

**XXXI CONGRESSO NACIONAL DO  
CONPEDI BRASÍLIA - DF**

**DIREITO AMBIENTAL, AGRÁRIO E  
SOCIOAMBIENTALISMO I**

**NORMA SUELI PADILHA**

**JERÔNIMO SIQUEIRA TYBUSCH**

**PAULA DE CASTRO SILVEIRA**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Profa. Dra. Samyra Haydée Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

**Diretor Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

**Representante Discente:** Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

**Comunicação:**

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

**Eventos:**

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

**Membro Nato** - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

D597

DIREITO AMBIENTAL, AGRÁRIO E SOCIOAMBIENTALISMO I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Norma Sueli Padilha, Jerônimo Siqueira Tybusch, Paula de Castro Silveira – Florianópolis: CONPEDI, 2024.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-036-6

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Saúde: UM OLHAR A PARTIR DA INOVAÇÃO E DAS NOVAS TECNOLOGIAS

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito ambiental e agrário. 3.

Socioambientalismo. XXXI Congresso Nacional do CONPEDI Brasília - DF (3: 2024 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



# **XXXI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA - DF**

## **DIREITO AMBIENTAL, AGRÁRIO E SOCIOAMBIENTALISMO I**

---

### **Apresentação**

O Grupo de Trabalho Direito Ambiental, Agrário e Socioambientalismo I vem desempenhando importante papel na produção de pensamento crítico e reflexivo voltado à área do direito Ambiental e suas conexões interdisciplinares no âmbito da sustentabilidade e suas múltiplas dimensões.

Entre as temáticas abordadas em nosso Congresso de Brasília neste ano de 2024 estão: Racismo Ambiental, Incidente de Deslocamento de competência ecológica, Justiça Ambiental, Desenvolvimento Sustentável, proteção dos Recursos Naturais, Justiça climática, queimadas no Brasil, desinformação ambiental, áreas de preservação acadêmica, direito à sadia qualidade de vida das comunidades vulnerabilizadas, licenciamento ambiental, direitos da natureza, políticas públicas ambientais, preservação do patrimônio cultural, cidadania ambiental, soluções verdes, energias renováveis, controle concentrado de constitucionalidade como instrumento de defesa de direitos ambientais, uso de drones na agricultura e seus desafios ecológicos e vulnerabilidade socioambiental.

A diversidade e a qualidade das temáticas apresentadas demonstraram o comprometimento com a pesquisa ambiental na área do direito. Da mesma forma, percebe-se a evolução do Grupo de Trabalho nos seus mais de 15 anos de existência no âmbito do CONPEDI, fortalecendo e ampliando nossas redes de pesquisa. Boa leitura!

**O CONFLITO DE NORMAS ACERCA DA METRAGEM DA ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE DOS CORPOS HÍDRICOS EM SÃO LUÍS-MA.**  
**THE CONFLICT OF LAWS ABOUT PERMANENT PRESERVATION AREA OF RIVERS IN SÃO LUÍS-MA.**

**Lorena Saboya Vieira**  
**Klaus Moreira Ribeiro**  
**Claudio Roberto Marques Da Silva**

**Resumo**

A área de preservação permanente encontra-se presente no ordenamento jurídico brasileiro, sobretudo após 1988, a partir da obrigação imposta pela Constituição Federal ao Poder público para a criação de espaços protegidos (artigo 225, § 1º inciso III), que, em parte, teve sua regulamentação pela lei 12.651/2012, que instituiu o Código Florestal. A matéria, cuja competência também é definida pela Carta Magna, ao longo dos anos, apresenta alterações pontuais, mantendo na essência a concepção de função ambiental e proteção de espaços geográficos sensíveis. Sendo assim, o objetivo central do presente estudo visa discutir o conflito de metragem existente sobre a área de preservação permanente das faixas marginais dos cursos d'água do município de São Luís e sua ligeira dissonância entre os diplomas normativos promulgados pelos entes federativos, conforme a competência comum de cada um deles em matéria ambiental. A metodologia empregada na pesquisa legislativa, bibliográfica e jurisprudencial.

**Palavras-chave:** Direito ambiental, Competência, Área de preservação permanente

**Abstract/Resumen/Résumé**

The area of permanent preservation is present in the Brazilian legal system, especially after 1988, based on the obligation imposed by the Federal Constitution to the public authorities to create protected spaces (article 225, § 1st item III), which, in part, It was regulated by law 12.651/2012, which established the Forest Code. The matter, whose competence is also defined by the Bigger Law, has presented occasional changes over the years, maintaining in essence the concept of environmental function and protection of sensitive geographic spaces. Therefore, the central objective of the present study aims to discuss the existing conflict of footage regarding the area of permanent preservation of the marginal strips of watercourses in the municipality of São Luís and its slight dissonance between the normative diplomas promulgated by the federative entities, according to the common competence of each of them in environmental matters. The methodology used in legislative, bibliographic and jurisprudential research.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Environmental law, Competence, Permanent preservation area



## 1. INTRODUÇÃO

As Áreas de Preservação Permanente - APP, criadas e reguladas pelo Código Florestal Brasileiro, essencialmente propõem-se a proteger espaços territoriais especialmente sensíveis ao meio ambiente. Dentre eles encontram-se agasalhados na concepção de área de preservação permanente os recursos hídricos, a biodiversidade, estabilidade geológica e a paisagem.

Reflete-se, assim, que os referidos espaços protegidos são de suma importância para manutenção e conservação do equilíbrio ambiental, bem como na garantia do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como bem essencial à vida.

Ocorre que, ao longo do tempo, a regulamentação da proteção das áreas de preservação permanente sofreu modificações, bem como houve a ampliação dos entes autorizados a legislar sobre a instituição dessas áreas, o que, por sua vez, possibilitou a ocorrência de conflitos de normas e, também, entendimentos diversos dos gestores acerca de qual ato prevalece.

Desde que foi criado, durante o governo de Getúlio Vargas, o Código Florestal Brasileiro já passou por sete alterações. Por meio do Decreto 23.793/34, o primeiro código instituído estabeleceu, entre outros pontos, o conceito de florestas protetoras. Embora semelhante ao atual conceito das APPs, o decreto não previa as distâncias mínimas para a proteção dessas áreas (Câmara dos Deputados, 2011).

A limitação acerca da instituição e dos diferentes tipos de APPs ocorre somente em 1965, com a Lei Federal 4.771, que estabeleceu limitações ao direito de propriedade no que se refere ao uso e exploração do solo e das florestas localizadas em determinados locais considerados de preservação permanente (Câmara dos Deputados, 2011).

Atualmente, o novo Código Florestal Brasileiro, Lei Federal 12.651 de 2012, é o diploma responsável pelas atuais regras que regem as APPs no país, sendo a lei geral sobre a matéria, segundo o que preceitua o artigo 24, inciso VI da Constituição Federal.

Por se tratar de matéria de competência concorrente, o constituinte determinou que a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais, o que não exclui a competência suplementar dos Estados (§1º e 2º do artigo 24, Brasil, 1988).

Neste sentido, julga-se importante analisar pontualmente alguns aspectos históricos que remontam a compreensão secular de proteção dessas áreas. Contudo, convém frisar de pronto que o alcance do estudo se encontra limitado às áreas de preservação permanente das faixas

terrestres com cobertura ou não de vegetação que margeiam os corpos hídricos ludovicenses e sua relação com os demais diplomas normativos florestais dos entes federativos, verificando se há descompasso entre as normas municipais, estaduais e federais.

O fundamento do estudo justifica-se pela constatação, no município de São Luís-MA, da ocorrência dos conflitos entre a norma municipal e a estadual, já que a norma municipal em discussão (Plano Diretor de São Luís) coaduna-se com a lei federal - Código Florestal Brasileiro, no que se refere à metragem da margem de corpos hídricos considerada como área de preservação permanente.

O conflito apresentado resulta em inúmeros prejuízos ao desenvolvimento saudável e sustentável do município de São Luís, bem como dificulta a atuação dos órgãos ambientais envolvidos e gera insegurança jurídica e ambiguidade aos empreendimentos que necessitam fazer uso do solo, criando um ambiente que pode ser desfavorável ao desenvolvimento.

Neste sentido, busca-se com esta pesquisa trazer significativas reflexões sobre a interação das normas municipais, estaduais e ambientais sobre as APP's de margem de cursos d'água em São Luís e avaliar a implementação do Plano Diretor como norma central sobre a matéria.

## **2. ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE – APPs NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.**

A concepção inicial de que há territórios que demandam especial atenção normativa, sobretudo no que tange à proteção ambiental, não se apresenta circunstancialmente diante da insegurança climática decorrente da ação predatória humana.

É secular no ordenamento jurídico pátrio comandos protetivos da cobertura vegetal dos cursos hídricos brasileiros. Leciona Paulo de Bessa Antunes que, anteriormente, as áreas de preservação permanentes eram denominadas de florestas protetoras e o conceito inserido por meio do Decreto nº 4.421, expedido em 21 de dezembro de 1921. Nesses termos:

Como se sabe, as Áreas de Preservação Permanente, ainda que sob a designação de florestas protetoras, existem no Direito Brasileiro de longa data, tendo sido introduzidas pelo Decreto nº 4.421, de 28 de dezembro de 1921, que, em seu artigo 3º, I, §§ 1º, 2º, 3º e 4º, estabeleceu que eram protetoras as florestas que servissem para (i) beneficiar a higiene e a saúde pública; (ii) garantir a pureza e abundância dos mananciais aproveitáveis à alimentação; (iii) equilibrar o regime das águas correntes que se destinam não só às irrigações das terras agrícolas como também às que servem de vias de

transporte e se prestam ao aproveitamento de energia; (iv) evitar os efeitos danosos dos agentes atmosféricos; (v) impedir a destruição produzida, pelos ventos; (vi) obstar a deslocação das areias movediças como também os esbarrocamentos, as erosões violentas, quer pelos rios, quer pelo mar; e (vii) auxiliar a defesa das fronteiras (Antunes, 2015, p. 87).

Como arrimo no art. 3º, I, §§ 1º, 2º, 3º e 4º do Decreto nº 4.421/1921, depreende-se indissociável o substrato normativo da função ambiental contida na definição de floresta protetora. Dito de outro modo, o vindouro conceito de área de preservação permanente não se restringe, por si só, por mero efeito da lei, fixando o local protegido, mas também consubstanciado pela concepção da função ambiental da área salvaguardada. É o que defende Paulo de Bessa Antunes:

[...] consideram-se áreas de preservação permanente aquelas que apresentam dois requisitos fundamentais, (i) a função ambiental e (ii) as definições geográficas contempladas no Novo Código Florestal. Não há que se confundir a mera localização geográfica com o conceito legal de área de preservação permanente. Por um lado, há uma continuidade na tradição jurídica brasileira especificamente ligada ao tema (Antunes, 2015, p. 88).

Nos diplomas ambientais subsequentes, conserva-se a tradição de que os espaços territoriais especialmente protegidos se encontram acompanhados da função ambiental. Convém reproduzir os dispositivos dos códigos florestais anteriores que garantem o legado funcional-ambiental das normas protetivas:

Art. 3º do Decreto nº 23.793/1934. As florestas classificam-se em:

a) protetoras;

Art. 4º Serão consideradas florestas protetoras as que, por sua localização, servirem conjunta ou separadamente para qualquer dos fins seguintes:

a) conservar o regime das águas;

b) evitar a erosão das terras pela ação dos agentes naturais;

c) fixar dunas;

d) auxiliar a defesa das fronteiras, de modo julgado necessário pelas autoridades militares;

e) assegurar condições de salubridade pública;

f) proteger sítios que por sua beleza mereçam ser conservados;

g) asilar espécies raras de fauna indígena. (Brasil, 1934).

[...]

Art. 1º, *caput*, da Lei nº 4.771/1965. As florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do País,



exercendo-se os direitos de propriedade, com as limitações que a legislação em geral e especialmente esta Lei estabelecem.

§ 2º. Para os efeitos deste Código, entende-se por:

II – Área de preservação permanente: área protegida nos termos dos arts. 2º e 3º desta Lei, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas; (Brasil, 1965).

[...]

Art. 3º, *caput*, da Lei nº 12.651/2012. Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

II – Área de Preservação Permanente - APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas; (Brasil, 2012).

É seguro, portanto, manter-se agasalhado na compreensão de que a área de preservação ambiental reside essencialmente no preenchimento dos requisitos da função ambiental e da definição e localização geográfica do espaço especialmente protegido.

Importante ressaltar que a Lei Federal 4.771 de 1965 trouxe a discussão da competência ambiental federal sobre a legislação da matéria florestal, como aponta Paulo de Bessa Antunes:

Deve ser observado que a Lei no 4.771/1965 foi editada no regime Constitucional de 1946, no qual a competência para dispor sobre florestas era da União, não se falando de competência concorrente, como constava da alínea “I”, do inciso XV do artigo 5º daquela Carta. Como se pode constatar, o legislador de 1965 utilizou a expressão “pelo só efeito desta lei”, o que poderia dar a entender que o conceito de APP teria sido reduzido a uma mera localização, abrindo-se mão do conceito de função ambiental; todavia, a posterior evolução legislativa da matéria se encarregou de sanar qualquer mal-entendido, sendo certo que a Medida Provisória no 2.166-67 de 2001 acrescentou o § 2º, I, ao artigo 1º do Código Florestal reafirmando o conceito finalístico para que se pudesse determinar a existência ou não de APP (Antunes, 2015, p.91).

A Constituição Federal de 1988, como já apontado neste estudo, traz, em seu artigo 24, VI, a matéria para a competência concorrente, ampliando a atuação legislativa dos entes federativos.

Por sua vez, o Código de 2012, Lei 12.651, em especial no que se refere às APP's de margem de rio, apesar de ter mantido o conceito e a metragem da lei anterior, passou a considerar que a faixa marginal dos cursos d'água cobertos ou não por vegetação e, nas

pequenas propriedades ou posse rural familiar, podem ser computados no cálculo da área de reserva legal os plantios de árvores frutíferas ornamentais ou industriais (Câmara dos Deputados, 2011).

Também, segundo Antunes (2015), o artigo 65 da Lei nº 12.651/2012, permitiu ao gestor local, no caso concreto, identificar a função ambiental das chamadas “APPs urbanas” e dar-lhes tratamento adequado ao conjunto da legislação aplicável.

## **2. APP’S EM ÁREAS URBANAS – CASO DO CONFLITO LEGISLATIVO DO MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS DO MARANHÃO.**

A política de ocupação urbana, bem como o seu tratamento legal, obteve contornos e limites estabelecidos na Constituição Federal. Em termos gerais, a gestão e o planejamento da ocupação urbana é uma atribuição dos municípios, podendo sofrer interferências dos demais entes da federação.

Neste sentido, segundo Paulo de Bessa Antunes, as áreas urbanas possuem uma esfera de competência da União (artigo 21, XX), uma de competência concorrente com os Estados (artigo 24, I), uma exclusiva dos Estados (artigo 25, §3º. Além disso, existem as competências exclusivas dos municípios, vinculadas ao interesse local (artigo 30, I, II e VIII) que se aperfeiçoam com o poder outorgado aos municípios para suplementar as legislações federal e estadual no que couber (Antunes, 2015), sendo, portanto, a Constituição Federal a norma que equilibra e harmoniza este cenário.

À União foi outorgada a competência específica para estabelecer normas gerais de política urbana (Artigo 182, c/c Art. 21, XX), a qual deve ser executada pelo Município, conforme o disposto em seu Plano Diretor. Como se sabe, o STF<sup>1</sup> já assentou definitivamente que a Constituição deve ser interpretada como um todo harmônico. A Constituição é um todo e deve ser interpretada de forma a assegurar a compatibilidade entre todos os seus comandos, haja vista que a Constituição não pode ser tida como um conjunto caótico de normas: “Mas, é lugar comum que o ordenamento jurídico e a Constituição, sobretudo, não são aglomerados caóticos de normas; presumem-se um conjunto harmônico de regras e de princípios.” (BRASIL, 2004). A orientação do STF reflete velha concepção doutrinária que pode ser resumida na opinião de Carlos Maximiliano (1981, p. 128): “O Direito não é um conglomerado caótico de preceitos; constitui vasta unidade, organismo regular, sistema, conjunto harmônico de normas coordenadas, em

---

<sup>1</sup> Recurso Extraordinário n. 387.047. Relator Ministro Eros Grau. DJ, 6 mar. Diário da Justiça Eletrônico, 2 maio 2008a.

interdependência metódica, embora fixada cada uma em seu lugar próprio” (Antunes, 2015, p. 91).

Percebe-se, como será adiante melhor discutido, que tanto a Constituição Federal quanto a jurisprudência pátria convergem no sentido de que quem melhor rege e organiza o espaço urbano é o ente Municipal.

No caso do Município de São Luís do Maranhão, com a promulgação da Lei Municipal nº 7.122/2023, que versa sobre o Novo Plano Diretor da cidade de São Luís – MA, reacendeu a discussão outrora preterida acerca da extensão da área de preservação permanente que margeiam os rios perenes e intermitentes cravados na capital do Maranhão, mormente porque se percebe ligeiro descompasso entre a metragem definida na Lei nº 3.253/1992, que dispõe a respeito do Zoneamento, Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo da capital maranhense, e o tamanho das faixas marginais estabelecidos no Código Florestal Brasileiro (Lei nº 12.651/2012).

Nos termos do *caput* e dos §§1º e 2º do art. 31 do Novo Plano Diretor de São Luís, são consideradas áreas de preservação permanente os rios naturais perenes e intermitentes, bem como suas margens, conforme as prescrições contidas no Código Estadual de Meio Ambiente, Lei Estadual nº 5.405/1992, e no Código Florestal Brasileiro. A saber:

Art. 31 As Áreas de Preservação Permanente no Município de São Luís dividem-se em:

[...]

III - rios naturais perenes e intermitentes e suas margens;

[...]

§1º São consideradas Áreas de Preservação Permanente, além das descritas nos incisos I ao VIII do Art. 31, todas as previstas nos termos do Código Estadual de Meio Ambiente e do Código Florestal Brasileiro.

§2º Os usos ou intervenções em áreas de preservação permanente obedecerão aos critérios definidos no Código Estadual de Meio Ambiente e no Código Florestal Brasileiro.

Dito de outro modo, adotam-se as metragens previstas no Código Florestal Brasileiro e no Código Estadual de Meio Ambiente para efeito de conservação da cobertura vegetal das faixas marginais que segue os corpos hídricos. Nas alíneas “a” a “e” do inciso I do art. 4º da Lei Federal nº 12.651/2012 mensuram a largura mínima que deve ser mantida sem supressão vegetal da área de preservação permanente:

Art. 4º da Lei Federal nº 12.651/2012. Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei:

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

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

O Código Estadual de Meio Ambiente do Maranhão, por outro lado, considera como APP as faixas marginais dos cursos d'água sem dispor expressamente sobre a metragem que deve ser conservada, mas impõe observância as regras previstas na legislação estadual e federal. Ademais, na hipótese de áreas urbanas definidas por lei municipal, deve-se adotar as disposições contidas nos planos diretores e nas leis de usos do solo:

Art. 54 do Código Estadual de Meio Ambiente do Maranhão. Consideram-se de preservação permanente:

VII - a faixa marginal dos rios ou de qualquer curso d'água, de acordo com a legislação estadual e federal em vigor;

**Art. 55 do Código Estadual de Meio Ambiente do Maranhão. 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, observa-se ao disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo. (Grifo dos autores).**

Ao encontro dessa linha de raciocínio desenvolvida, depreende-se viável defender a tese de que as faixas marginais dos rios em perímetro urbano devem observar a metragem definida como área de preservação permanente no Código Florestal Brasileiro.

Sucedo que o diploma ambiental maranhense, ao prescrever regra de aplicação subsidiária, na hipótese de plano diretor ou lei de uso do solo promulgada pelo município seja contrária aos interesses ambientais, impõe aplicação das regras previstas no ordenamento jurídico estadual:

Art. 56 do Código Estadual de Meio Ambiente do Maranhão. As disposições regulamentares do Estado prevalecerão na hipótese de os planos diretores de

uso do solo contrariarem interesses ambientais, bem como na ausência desses instrumentos de ordenação municipal.

A Constituição Estadual do Estado do Maranhão, na alínea “h” do inciso IV do art. 241<sup>2</sup>, preserva a cobertura vegetal das margens dos rios, no mínimo, 50 (cinquenta) metros de largura.

Por outro lado, em que pese o Novo Plano Diretor do Estado do Maranhão tenha previsto a metragem das APP's dos corpos d'águas semelhantes à disposta na Lei Federal nº 12.651/2012, a Lei de Zoneamento, Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo do município de São Luís permanece em vigor estabelecendo normas distintas a respeito da preservação da cobertura vegetal localizada nas laterais dos cursos hídricos locais:

Art. 81 da Lei Municipal nº 3.253/1992 - As Zonas de Proteção Ambiental <sup>2</sup> situam-se em áreas de terra firme e de proteção às bacias hidrográficas, lagos, lagoas, mangues, igarapés, rios e outras áreas inundáveis por marés, sendo considerada de preservação ambiental todo o interior e uma faixa externa de 50,00m (cinquenta metros), a partir de suas margens.

Nessa linha de raciocínio, o referido diploma municipal prevê que, nas margens de cursos d'águas, só são permitidas construções a partir de uma distância mínima de 50 (cinquenta) metros, devendo ser contado a partir das suas margens – transcrição do comando similar ao art. 81 – acrescentando ainda a necessidade de que seja observada cobertura mínima arbóreo-vegetal de valor igual a 75% (setenta e cinco por cento), de acordo com *caput* do art. 86 da Lei de Zoneamento de São Luís.

Restringindo ainda mais a utilização das áreas de preservação ambiental, o parágrafo único do art. 86 do diploma em apreço dispõe que, respeitado os limites de 50 metros e de cobertura arbórea de 75%, a construção de vias de acesso aos logradouros e às edificações deve observar também a distância mínima de 15 (quinze) metros. A rigor:

Art. 86, parágrafo único, da Lei Municipal nº 3.253/1992: Nos limites estabelecidos acima, só é permitida a construção de vias de acesso aos logradouros, edificações, desde que a uma distância mínima de 15,00 m (quinze metros), exigindo-se a preservação de cobertura arbóreo-vegetal nesta faixa.

---

<sup>2</sup> Art. 241 – Na defesa do meio ambiente, o Estado e os Municípios levarão em conta as condições dos aspectos locais e regionais, e assegurarão: IV – a proteção das seguintes áreas de preservação permanente: h) faixa de, no mínimo, cinquenta metros em cada margem dos mananciais e rios;

<sup>3</sup> Segundo o Art. 6º da Lei de Zoneamento, Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo do município de São Luís: “os limites desta Zona estão compreendidos pela área do entorno das bacias hidrográficas, correntes, rios, riachos, pontes, lagos e lagoas, periodicamente inundáveis pela própria bacia ou marés, que estão contidas em todo território municipal, concluindo este perímetro”.

Dito de outro modo, além dos 50 metros contados da margem do rio, deve-se observar ainda mais 15 metros nos arruamentos de acesso à logradouros e às edificações cujo cômputo perfaz 65 (sessenta e cinco) metros de área de preservação ambiental que não podem ser manejadas, mantendo-a preservada sem edificações.

No que tange às regras ambientais estaduais, a tese arguida em ato enunciativo anterior é de que padecem de inconstitucionalidade, na esteira dos acórdãos assentados pelo Supremo Tribunal Federal (ADI nº 2142/CE e ADI nº 6602/SP), sob a justificativa de violação do pacto federativo por extrapolarem regras gerais estabelecidas pela União e invadir a competência privativa dos municípios:

Direito constitucional e ambiental. Ação direta de inconstitucionalidade. Constituição do Estado do Ceara. Licenciamento ambiental. Resguardo à competência municipal. 1. Ação direta de inconstitucionalidade contra o art. 264 da Constituição do Estado do Ceara. Alegação de que o dispositivo impugnado, ao exigir a anuência de órgãos estaduais para o licenciamento ambiental, viola o princípio federativo e a autonomia municipal. 2. O Município é competente para legislar sobre o meio ambiente no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c 30, I e II, da Constituição Federal). Tema 145/STF. **3. Cabe aos municípios promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos possam causar impacto ambiental de âmbito local. Precedentes. 4. Procedência do pedido, para dar interpretação conforme ao art. 264 da Constituição do Estado do Ceara a fim de resguardar a competência municipal para o licenciamento de atividades e empreendimentos de impacto local.** Tese de julgamento: “É inconstitucional interpretação do art. 264 da Constituição do Estado do Ceara de que decorra a supressão da competência dos Municípios para regular e executar o licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos de impacto local”. (STF - ADI: 2142 CE 0000513-79.2000.1.00.0000, Relator: ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 27/06/2022, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 04/07/2022). (Grifo dos autores).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO URBANÍSTICO. PLANEJAMENTO E USO DO SOLO URBANO. §§ 1º A 4º DO INC. VII DO ART. 180 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. RESTRIÇÕES AOS MUNICÍPIOS PARA A DESAFETAÇÃO DE ÁREAS DEFINIDAS EM PROJETOS DE LOTEAMENTO COMO ÁREAS VERDES OU INSTITUCIONAIS. OFENSA DIRETA À CONSTITUIÇÃO DA REPUBLICA. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE ENTRE UNIÃO, ESTADOS E DISTRITO FEDERAL PARA DISPOR SOBRE DIREITO URBANÍSTICO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DOS MUNICÍPIOS PARA TRATAR DE MATÉRIA DE INTERESSE LOCAL. OFENSA AOS INCS. I E III DO ART. 30 E ART. 182, DA CONSTITUIÇÃO DA REPUBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA. 1. É direta a contrariedade à repartição de competência legislativa traçada pela Constituição da República, ainda que essa análise se ponha em pauta o cotejo das normas infraconstitucionais.

Precedentes. 2. Os Municípios têm competência para legislar sobre assuntos de interesse local compreendendo o ordenamento territorial, o planejamento urbano e a fiscalização de áreas de uso e ocupação do solo. Precedentes. **3. É formalmente inconstitucional norma estadual pela qual se dispõe sobre direito urbanístico em contrariedade ao que se determina nas normas gerais estabelecidas pela União e em ofensa à competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, sobre os quais incluídos política de desenvolvimento urbano, planejamento, controle e uso do solo.** Precedentes. **4. É inconstitucional norma de Constituição estadual pele, a pretexto de organizar e delimitar competência de seus respectivos Municípios, ofendido o princípio da autonomia municipal, consoante o art. 18, o art. 29 e o art. 30 da Constituição da República.** Precedentes. 5. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgada procedente para declarar inconstitucionais os §§ 1º a 4º do inc. VII do art. 180 da Constituição do Estado de São Paulo. (STF - ADI: 6602 SP, Relator: CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 14/06/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 24/06/2021). (Grifo dos autores).

Insta trazer a baila o entendimento recente do Superior Tribunal de Justiça que, em julgamento de recursos especiais repetitivos (Tema 1.010), a Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça (STJ), por unanimidade, firmou o entendimento de que o Código Florestal (Lei 12.651/2012) deve ser aplicado para a delimitação da extensão da faixa não edificável a partir das margens de cursos d'água em áreas urbanas consolidadas:

RECURSO ESPECIAL REPETITIVO. AMBIENTAL. CONTROVÉRSIA A ESPEITO DA INCIDÊNCIA DO ART. 4º, I, DA LEI N. 12.651/2012 (NOVO CÓDIGO FLORESTAL) OU DO ART. 4º, CAPUT, III, DA LEI N. 6.766/1979 (LEI DE PARCELAMENTO DO SOLO URBANO). DELIMITAÇÃO DA EXTENSÃO DA FAIXA NÃO EDIFICÁVEL A PARTIR DAS MARGENS DE CURSOS D'ÁGUA NATURAIS EM TRECHOS CARACTERIZADOS COMO ÁREA URBANA CONSOLIDADA. 1. Nos termos em que decidido pelo Plenário do STJ na sessão de 9/3/2016, aos recursos interpostos com fundamento no CPC/2015 (relativos a decisões publicadas a partir de 18 de março de 2016) serão exigidos os requisitos de admissibilidade recursal na forma nele prevista (Enunciado Administrativo n. 3). 2. Discussão dos autos: Trata-se de mandado de segurança impetrado contra ato de Secretário Municipal questionando o indeferimento de pedido de reforma de imóvel derrubada de casa para construção de outra) que dista menos de 30 (trinta) metros do Rio Itajaí-Açu, encontrando-se em Área de Preservação Permanente urbana. O acórdão recorrido negou provimento ao reexame necessário e manteve a concessão da ordem a fim de que seja observado no pedido administrativo a Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei n. 6.766/1979), que prevê o recuo de 15 (quinze) metros da margem do curso d'água. 3. Delimitação da controvérsia: Extensão da faixa não edificável a partir das margens de cursos d'água naturais em trechos caracterizados como área urbana consolidada: se corresponde à área de preservação permanente prevista no art. 4º, I, da Lei n. 12.651/2012 (equivalente ao art. 2º, alínea "a", da revogada Lei n. 4.771/1965), cuja largura varia de 30 (trinta) a 500 (quinhentos) metros, ou ao recuo de 15 (quinze) metros determinado no art. 4º, caput, III, da Lei n. 6.766/1979. 4. A definição da norma a incidir sobre o caso deve garantir a melhor e mais eficaz proteção

ao meio ambiente natural e ao meio ambiente artificial, em cumprimento ao disposto no art. 225 da CF/1988, sempre com os olhos também voltados ao princípio do desenvolvimento sustentável (art. 170, VI,) e às funções social e ecológica da propriedade. 5. O art. 4º, caput, inciso I, da Lei n. 12.651/2012 mantém-se hígido no sistema normativo federal, após os julgamentos da ADC n. 42 e das ADIs ns. 4.901, 4.902, 4.903 e 4.937. 6. A disciplina da extensão das faixas marginais a cursos d'água no meio urbano foi apreciada inicialmente nesta Corte Superior no julgamento do REsp 1.518.490/SC, Relator Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe de 15/10/2019, precedente esse que solucionou, especificamente, a antinomia entre a norma do antigo Código Florestal (art. 2º da Lei n. 4.771/1965) e a norma da Lei de Parcelamento do Solo Urbano (art. 4º, III, da Lei n. 6.766/1976), com a afirmação de que o normativo do antigo Código Florestal é o que deve disciplinar a largura mínima das faixas marginais ao longo dos cursos d'água no meio urbano. Nesse sentido: Resp 1.505.083/SC, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, Dje 10/12/2018; AgInt no REsp 1.484.153/SC, Rel. Min. Gurgel de Faria, Primeira Turma, DJe 19/12/2018; REsp 1.546.415/SC, Rel. Min. Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 28/2/2019; e AgInt no REsp 1.542.756/SC, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJe 2/4/2019. 7. Exsurge inarredável que a norma inserta no novo Código Florestal (art. 4º, caput, inciso I), ao prever medidas mínimas superiores para as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, sendo especial e específica para o caso em face do previsto no art. 4º, III, da Lei n. 6.766/1976, é a que deve reger a proteção das APPs ciliares ou ripárias em áreas urbanas consolidadas, espaços territoriais especialmente protegidos (art. 225, III, da CF/1988), que não se condicionam a fronteiras entre o meio rural e o urbano. 8. A superveniência da Lei n. 13.913, de 25 de novembro de 2019, que suprimiu a expressão “[...] salvo maiores exigências da legislação específica.” do inciso III do art. 4º da Lei n. 6.766/1976, não afasta a aplicação do art. 4º, caput, e I, da Lei n. 12.651/2012 às áreas urbanas de ocupação consolidada, pois, pelo critério da especialidade, esse normativo do novo Código Florestal é o que garante a mais ampla proteção ao meio ambiente, em áreas urbana e rural, e à coletividade. 9. Tese fixada - Tema 1010/STJ: Na vigência do novo Código Florestal (Lei n. 12.651/2012), a extensão não edificável nas Áreas de Preservação Permanente de qualquer curso d'água, perene ou intermitente, em trechos caracterizados como área urbana consolidada, deve respeitar o que disciplinado pelo seu art. 4º, caput, inciso I, alíneas a, b, c, d e e, a fim de assegurar a mais ampla garantia ambiental a esses espaços territoriais especialmente protegidos e, por conseguinte, à coletividade. 10. Recurso especial conhecido e provido. 11. Acórdão sujeito ao regime previsto no art. 1.036 e seguintes do CPC/2015. RECURSO ESPECIAL Nº 1.770.760 - SC (2018/0263124-2). Brasília (DF), 28 de abril de 2021(Data do Julgamento).

Em se tratando das regras locais, apesar de a Lei Municipal nº 7.122/2023 não revogar o plano diretor anterior, tampouco dispor sobre as regras prevista na Lei de Zoneamento de São Luís, o fato é que, aparentemente, por força do § 1º do art. 2º da Lei de Introdução às Normas



do Direito Brasileiro – LINDB<sup>4</sup>, houve a revogação tácita do art. 81 da Lei Municipal nº 3.253/1992.

Isso porque *caput* e dos §§1º e 2º do art. 31 do Novo Plano Diretor de São Luís albergam as dimensões estabelecidas no Código Florestal Brasileiro, sobretudo na metragem mínima de 30 metros de preservação da cobertura vegetal quando o rio tiver menos de 10 metros de largura, ao passo que Lei de Zoneamento mantém estanque a medição de 50 metros de APP nas margens dos corpos hídricos.

Nesse sentido, considerando que Novo Plano Diretor estabelece norma incompatível com o regramento anterior previsto na Lei de Zoneamento, sustenta-se a revogação tácita do art. 81 da Lei Municipal nº 3.253/1992.

Nada impede, portanto, ingressar com pedido administrativo no órgão ambiental municipal, solicitando a fixação de 30 metros de área de preservação permanente nas bordas terrestres dos cursos d'águas, quando tiverem menos de 10 metros de largura, sob o argumento de que houve revogação tácita do art. 81 da Lei Municipal nº 3.253/1992 pelas novas dimensões estabelecidas pelo Novo Plano Diretor do Município de São Luís.

Por outro lado, contrariando as regras estabelecidas nos diplomas normativos estaduais, o certo é que, embora padeçam de inconstitucionalidade, enquanto estiverem no ordenamento jurídico estadual, são normas válidas.

Ocorre que, a depender da dinâmica administrativa municipal, é possível que o órgão ambiental municipal não aplique as regras previstas em âmbito estadual, porquanto vinculado estritamente as regras municipais, por força do princípio da legalidade. Ao servidor público não é dado suscitar conflito de competência ou questionar a constitucionalidade da norma. Cumpre seguir as regras estabelecidas pelo ente federativo ao qual está vinculado.

Portanto, em tese, os servidores públicos municipais, quando da emissão da licença ambiental ou autorização de supressão, devem observâncias as normas municipais, ainda que aparentemente em desacordo com as disposições estaduais.

---

<sup>4</sup> Art. 2º, § 1º, da LINDB: A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em breves ponderações históricas acerca do surgimento do conceito de área de preservação permanente, outrora denominada de floresta protetora, percebe-se secular a instituição de norma protetiva a fim de que determinados espaços territoriais fossem especialmente tutelados pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Do período compreendido entre a expedição do Decreto nº 4.421/1921 e a promulgação da Lei Federal nº 12.651/2012, a definição de área de preservação permanente sofreu poucas alterações, mormente a especificação e localização geográfica dos espaços merecedores de salvaguarda ambiental, contudo, permanecendo quase intacto a concepção de função ambiental da área que se pretende conservar.

Restrito à cobertura vegetal presente nas faixas marginais de curso d'água natural perene e intermitente do município de São Luís do Maranhão, infere-se ligeiro descompasso entre os diplomas normativos ambientais emanados dos entes federativos, o que suscita o entendimento de que aparentemente alguns dispositivos estaduais e municipais padecem de inconstitucionalidade.

O Plano Diretor de São Luís, norma de base e central que promove o desenvolvimento urbano e reflete a autonomia municipal, nos termos do que estabelece o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), é o instrumento essencial à ordenação do território, e, por sua vez, é a ferramenta que promove as diretrizes garantidoras da sadia qualidade de vida e do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Sendo assim, deve-se aplicar o Plano Diretor como pilar principal na promoção da segurança jurídica e do desenvolvimento seguro do Município de São Luís.

Nos termos do discutido no presente estudo, o Plano Diretor fez menção ao Código Florestal, norma esta definida pela Constituição, bem como interpretada pela jurisprudência, como a indicada a delimitar e determinar os limites das áreas de preservação permanente.

Convém, contudo, frisar que não cabe ao servidor público imbuído de atribuição ambiental afastar aplicação de norma cuja suspeita indica inconstitucionalidade. Enquanto presente no ordenamento jurídico presume-se válida a norma até a declaração de sua inconstitucionalidade pelo órgão jurisdicional competente.

A solução momentânea defendida é de que a Lei de Zoneamento foi derogada pelo Novo Plano Diretor da capital ludovicense, na medida em que este diploma normativo faz referência direta as balizas estabelecidas pelo Código Florestal Brasileiro. Adota-se a tese de que o órgão municipal pode fixar a metragem de 30 (trinta) metros, para efeito de áreas de preservação permanente, os rios que tiverem menos de 10 (dez) metros de largura.

Apesar da Constituição do Estadual versar sobre a matéria ambiental, esta não indica o início da contagem dos 50 metros sobre a largura do rio, ou seja, há dificuldade de sua aplicação, e, também, o próprio Código Estadual de Meio Ambiente remete ao Plano Diretor das cidades no que se refere ao estabelecimento da metragem de rios. Nesse caso, conclui-se que, com arrimo no Novo Plano Diretor, aplicam-se as disposições previstas no Código Florestal Brasileiro.

#### 4. REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. Áreas de Preservação Permanente Urbanas O Novo Código Florestal e o Judiciário. Rio de Janeiro: Revista de Informação Legislativa. Ano 52, número 206 abr./jun. 2015.

BRASIL. Decreto nº 4.421, de 28 de dezembro de 1921. Diário Oficial da União, 12 jan. 1922.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934. Diário Oficial da União, 21 mar. 1935.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Diário Oficial da União, 16 set. 1965.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Diário Oficial da União, 28 mai. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Diário Oficial da União, 10 jul. 2001.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1988.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.770.760 - SC (2018/0263124-2).

Relator Ministro Benedito Gonçalves. DJ, 28 de abr. Diário da Justiça Eletrônico, 28 abril 2021a.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 387.047. Relator Ministro Eros Grau. DJ, 6 mar. Diário da Justiça Eletrônico, 2 maio 2008a.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2142 CE. Relatora Ministra Carmém Lúcia. DJ, 13 set. Diário da Justiça Eletrônico, 13 setembro 2021a.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Histórico do Código Florestal. Disponível em <https://www.camara.leg.br/noticias/211148-historico-do-codigo-florestal/> . Acesso em 29 de agosto de 2024.

SÃO LUÍS. Lei Municipal nº 7.122, de 12 de abril de 2023. Plano Diretor de São Luís.

\_\_\_\_\_. Lei Municipal nº 7.122, de 29 de dezembro de 1992. Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo do Município de São Luís.

MARANHÃO. Lei Estadual nº 5.405, de 8 de abril de 1992. Constituição do Estado do Maranhão.