

1. INTRODUÇÃO

O atual cenário ambiental, no que pertine à possibilidade de regularização fundiária em área de preservação permanente em zona urbana, é pautado por dois normativos: a Lei 12.651/2012 (Código Florestal) e a Lei 13.465/2017 (Regularização fundiária), que serão objeto de estudo desse trabalho.

O conceito legal de APPs surgiu de uma legislação da década de 1960, época em que o Brasil era um país em processo de urbanização. O crescimento populacional e demográfico posterior exige um novo olhar sobre o papel de áreas de preservação dentro do contexto urbano e a reflexão sobre o conceito de gestão ambiental urbana.

A normatização de hipóteses de regularização de intervenção em áreas de preservação permanente em zona urbana consolidada busca atender uma necessidade social, reflexo de um processo histórico desigual de desenvolvimento econômico e uma política deficitária de habitação para a população de baixa renda.

A Lei 13.465/2017 disciplina o procedimento da regularização fundiária urbana, sendo imprescindível, no caso de núcleo urbano informal em APP, o cumprimento dos requisitos constantes nos artigos 64 e 65 do Código Florestal.

Atualmente, encontram-se em fase de cumprimento de sentença na 1ª instância de Justiça do Amazonas, 33 processos judiciais que obrigam o Município de Manaus a promover a regularização fundiária de núcleos urbanos consolidados, incluindo áreas de preservação permanente. Diante desse cenário, o Judiciário do Amazonas vem atuando ativamente nesses processos com decisões inovadoras.

Nesse contexto, o objetivo desta pesquisa será desenvolver reflexões sobre os requisitos legais para a regularização fundiária em área de preservação permanente, análise da possibilidade de fixação de parâmetros de proteção diferenciados pelos planos diretores e legislação local, os aspectos técnicos que envolvem a definição de área urbana consolidada e a perda da função da APP, além de analisar decisões do Tribunal de Justiça do Amazonas, reconhecendo a legitimidade de ocupações em APPs urbanas da cidade de Manaus.

A relevância do tema se justifica pelo fato de serem as ocupações em área de preservação permanente uma realidade inerente às cidades desenvolvidas sem planejamento urbano sustentável e adequado, constituindo uma das questões mais complexas a serem enfrentadas pelo poder público.

A metodologia que se utilizará nesta pesquisa será a do método hipotético-dedutivo, com a formulação de hipóteses generalistas para a obtenção de respostas que foram

consideradas potencialmente válidas, a serem testadas. Quanto aos meios, a pesquisa será bibliográfica; quanto aos fins, qualitativa.

2. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE EM ZONA URBANA CONSOLIDADA E A OBRIGATORIEDADE DOS ESTUDOS AMBIENTAIS

A propriedade torna-se importante elemento a ser considerado pelo Poder Público Municipal na execução de sua política urbano-ambiental, e a regulação de seu uso um instrumento colocado à disposição do gestor em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos. (MATTOS, 2010, p.136).

Mais do que a função social da propriedade, a Constituição Federal consagrou em seu artigo 182 a função social das cidades. Com vistas a assegurar o direito a todos de uma cidade sustentável, foi editada a Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, com a finalidade primordial de regular as políticas urbanas prevista no art. 182 da CF e, em particular, implementar instrumentos urbanísticos para enfrentar os conflitos no desenvolvimento e planejamento urbano agravados nas últimas décadas.

O direito à moradia está consagrado da Constituição da República Federativa do Brasil em seu artigo 6º, consagrado como direito social fundamental a dignidade da pessoa humana. No entanto, passados mais de 30 anos desse reconhecimento, ainda enfrentamos um panorama desafiador, visto que milhares de pessoas seguem vivendo em condições precárias de moradia.

A realidade fática contrapõe-se ao conceito legal de cidade sustentável. O que é comum aos olhos são cidades que surgem e crescem sem que se conceda ao indivíduo qualquer desses direitos.

O grande problema dos núcleos urbanos informais em área de preservação permanente, situados próximos aos cursos d'água, altos do morro, em áreas predominantemente de risco, é a vulnerabilidade social e ambiental, uma vez que ficam sujeitos ao risco de inundações, desmoronamento de terras, além de questões de insalubridade pela ausência de saneamento básico e infraestrutura mínima no local.

Diante da complexidade da matéria que deve ser enfrentada pelo Poder Público e na busca de implementação de políticas que efetivamente atendam os direitos fundamentais envolvidos, o legislador buscou normatizar as hipóteses de regularização de intervenção em áreas de preservação permanente em zona urbana consolidada.

Ao comentar o fenômeno da informalidade de grande parte das ocupações urbanas, Edésio Fernandes estatui que:

Esses fatores têm diretamente a ver com a maneira excludente como os governos, sobretudo na esfera municipal, têm organizado seus territórios e formulado políticas habitacionais e políticas urbanas sempre dissociada da estrutura fundiária. De modo geral, não há nas cidades brasileiras política de ordenamento territorial que criem condições adequadas de acesso regular ao solo urbano com serviços e equipamentos para grande parte da população. As leis urbanísticas são na sua maioria elitistas e tecnocráticas, especialmente na esfera municipal, determinando valores absurdos de preços de terrenos e construções, e não reservando espaço para os pobres nas áreas centrais dotadas de infraestrutura e serviços. Isso tem sido agravado pela concentração desigual de serviços e equipamentos em poucas áreas das cidades...

O primeiro diploma jurídico que dispôs sobre intervenção em área de preservação permanente foi a Resolução CONAMA nº 369/2006, que em seu artigo segundo afirma:

Art. 2º. O órgão ambiental competente somente poderá autorizar a intervenção ou supressão de vegetação em APP, devidamente caracterizada e motivada mediante procedimento administrativo autônomo e prévio, e atendidos os requisitos previstos nesta resolução e noutras normas federais, estaduais e municipais aplicáveis, bem como no Plano Diretor, Zoneamento Ecológico-Econômico e Plano de Manejo das Unidades de Conservação, se existentes, nos seguintes casos:

II - Interesse social:

(...)

c) a regularização fundiária sustentável de área urbana;

Dentre diversas outras exigências contidas na resolução, destaca-se que ainda que configurada hipótese de utilidade pública ou interesse social, a supressão da vegetação somente será autorizada quando comprovada a inexistência de alternativa técnica e locacional e a ausência de riscos de enchentes, erosão ou deslizamentos (art. 3º), bem como deverá ser autorizada pelo município, desde que possua conselho de meio ambiente instituído e com caráter deliberativo e plano diretor, mediante anuência do órgão estadual competente, baseado em parecer técnico (art. 4º, § 2º).

No entanto, o marco normativo se deu somente em 2009, por meio da Lei 11.977/09 que regulamentou o programa habitacional do Governo Federal denominado “Minha Casa Minha Vida”, ao instituir um capítulo para tratar da regularização fundiária de assentamentos urbanos, admitindo-se, caso configurada a hipótese de interesse social, que ela se dê inclusive em áreas de preservação permanente ocupadas até o ano de 2007 e inseridas em área urbana consolidada, *desde que o estudo técnico comprove que tal intervenção implica melhoria das condições ambientais* (art. 54, § 1º).

Naquele momento, em seu artigo 47 surgiu a definição de área urbana consolidada aquela com densidade superior a 50 hectares e presença cumulativa de pelos menos dois itens de infraestrutura urbana implantada - drenagem de águas pluviais, esgotamento sanitário, abastecimento de água, distribuição de energia ou coleta de lixo (art. 47, II).

O regramento do Código Florestal (Lei n.º 12.651/2012) utilizou dos mesmos critérios da Lei 11.977/2009 para considerar área urbana consolidada. E como inovação ampliou a regularização fundiária urbana para atender tanto o interesse social como o de interesse específico, no intuito de apresentar soluções para compatibilizar a preservação do meio ambiente com as atividades antrópicas já desenvolvidas nesses locais.

Como requisito indispensável para regularização fundiária em área de preservação permanente, o Código Florestal em seus artigos 64 e 65 exige a elaboração de estudos técnicos que comprovem a melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e habitabilidade:

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;
- 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.

§ 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.

Por se tratar de tema de extrema relevância, a Medida Provisória nº 756/2016 foi convertida na Lei Federal nº 13.465/2017, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, revogando o Capítulo III da Lei Federal nº 11.977/2009, com alterações para o Código Florestal. No entanto, manteve a essência da política pública voltada para as áreas urbanas.

O artigo 11 da Lei n.º 13.465/2017 define núcleo urbano informal consolidado como aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município. Ademais, o §2º do artigo 11 estabelece a obrigatoriedade da elaboração de estudos técnicos, no âmbito da Reurb, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso.

A lei prevê duas hipóteses de regularização fundiária. A de interesse social que refere-se aos núcleos urbanos informais ocupados, predominantemente, por população de baixa renda e de interesse específico aquela em que não está caracterizado o interesse social.

A regularização fundiária depende de prévia análise e aprovação, pelo Município, de um projeto de regularização. Essa aprovação municipal corresponde ao licenciamento ambiental e urbanístico do projeto, desde que o Município tenha conselho de meio ambiente e órgão ambiental capacitado.

A referida lei manteve para regularização em APP o cumprimento dos artigos 64 e 65 do Código Florestal. Nesses casos, o estudo técnico é elemento imprescindível e base para todo o processo de regularização.

O que se reconhece com a necessidade de elaboração de estudos detalhados é a complexidade quanto ao entendimento acerca de qual grau de alteração das funcionalidades dos elementos de uma APP acarretariam sua perda definitiva.

Ainda que a lei tenha como objetivo final a legitimação de posse dos seus ocupantes, certo é que legitimada a ocupação desses espaços, confere-se aos imóveis de uso residencial e comercial a conformidade ambiental que é o grande problema atualmente enfrentado pela maioria dos municípios.

Em alguns casos, a titulação não é o problema, mas sim a caracterização formal, com base nas exigências legais de que o empreendimento está situado em um núcleo consolidado.

Além disso, não basta apenas que se ateste que determinada área perdeu a função ecológica, indispensável também que demonstre que a função não é necessária no local (prevenção de inundações, por exemplo).

Diante disso, um desenvolvimento sustentável prevê o direito à moradia, garantindo a propriedade da terra e serviços públicos como energia elétrica, saneamento básico, água potável e asfaltamento, nesse sentido, tem-se a REURB possa ser um instrumento de efetivação desses direitos fundamentais, em conjunto com medidas de proteção ao meio ambiente.

3. A FUNÇÃO AMBIENTAL DA APP E SUA DELIMITAÇÃO NO PLANO DIRETOR

No Recurso Especial n.º 1.505.083, o Superior Tribunal de Justiça decidiu, em 2018, pela prevalência do Código Florestal sobre outros diplomas normativos que estabelecem os limites de área não-edificável às margens de cursos d'água. No caso específico, embora o Plano Diretor Municipal definisse a distância de 20 metros para a APP, reconheceu-se a necessidade de demolição da edificação, considerando-se uma área protegida de 100 metros, conforme a lei federal.

Em 2021, no Tema 1010, o STJ firmou tese jurídica, segundo a qual na vigência do Código Florestal, a extensão não edificável nas Áreas de Preservação Permanente de qualquer curso d'água, perene ou intermitente, em trechos caracterizados como área urbana consolidada, deve respeitar o que disciplinado pelo seu art. 4º caput, inciso I.

Acerca do entendimento fixado, destaca Antunes (2021):

A discussão sobre APP em áreas urbanas é muito relevante, devendo ser distinguidas, no mínimo, duas situações, sendo: 1) aquela em que já existem construções em afastamento menor do que 30 metros dos cursos d'água, com ampla ocupação da área, como é comum em várias cidades, inclusive com a existência de ruas às margens de rios etc. Em tais hipóteses, não há de se falar em áreas de preservação permanente, até mesmo devido ao fato da

inexistência da função ambiental que é condição essencial para a sua definição (Lei nº 12.651/2012, artigo 3º, II); e 2) aquela referente a áreas de expansão urbana, nas quais não existam edificações e a ocupação seja nova. Nesses casos, o Tema 1010 não deixa margem a dúvida em relação ao afastamento a ser observado.

A referência aos Planos Diretores e leis de uso e ocupação do solo trazida na Lei n.º 4.771/69 não foi repetida no Código Florestal de 2012. Os parágrafos nono e dez que continham disposição semelhante foram vetados, não consignando o diploma qualquer menção a uma normatização municipal acerca das áreas de preservação permanente em área urbana.

Diante de tal ausência, algumas interpretações jurídicas firmaram-se no sentido de que deveria ser dispensado às APPs urbanas o mesmo tratamento das APPs rurais.

Tal situação, no entanto, foi modificada pela Lei n.º 14.285, de 29 de dezembro de 2021, que introduziu o §10 conferindo competência aos municípios e ao Distrito Federal para estabelecer faixas marginais distintas daquelas estabelecidas no inciso I do artigo 4º. O §10 do referido artigo dispõe que em áreas urbanas consolidadas, ouvidos os conselhos estaduais, municipais ou distrital de meio ambiente, lei municipal ou distrital poderá definir faixas marginais distintas daquelas estabelecidas no inciso I do *caput*, com regras que estabeleçam a não ocupação de áreas com risco de desastres; a observância das diretrizes do plano de recursos hídricos, do plano de bacia, do plano de drenagem ou do plano de saneamento básico, se houver; e a previsão de que as atividades ou os empreendimentos a serem instalados nas áreas de preservação permanente urbanas devem observar os casos de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental fixados na lei.

A Lei n.º 14.285/2021 é objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade 7146 proposta pelo Partido dos Trabalhadores (PT), o Partido Socialista Brasileiro (PSB), o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e a Rede Sustentabilidade. Os autores sustentam que as leis ambientais dos entes subnacionais somente podem aumentar o rigor ambiental das normas nacionais, o que impediria a definição de faixas de APPs inferiores às estabelecidas na Lei 12.651/2012. Argumentam ainda que a lei torna extremamente simples alcançar os requisitos caracterizadores de área urbana consolidada, além de não prever nenhum limite temporal:

Embora bastante controverso, o tema ganha mais importância quando examinado sob a perspectiva de um município com as características de Manaus, uma cidade cercada por um rio de dimensões gigantescas. Como toda cidade ribeirinha, Manaus constituiu-se às margens do Rio Negro, avançando sobre toda a extensão dos 500 metros de sua APP.

Segundo Milaré (2004, p. 632), a compartimentação muito difundida entre a realidade ambiental e a realidade social contribui com a visão reducionista sobre a questão ambiental. O

autor chama atenção ainda para a necessidade de se considerar o “meio ambiente de modo holístico e sistêmico, tanto na ciência jurídica quanto no aporte de outras ciências, uma vez que o ambiente não pode separar-se do dia-a-dia da sociedade e do cidadão.”

Ocupações de toda natureza são verificadas diariamente, em áreas demasiadamente antropizadas. A impossibilidade fática do desfazimento dessas obras instaladas nos centros urbanos torna perene a ilegalidade.

Se considerada apenas pela comparação aos limites fixados pelo Código Florestal, de fato poder-se-ia afirmar acerca da inconstitucionalidade do dispositivo legal. No entanto, se partirmos para análise da função ambiental, tal distinção encontrará respaldo no ordenamento jurídico.

Ainda que comprovadamente a APP não tenha mais qualquer condição de cumprir a função ambiental conferida pela lei, continua a APP a existir? Como no caso de interrupção da faixa de APP, por ruas, ou grandes avenidas, por edificações preexistentes, viadutos e obras de saneamento? Haveria a descaracterização da APP, na medida em que não mais atende a função ambiental que a lei lhes atribui?

Para Antunes (2015, p.89), “a vegetação a ser suprimida ou suprimida, ou mesmo a área em si mesma, esteja ela coberta ou não por vegetação, somente pode ser tida como de preservação permanente se capaz de exercer as funções ambientais estabelecidas pela lei de regência”.

Considerando que a proteção sobre determinada área se justifica se esta desempenhar a função que corresponde à *ratio* da lei, a proibição de supressão de vegetação em APP somente será admitida quando esta ainda 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. Se tal função não é mais verificada, diante da intensa intervenção antrópica no meio, e a situação restar demonstrada no estudo a que a própria lei se refere, a manutenção da faixa imposta deixa de atender o propósito para o qual foi criada.

Prosseguindo em sua análise, Antunes (2015, p.89) conclui que:

É importante realçar que a novel legislação, no *caput* do artigo 4º, utiliza a expressão ‘em áreas rurais ou urbanas’, o que poderia levar o intérprete apressado a aceitar como verdade o fato de que em qualquer área urbana seja possível identificar APPs. Em nossa opinião, a *simples inclusão da expressão* áreas urbanas não é suficiente para afastar a função finalística da norma, muito menos para atribuir função ambiental a área que, concretamente analisada à luz da Hidrologia, da Botânica ou de outra ciência ambiental aplicada, não apresente as características necessárias para o aperfeiçoamento do conceito jurídico.

Trazendo novamente o exemplo do Município de Manaus, não seria possível impor-se à orla do Rio Negro, intensamente ocupada por edificações, inclusive abrangendo todo o centro histórico da cidade, uma APP de 500 metros.

Como enumera Araújo (2014), há posições defensoras de que as delimitações devem ficar a cargo do ente federativo municipal, sob pena de ser a lei local uma mera repetição da federal.

Um Plano Diretor, baseado em estudos minuciosos, poderá dispor sobre cada área de forma específica, aferindo em que limites estão em condições de proteger os cursos d'água.

4. O RECONHECIMENTO PELO JUDICIÁRIO DA PERDA DA FUNÇÃO AMBIENTAL

Recentemente, em sentença proferida em ação civil pública ajuizada pelo Município de Manaus, a Vara Especializada do Meio Ambiente do Amazonas, julgou improcedente o pedido de desocupação de uma área de preservação permanente, por reconhecer tratar-se de área urbana consolidada.

No processo 0211858-78.2008.8.04.0001, o juiz de direito baseou sua decisão em um relatório de vistoria elaborado pelo órgão ambiental que descreveu a presença no local de serviços de água, energia, coleta de lixo e asfaltamento. O documento também enfatizou que a APP “se encontra em constante alteração, devido às ações antrópicas como desmatamento, assoreamento do córrego e descarte de efluente domésticos *in natura* no igarapé”.

O magistrado decidiu pela perda da função ecológica do local e pela evidente impossibilidade de restabelecimento das condições ambientais originárias. Além disso, reconheceu a inaplicabilidade das disposições legais que determinam a conservação das faixas marginais dos cursos d'água, diante da conjunção dos seguintes pressupostos fáticos:

1. Omissão do Poder Público no impedimento das construções irregulares;
2. Ocupação urbana consolidada à margem de curso d'água sem a observância do afastamento legal;
3. Consequente perda das funções ecológicas inerentes às faixas marginais de curso d'água;
4. Irreversibilidade da situação, por se mostrar inviável, na prática, a recuperação da faixa marginal;
5. Irrelevância, nesse contexto, dos efeitos positivos que poderiam ser gerados com a observância do recuo em relação às novas obras;
6. Ausência de alternativa técnica ou locacional para a execução da obra (geralmente, em virtude da extensão reduzida dos lotes);
7. Prevalência do princípio da isonomia de tratamento concernente ao exercício do direito de propriedade sobre a proteção da inteira extensão da faixa marginal do curso d'água.

Aplicando os princípios constitucionais da proporcionalidade e razoabilidade, o juiz considerou que além da proteção ao meio ambiente há outros direitos em risco que podem permitir a utilização de áreas já antropizadas e a manutenção das edificações existentes. Conclui que “a retirada da residência apenas estaria maquiando o problema, o qual deixaria de ser ambiental para ser habitacional, pois transfere-se mais uma família para periferia da cidade ou até mesmo para outra invasão em área de preservação permanente”.

O entendimento firmado pela Vara de Meio Ambiente tem sido mantido pelo Tribunal de Justiça no julgamento dos recursos. Na Apelação n.º 0226382-80.2008.8.04.0001, a 2ª Câmara Cível manteve a sentença em sua integralidade, declarando a área ocupada como núcleo urbano informal consolidado, nos termos do artigo 11, III da Lei n.º 13.465/2017.

Adotando os fundamentos da decisão recorrida, o acórdão destacou que:

em que pese a importância das APPs, restou provado que a área em questão está ocupada para fins de moradia desde 2005, ou seja, há quase 20 anos abriga, além do recorrido, várias outras famílias, estando devidamente pavimentada, conforme consta do CROQUI DESITUAÇÃO E LOCALIZAÇÃO emitido pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente e Sustentabilidade.

Em outro processo, n.º 0226384-50.2008.8.04.0001, o Judiciário do Amazonas declarou a perda da função ambiental da APP, considerando relatório técnico da autarquia estadual de meio ambiente que informou que o corpo d'água foi tubulado pelo Poder Público:

Logo, tenho que a área de preservação permanente perdeu sua função ambiental de proteção do corpo hídrico que é de prevenir enchentes, evitar poluição das águas e assoreamento dos rios. Bem como não há que se falar em proteção do solo pois trata-se de uma área urbana consolidada, com a presença de asfalto, abastecimento de energia e água. Verifica-se ainda que é uma área mista, com forte ocupação de residências e pequenos comercios, características de área antropizada.

A jurisprudência do Amazonas adota, desde 2019, a tese da perda da função protetiva da APP quando há canalização do igarapé:

1. Conquanto a decisão beneficie um número certo de pessoas, ele não é inexpressivo. Ao contrário disso, pelas informações carreadas ao caderno processual e oriundas do IMPLURB e da SEMMAS (fls. 61/63), a área vistoriada encontra-se totalmente ocupada por residências e pontos comerciais, inexistindo área verde, assim como grande parte do igarapé encontra-se canalizado, necessitando de uma atuação mais eficaz do estado com vistas ao ordenamento urbano, notadamente em razão da elevada densidade demográfica daquela zona da cidade. 2. Ao contrário do alegado na apelação, a decisão combatida não suprimiu o direito ao meio ambiente equilibrado pois foi expressa ao afirmar que "a improcedência da demanda não afasta do Município de Manaus o dever de fiscalizar tais áreas, exercendo

o poder depolícia, visando inibir novas ocupações e conservar o igarapé livre de poluição"

O Judiciário, portanto, vem interpretando a APP em área urbana consolidada sob uma perspectiva finalística. As decisões citadas consideraram se os espaços protegidos de fato exercem as funções ambientais descritas na lei.

Embora nos casos julgados o magistrado tenha concluído pela presença dos critérios que definem área urbana consolidada e que foram introduzidos no Código Florestal pela Lei n.º 14.285/2021, os artigos 64 e 65 destacam a importância do estudo técnico, de modo a conciliar a permanência dos imóveis no local com a melhoria das condições ambientais, excluindo as áreas com risco de desastres.

Ademais, para caracterização da ocupação consolidada em APP, devem ser observadas as diretrizes do plano de recursos hídricos, do plano de bacia, do plano de drenagem ou do plano de saneamento básico, se houver.

Seriam, portanto, suficientes os relatórios ambientais e fotos juntados aos autos? A percepção do magistrado, no caso concreto, substituiria os estudos técnicos mencionados na legislação?

Demonstrando a complexidade técnica que envolve a análise da perda da função ambiental de uma a área de preservação permanente, a Deliberação Normativa CONSEMA 3/18 do Estado de São Paulo, cuja aplicação encontra-se suspensa judicialmente, elenca os requisitos que deverão ser observados, simultaneamente para sua caracterização: a APP não mais exerça a função de preservação de recursos hídricos; sua ocupação não comprometa a estabilidade geológica; não desempenhe papel significativo na preservação da biodiversidade; não seja relevante para facilitar o fluxo gênico de fauna e de flora; sua preservação não tenha relevância para a proteção do solo ou para assegurar o bem-estar das populações humanas.

Ainda que os relatórios técnicos constantes dos processos judiciais tenham atestado a presença de indicadores de área urbana consolidada, em conformidade com a legislação vigente, as funções ambientais específicas de preservação, estabilidade, proteção do solo, biodiversidade ou bem-estar das populações não foram analisados pelo técnicos ambientais, sendo a perda atestada pelo órgão julgador.

O Município de Manaus ainda não possui legislação específica estabelecendo limites diferenciados em APP para áreas consolidadas. As leis municipais remetem à aplicação do Código Florestal e demais leis ambientais.

A inexistência dos planos mencionados na legislação, bem como de um estudo ambiental que identifique as áreas em que as APPs, pela intensa antropização, encontram-se

descaracterizadas, obstam a edição de uma lei que considere as peculiaridades do Município de Manaus.

Diante da ausência de normas, o Poder Judiciário atua casuisticamente, interpretando, por vezes, de forma menos técnica indicadores ambientais que demandam análises mais complexas de especialistas.

O estudo ambiental e a legislação específica conferirão uniformidade na apreciação dos requerimentos perante os órgãos ambientais e segurança jurídica aos ocupantes das APPs urbanas que não desempenhem sua função, facilitando ainda os processos de regularização fundiária que envolvam núcleos informais em área de preservação permanente.

5.CONCLUSÃO

As discussões acerca das larguras das faixas que definem as áreas de preservação nos meios urbanos ilustram a dificuldade de se transpor para as cidades o entendimento do conceito de proteção. (BEZERRA; CHAER, 2012)

A REURB apresenta-se como um instrumento hábil a garantir à população, em sua maioria de baixa renda, o direito a uma moradia digna com a respectiva titulação, além de apresentar medidas mitigadoras que visam preservar o meio ambiente.

Muito além da simples metragem estabelecida na lei, a área de preservação permanente deve ser considerada dentro do contexto da função ambiental que desempenha. Esta função sofre interferência imediata das peculiaridades que revestem cada município brasileiro.

A elaboração do estudo técnico na REURB é basilar para avaliar se a APP ainda desempenha a função ambiental, quais áreas serão passíveis de regularização e quais serão recuperadas, comprovando a melhoria das condições urbano-ambientais da ocupação.

A Lei n.º 14.285, de 29 de dezembro de 2021 conferiu aos municípios e ao Distrito Federal a competência para estabelecer faixas marginais distintas daquelas estabelecidas no inciso I do artigo 4º. Com isso, o Plano Diretor, poderá dispor de forma específica sobre os limites de proteção da APP nos cursos d'água que ladeiam.

A complexidade que reveste o tema também vem sendo debatida no Judiciário amazonense, que em algumas situações, tem declarado a perda da função ambiental da APP urbana e determinado a regularização fundiária da ocupação consolidada.

A partir das reflexões empreendidas nesta pesquisa, conclui-se que a regularização fundiária é uma opção para garantir um ambiente sadio, sustentável e digno aos seus moradores, conciliando direitos fundamentais: meio ambiente, moradia e propriedade. No entanto, vale

lembrar que a alternativa mais eficaz é a prevenção e proteção desses espaços, devendo toda interpretação que implique na descaracterização da APP dar-se de forma restrita.

REFERÊNCIAS

AMAZONAS. Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas (VEMA). **Ação Civil Pública n. 0211858-78.2008.8.04.0001**. Requerente: Município de Manaus. Requerido: R.B.O. 10 ago. 2023. Acesso em: 06 jun. 2024. Disponível em: <https://consultasaj.tjam.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=01000D8I70000&processo.foro=1&processo.numero=0211858-78.2008.8.04.0001>.

AMAZONAS. Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas (VEMA). **Ação Civil Pública n.0226384-50.2008.8.04.0001**. Requerente: Município de Manaus. Requerido: Sidneia Santos. Acesso em 06 jun. 2024. Disponível em: <https://consultasaj.tjam.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=01000DC2R0000&processo.foro=1&processo.numero=0226384-50.2008.8.04.0001>.

AMAZONAS. Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas (1ª Câmara Cível). **Apelação 0254915-44.2011.8.04.0001**. Ação Civil Pública. Desocupação De Área De Preservação permanente. Inviabilidade. Núcleo Urbano Informal Consolidado. Decurso De Longo Lapso Temporal. Preponderância Do Direito Social à Moradia. Autorização Legal Para A Intervenção Em Face De interesse Social. Sentença Mantida. Requerente: Município de Manaus. Requeridos: Município de Manaus e outros. Relator: Mariadas Graças Pessoa Figueiredo, 19 ago 2019. Acesso em 05 jun. 2024. Disponível em: <https://consultasaj.tjam.jus.br/pastadigital/abrirDocumentoEdt.?origemDocumento=M&nuProcesso=025491544.2011.8.04.0001&cdProcesso=P00007C7X0000&cdForo=900&tpOrigem=2&flOrigem=S&nmAlias=SG5TJ&instanciaProcesso=SGCR&cdServico=190301&ticket=%2FMfyebQglbu3mLXanRjQ5%2Fau2fDZF3iZ5cIpFw9xzx8NrSXJvpk16dT3WS64xI3gGryJbGoDfoVaLdVxV3UmeajKUpAor3L0cCehwjB2Hxj0vkLM5%2Ffiwsr94sTKGet4HqdsJFbvF6c%2Fz840IKN1e2mpLXNRq85KXUmsaUMkcxC6zCIZBDRnR7B4yTISqAlmB%2B8yHprZ0PFyHyT1rONEuESMeMmcW1vvpqY9F8NOv4CAEkVcfFsiL2%2BDuAVmRk1jbKe8zdlq7jLyNrQkfsLq4GbLT3rlaqc8lNa5WhMy1JBvACmYkAQTuOjekbslOithU582D9Vr0oWIN9e5Vuc9KNk6bqx6iLwCF5dUe%2B%2BtXCMi3lax09C%2BG3gWy5NHQmqmGIVKZRxccVVvmHynZPlcmXF8avGTfWBOhCVViUQWr7ktKGiNWwoFIToaAEDXhtO>.

ANTUNES, Paulo de Bessa. Quem tem medo do Tema 1010 do Superior Tribunal de Justiça? **Consultor Jurídico**, 15 jul.2021. Acesso em: 2 jun.2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jul-15/paulo-antunes-quem-medo-tema-1010-stj/15> de julho de 2021.

ANTUNES, Paulo de Bessa. Áreas de preservação permanente urbanas. O novo Código Florestal e o Judiciário. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, n. 206, p. 83-98, abr./jun. 2015.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. **As áreas de preservação permanente e a questão urbana** (2002). Acesso em 20 de abril de 2024. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1083>.

BEZZERA, Maria do Carmo de Lima; CHAER, Tatiana Mamed Salum. Regularização fundiária e os conflitos com as normas do Código Florestal para APP urbana. **Revista eletrônica de estudos urbanos e regionais**. Rio de Janeiro, n. 10, p.26-36, set. 2012.

BRASIL. Conselho Nacional de Meio Ambiente. **Resolução 369 de 28 de março de 2006**. Dispõe 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. Acesso em: 6 jun.2024. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=104080>.

BRASIL. Lei 11.977 de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Acesso em: 6 jun.2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm

BRASIL. Lei 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, 2012. Acesso em: 2 jun.2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm

BRASIL. Lei 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências.. Brasília, 2017. Acesso em: 2 jun.2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm#art82.

BRASIL. Lei 14.285, de 29 de dezembro de 2021. Altera as Leis nºs 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre regularização fundiária em terras da União, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, para dispor sobre as áreas de preservação permanente no entorno de cursos d'água em áreas urbanas consolidadas.. Brasília, 2021. Acesso em: 2 jun.2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14285.htm.

FERNANDES, Edésio. Desafios da regularização fundiária de assentamentos informais consolidados em áreas urbanas. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU**, Belo Horizonte: n. 49, ano 9, p. 34-35, jan./fev. 2010.

MATTOS, Fernanda Miranda Ferreira de. Estudo de impacto de vizinhança e a busca pela sustentabilidade dos espaços urbanos. **Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Amazonas**, Manaus: v. 11, n.1, p. 133-160, jan/jun 2010.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

SÃO PAULO. CONSELHO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE. **Deliberação Normativa 3/18**. Reconhece como atividade de baixo impacto ambiental a implementação ou a regularização de edificações em imóveis urbanos cujas Áreas de Preservação Permanente

(APPs) tenham perdido suas funções ambientais. São Paulo, 2018 Acesso em: 4 jun. 2024. Disponível em: <https://cetesb.sp.gov.br/licenciamentoambiental/wp-content/uploads/sites/32/2019/05/Delibera%C3%A7%C3%A3o-CONSEMA-n%C2%BA-03-2018.pdf>

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial N.º 1505083 SC. Ação civil pública. Administrativo e Ambiental. Área de preservação permanente-APP. Suposta antinomia do Código Florestal com a Lei de parcelamento do solo urbano no que tange à definição da área não-edificável às margens de rio. maior proteção do meio ambiente. Incidência do limite previsto no Código ambiental vigente à época dos fatos. Recurso especial do Ministério Público do Estado de Santa Catarina provido, para reconhecer a impossibilidade de continuidade ou permanência de qualquer edificação na área de preservação das margens do rio Tubarão. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Dje 10 De Dezembro De 2018. Acesso em: 4 jun. 2024. Disponível em <https://Scon.Stj.Jus.Br/SCON/Pesquisar.Jsp?B=ACOR&Livre=Plano+Diretor+E+Limite+De+App&O=JT>

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade 7146. Lei nº 14.285, de 2021, que altera o novo Código Florestal, dentre outras normas. Eventual violação ao regime de legislação concorrente e aos princípios que regem a proteção ao meio ambiente. Rito do art. 12 da lei nº 9.868, de 1999. Acesso em 4 jun. 2024. Disponível em https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%207146%22&base=decisoes&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true.