estadual n.º 15.001/2006, o que se deu nos seguintes termos:

Observada ainda a discrepância com o critério veiculado na legislação federal, vê-se que a lei estadual incorreu em invasão de competência da União para estabelecimento de normativas gerais sobre meio ambiente, optando por método menos protetivo e incompatível com a normatização geral editada em nível nacional para a matéria.

Sobre os limites da competência concorrente dos Estados em matéria ambiental (art. 24, VI, da CF), bem como da competência suplementar dos Municípios nesse mesmo domínio (art. 30, I e II, da CF), esta CORTE assinala a impossibilidade de que as legislações editadas com fundamento nessa competência conflitem com as normas gerais editadas pela União, merecendo destaque os seguintes precedentes:

**Ementa:** RECURSO EXTRAORDINÁRIO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. LIMITES DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL. LEI MUNICIPAL QUE PROÍBE A QUEIMA DE PALHA DE CANA-DE-AÇÚCAR E O USO DO FOGO EM ATIVIDADES AGRÍCOLAS. LEI MUNICIPAL Nº 1.952, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1995, DO MUNICÍPIO DE PAULÍNIA. RECONHECIDA REPERCUSSÃO GERAL. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 23, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO, Nº 14, 192, § 1º E 193, XX E XXI, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO E ARTIGOS 23, VI E VII, 24, VI E 30, I E II DA CRFB.

I. O Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja e harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI c/c 30, I e II da CRFB) . (...) (RE 586224, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJe de 7/5/2015)

<sup>23</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI/MC 2.396**, de 26.09.2001.



**ESTADO DO PARANÁ  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

Grupo Permanente de Trabalho 4 - Direito Ambiental (GPT4)

PGE/PR  
Fls. 107

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 2º, 4º E 5º DA LEI N. 10.164/94, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. PESCA ARTESANAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.

1. A Constituição do Brasil contemplou a técnica da competência legislativa concorrente entre a União, os Estados-membros e o Distrito Federal, cabendo à União estabelecer normas gerais e aos Estados-membros especificá-las.
2. É inconstitucional lei estadual que amplia definição estabelecida por texto federal, em matéria de competência concorrente.
3. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado procedente. (ADI 1245, Rel. Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 06/04/2005, DJ de 26/8/2005)

ADI 3547 MC / PR EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 182, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL. CONTRAIEDADE AO ARTIGO 225, § 1º, IV, DA CARTA DA REPÚBLICA.

A norma impugnada, ao dispensar a elaboração de estudo prévio de impacto ambiental no caso de áreas de florestamento ou reflorestamento para fins empresariais, cria exceção incompatível com o disposto no mencionado inciso IV do § 1º do artigo 225 da Constituição Federal.

Ação julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade do dispositivo constitucional catarinense sob enfoque. (ADI 1086, Rel. Min. ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, julgado em 10/08/2001, DJ de 10/8/2001)

A jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL registra precedentes em que se preservou a validade de normas editadas por Estados e Municípios, como no julgamento do RE 194.704 (Rel. Min. CARLOS VELLOSO, redator para acórdão Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe de 16/11/2017). Admite-se que os entes parciais da Federação editem normas mais protetivas ao meio ambiente, com fundamento em suas peculiaridades regionais e na preponderância de seu interesse. Cumpre destacar, no entanto, que a coexistência de normas de diferentes níveis federativos sobre proteção ambiental se mostra possível na particular hipótese em que os entes subnacionais incrementam o patamar de proteção ambiental firmado pela legislação federal.

Como o Código Florestal é uma norma geral federal ambiental, nos termos do art. 24 da Constituição Federal, os Estados somente poderão legislar para complementá-la ou suplementá-la, e exclusivamente para garantir uma maior proteção ao meio ambiente. Isso porque o mínimo de proteção é posto pela norma geral federal, cabendo aos Estados adaptá-la às suas peculiaridades regionais, desde que para aumentar o nível de proteção ambiental, conforme menciona Niebuhr<sup>24</sup>:

O raciocínio parte do pressuposto de que os conceitos, dimensões e parâmetros das áreas de preservação permanente estipulados na Lei nº 12.651/12 estabelecem,

<sup>24</sup> NIEBUHR, Pedro de Menezes. **Manual das áreas de preservação permanente**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 48.



**ESTADO DO PARANÁ**  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

Grupo Permanente de Trabalho 4 - Direito Ambiental (GPT4)



enquanto norma geral, um standard ou piso mínimo de proteção ambiental. A posição de Ingo Wolfgang Sarlet e Thiago Fensterseifer ilustra bem o raciocínio: Ainda no que diz com a ilegitimidade constitucional das medidas promovidas pelo legislador catarinense, vale destacar que a competência legislativa concorrente conferida ao Estado-membro pelo art. 24, VI, da CF88, autoriza o ente federativo a legislar, de modo suplementar, regulamentando a matéria estabelecida pela norma geral editada pela União. No entanto, o Estado-membro deve respeitar o padrão normativo estabelecido na norma geral e tomar tal standard de proteção ambiental como piso legislativo mínimo. [...]

Ou seja, em matéria ambiental, a norma geral funciona como um mínimo de proteção. Nesse âmbito, mais que suprir lacunas ou detalhar a norma geral, a competência suplementar autoriza os estados e os municípios a reforçarem este mínimo de proteção geral, no âmbito dos seus respectivos territórios. O entendimento supra é aceito por parcela majoritária da doutrina em Direito Ambiental que reconhece, diante do exposto, a possibilidade de os estados-membros, no exercício da competência suplementar, editarem normas mais protetivas em matéria ambiental (no que se inclui, acrescentamos, o reforço ou ampliação do âmbito de proteção das áreas de preservação permanente). É a posição de Édis Milaré, Celso Antônio Pacheco Fiorillo, José Rubens Morato Leite, Guilherme José Purvin de Figueiredo, Frederico Amado, Luís Paulo Sirvinskas, dentre outros. Apesar da ausência de um posicionamento expresso do Supremo Tribunal Federal neste sentido – isto é, de que no exercício da competência suplementar os estados-membros podem reforçar, e não abrandar, limites de proteção veiculados na legislação federal – em diversos julgados, os Ministros da Suprema Corte já sustentaram referida posição em votos esparsos. Foi nesta perspectiva, por exemplo, o voto do Ministro Sepúlveda Pertence nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.086-7/SC:

[...] Não pode a Constituição Estadual, por conseguinte, excetuar ou dispensar nessa regra [elaboração de estudo de impacto ambiental nas áreas de reflorestamento], ainda que, dentro de sua competência supletiva, pudesse criar formas mais rígidas de controle. Não formas mais flexíveis ou permissivas. (STF, ADI nº 1.086-7/SC. Relator Ministro Ilmar Galvão. Julgado em 07/06/01)

Foram nessa linha, também, os votos dos Ministros Ricardo Levandowski e Carlos Ayres Britto na Ação Direta de Inconstitucionalidade (Medida Cautelar) nº 3937/SP.

Desse modo, as normas estaduais ou municipais que versam sobre regularização fundiária de núcleos urbanos informais deverão observar, no mínimo, as exigências insertas nos dispositivos acima transcritos.

Portanto, tendo a União estabelecido a dimensão mínima das APPs (art. 4º do Código Florestal), não pode o Estado do Paraná, no desempenho da competência concorrente, dispor de maneira diversa para reduzi-las em todo o seu território, sob pena de também incorrer inconstitucionalidade.

Pelo exposto, o art. 57, § 1º, da Lei Estadual nº 18.295/2014, deve ser interpretado no sentido que lhe dê conformidade com a Constituição Federal. O princípio da



interpretação conforme a Constituição tem previsão expressa no art. 28 parágrafo único, da Lei 9.868/99, como técnica de decisão no âmbito do controle abstrato de constitucionalidade, e tem sido adotado pelo Supremo Tribunal Federal como modalidade de decisão no controle de constitucionalidade de normas, equiparável a uma declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto<sup>25</sup>.

Referido princípio também tem cunho hermenêutico e norteia a interpretação do texto constitucional por todos os operadores do direito. Logo, entre as várias possibilidades de interpretação do art. 57, §1º, da Lei Estadual n.º 18.295/2014, deve-se, com objetivo de preservar a sua constitucionalidade, interpretá-lo em consonância com o art. 24, da Constituição Federal, limitando as suas hipóteses de incidência ao específico contexto da Regularização Fundiária Urbana, tratada nos artigos 64 e 65, do Código Florestal.

### 3. CONCLUSÃO

O seguinte questionamento, proposto pela COMEC, deu ensejo ao presente parecer:

Gostaríamos de saber se o disposto no art. 57, § 1º, da Lei Estadual n.º 18.295, de 10 de novembro de 2014 não contraria o disposto no art. 4º da Lei Federal n.º 12.651, de 25 de maio de 2012.

E, também, na análise dos processos de parcelamento para fins urbanos e condomínios, para emissão de Anuência Prévia, qual legislação esta COMEC deve considerar?

Ante ao exposto, este Grupo Permanente de Trabalho conclui que:

a) O art. 57, § 1º da Lei Estadual 18.295/2014, tem sua aplicabilidade restrita ao contexto dos artigos 64 e 65 da Lei Federal n.º 12.651/2012, e Lei Federal n.º 13.465/17, que tratam da Regularização Fundiária. Logo, o art. 57, § 1º, da Lei Estadual n.º 18.295/2014, não pode ser utilizado como fundamento normativo para afastar a aplicabilidade das metragens

<sup>25</sup> CUNHA JÚNIOR. Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. Salvador: JusPodivm, 2011, p. 231.



**ESTADO DO PARANÁ**  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
Grupo Permanente de Trabalho 4 - Direito Ambiental (GPT4)



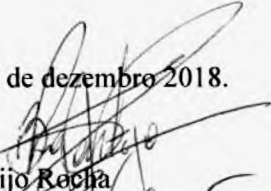
mínimas tratadas no art. 4º da Lei Federal n.º 12.651/2012. Portanto, as APPs poderão ter 15 metros apenas no âmbito dos programas de Regularização Fundiária Urbana.

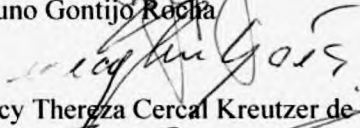
b) “Na análise dos processos de parcelamento para fins urbanos e condomínios, para emissão de Anuência Prévia”, a COMEC deve observar, em regra, o art. 4º da Lei Federal n.º 12.651/2012, exceto quando se tratar de Regularização Fundiária Urbano, quanto o art. 57, § 1º da Lei Estadual 18.295/2014, terá aplicabilidade, em conjunto com os artigos 64 e 65 da Lei Federal n.º 12.651/2012, e Lei Federal n.º 13.465/17.

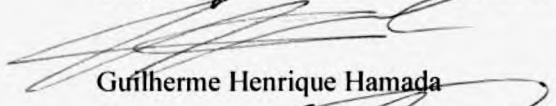
Salvo melhor Juízo,

É o parecer.

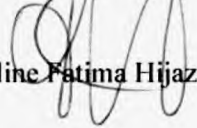
Curitiba, 17 de dezembro 2018.

  
Bruno Gontijo Rocha

  
Cecy Thereza Cercal Kreutzer de Goes

  
Guilherme Henrique Hamada

  
Rodolfo Façal Couto

  
Tailine Fatima Hijaz

Márcia Dieguez Leuzinger e Paulo Roberto Glaser participaram da elaboração, mas não subscrevem por estarem em gozo de férias.



**PROTOCOLO: 13.949.610-8**

**INTERESSADO: COMEC**

**ASSUNTO:** Conflito aparente de normas. Área de Preservação Permanente. Art. 57, § 1º da Lei Estadual nº 18.295/2014 e art. 4º, inc. I, "a", da Lei nº 12.651/2012.

### **DESPACHO**

1. Restituo à CCON o presente protocolo com o parecer anexo, elaborado pelo GPT4.
2. Esclareço que o Procurador Paulo Glaser e a Procuradora Márcia Dieguez Leuzinger participaram das discussões e reuniões, bem como encaminharam críticas e sugestões que foram consideradas pelo relator. Entretanto, não puderam subscrever, seja em razão de férias ou em possível demora na tramitação em razão da lotação fora da cidade de Curitiba. Diante do longo período no qual o protocolo esteve no GPT4, optei por não aguardar a assinatura deles, estando registrada no parecer referida contribuição.
3. A tramitação do protocolo no GPT4 teve início com encaminhamento pela CCON em 05 de junho de 2017 (fls. 12). Por opção do coordenador anterior, foram acostadas minutas e opiniões dos integrantes do grupo sobre o tema no próprio protocolo (fls. não numeradas).
4. Após a minha designação como coordenador, adotei as recomendações da CCON aos demais Grupos Permanentes de Trabalho, realizando reuniões presenciais e o envio de minutas e opiniões por e-mail, de modo que a versão final do parecer incorporou (ou não) as considerações que já estavam no protocolo.





5. Com essas considerações, encaminho à CCON para análise e demais providências pertinentes.

Curitiba, 21 de dezembro de 2018.



**GUILHERME H.HAMADA**  
Procurador do Estado do Paraná

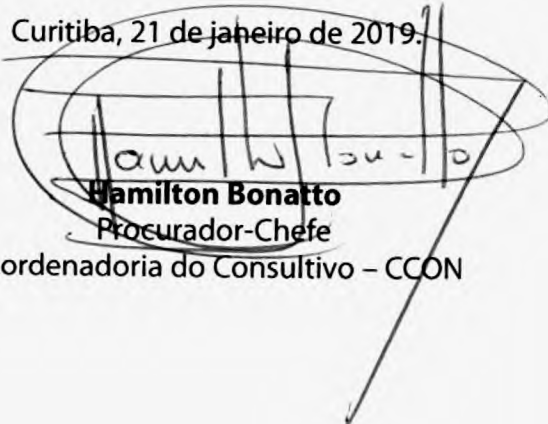


**Protocolo:** 13.949.610-8 – Apenso 13.854.688-8  
**Interessado:** Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba - COMEC  
**Assunto:** Legislação a sere acatada com respeito ao Código Florestal – Área de Preservação Permanente – Meio Ambiente Urbano

**Despacho nº 001/2018 – PGE/CCON**

Ciente do conteúdo do Parecer do Grupo Permanente de Trabalho 4 – GPT4, constante às folhas 80 a 110, esta Coordenadoria, com fulcro no inciso IX do Art. 20 e 37, ambos do anexo ao Decreto Estadual nº 2.137, de 2015, submete-o à Procuradora-Geral do Estado

Curitiba, 21 de janeiro de 2019.

  
**Hamilton Bonatto**  
Procurador-Chefe  
Coordenadoria do Consultivo – CCON



Protocolo nº 13.949.610-8 e 13.854.688-8  
Despacho nº 107/2019 - PGE

- I. Aprovo o Parecer da lavra dos Procuradores do Estado Bruno Gontijo Rocha, Guilherme Henrique Hamada, Rodolfo Façal Couto, Tailine Fatima Hijaz, Paulo Glaser e Marcia Dieguez Leuzinger, e da advogada Cecy Thereza Cercal Kreutzer de Goes, integrantes do Grupo Permanente de Trabalho - GPT4 – Direito Ambiental;
- II. Encaminhe-se cópia virtual à Coordenadoria de Estudos Jurídicos - CEJ, para catalogação e divulgação, bem como à Procuradoria Consultiva - PRC, para ciência;
- III. Restitua-se à Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba – COMEC.

Curitiba, 20 de março de 2019.

Leticia Ferreira da Silva  
**Procuradora-Geral do Estado**