

**XXXII CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI SÃO PAULO - SP**

**DIREITO AMBIENTAL, AGRÁRIO E
SOCIOAMBIENTALISMO III**

NORMA SUELI PADILHA

ANA FLÁVIA COSTA ECCARD

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

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

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

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito ambiental, agrário e socioambientalismo III[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Norma Sueli Padilha, Ana Flávia Costa Eccard – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-341-1

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito ambiental. 3. Socioambientalismo. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

DIREITO AMBIENTAL, AGRÁRIO E SOCIOAMBIENTALISMO III

Apresentação

Sejam bem vindos a apresentação do GT que ocorreu na edição do XXXIII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, realizada na Universidade Presbiteriana Mackenzie, na cidade de São Paulo, em 26 de novembro de 2025, de forma presencial, evidenciou, no âmbito do GT: DIREITO AMBIENTAL, AGRÁRIO E SOCIOAMBIENTALISMO III, a urgência da temática ambiental e a pluralidade de abordagens teóricas e empíricas que atravessam o campo jurídico contemporâneo. As apresentações reuniram pesquisas que dialogam com conflitos ecológicos, justiça climática, agroindústria, povos tradicionais, governança ambiental e proteção dos bens comuns, oferecendo à comunidade científica um panorama denso e crítico dos desafios do Antropoceno no Brasil e na América Latina.

O Grupo de Trabalho – DIREITO AMBIENTAL, AGRÁRIO E SOCIOAMBIENTALISMO III – contou com a coordenação das professoras Norma Sueli Padilha (Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC) e Ana Flávia Costa Eccard (Centro Universitário Unifacvest), que estimularam um debate qualificado, interdisciplinar e acolhedor, garantindo a participação ativa de todos os presentes. A obra que ora apresentamos reúne os artigos selecionados por sistema de dupla revisão cega por avaliadores ad hoc, o que reforça o rigor acadêmico das contribuições. Os textos aqui reunidos, ao mesmo tempo que dialogam com a tradição do Direito Ambiental, Agrário e dos Direitos Humanos, tensionam seus limites, propondo novas categorias, leituras críticas e caminhos possíveis para a construção de uma ordem socioambiental mais justa e possível.

O trabalho “O DIÁLOGO AGROAMBIENTAL PARA A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS (SIDH): ANÁLISE DA OPINIÃO CONSULTIVA Nº 23/2017”, de Tamires da Silva Lima, analisa a Opinião Consultiva nº 23/2017 da Corte Interamericana de Direitos Humanos, apresentado o meio ambiente como condição de possibilidade para a realização dos direitos humanos, em especial para grupos vulnerabilizados. Ao aproximar a temática agroambiental da jurisprudência interamericana, o artigo demonstra que o dever estatal de prevenção, precaução, participação e acesso à informação se projeta sobre conflitos agrícolas e territoriais, desestabilizando leituras estritamente produtivistas do espaço rural.

Em “ZONEAMENTO AMBIENTAL E SEGURANÇA JURÍDICA: REFLEXÕES A PARTIR DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE”, João Emilio de Assis Reis tem-se a

discussão a natureza jurídica do zoneamento ambiental, enfrentando a polêmica sobre a existência (ou não) de direito adquirido frente a normas mais restritivas. A partir do diálogo entre função social da propriedade, poder de polícia e desenvolvimento sustentável, o autor sustenta que não há direito subjetivo a degradar, e que o zoneamento ecológico-econômico é expressão da conformação constitucional da propriedade, devendo ser aplicado com prudência, mas sem capitular à chantagem econômica.

O artigo “BEM-ESTAR ANIMAL, PECUÁRIA E DIREITO AMBIENTAL: PERSPECTIVAS DA RASTREABILIDADE NO ESTADO DO PARÁ”, de Marcia Andrea Bühring e Victoria Coutinho Dutra, enfrenta o paradoxo de uma pecuária simultaneamente estratégica para a economia e produtora de profundos passivos socioambientais. Ao analisar o Sistema de Rastreabilidade Bovínea Individual do Pará (SRBIPA), as autoras articulam bem-estar animal, sustentabilidade e competitividade global, mostrando que a rastreabilidade pode ser instrumento de transparência e justiça ambiental, mas também revelar assimetrias e resistências, sobretudo entre pequenos produtores, se não for acompanhada de políticas públicas inclusivas.

Em “O TRIBUTO AMBIENTAL PARA O BEM COMUM: SUPERANDO A LÓGICA DO INIMIGO E A DICOTOMIA PÚBLICO-PRIVADO POR MEIO DA FRATERNIDADE JURÍDICA”, Raquel Cardoso Lopes propõe uma verdadeira mudança de paradigma: do tributo ambiental como mecanismo coercitivo e antagonista para um modelo de fiscalidade ecológica fundado na fraternidade jurídica e na democracia deliberativa. O texto desloca o debate da mera eficiência arrecadatória para a construção de um pacto socioambiental, em que a obrigação tributária se legitima pela coparticipação na tutela dos bens comuns.

O estudo “A DECLARAÇÃO PELO JUDICIÁRIO DA PERDA DA FUNÇÃO AMBIENTAL NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE”, de Fernanda Miranda Ferreira De Mattos Bohm e Ellen Frota, problematiza decisões judiciais que, na prática, substituem estudos técnicos complexos por juízos casuísticos sobre a perda da função ambiental em áreas de preservação permanente urbanas. As autoras demonstram que a regularização fundiária em APPs demanda critérios legais, técnicos e participativos, sob pena de se converter em mera convalidação da ocupação irregular e de fragilizar o próprio regime protetivo do Código Florestal.

Em “ÁREAS CONTAMINADAS E GOVERNANÇA MULTINÍVEL: CONTRIBUIÇÕES DAS AGÊNCIAS SUBNACIONAIS”, Gilberto Márcio Alves examina a gestão de áreas contaminadas a partir da perspectiva da governança multinível, destacando o papel de agências subnacionais, como CETESB e FEAM, na construção de capacidades institucionais.

O artigo apresenta a tensão entre assimetrias federativas e exigências de justiça ambiental, apontando boas práticas e lacunas que revelam a urgência de um federalismo cooperativo efetivo, e não apenas retórico.

O trabalho “ENTRE A PEDRA E A MEMÓRIA: LIMITES E POTENCIALIDADES DA LEI N. 5.383/2021 DO AMAZONAS NA PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL”, de Priscila Farias dos Reis Alencar e Heloysa Simonetti Teixeira, analisa criticamente a instituição de um “Dia Estadual da Conservação e Restauração do Patrimônio Cultural” como instrumento de tutela dos bens culturais amazônicos. As autoras mostram que, embora simbolicamente relevante, a lei permanece insuficiente se não for acompanhada de políticas robustas, regulamentação infralegal e reconhecimento efetivo dos bens imateriais, sob pena de reduzir a proteção do patrimônio a mero ato comemorativo.

Em “MARKETING SOCIAL COMO INSTRUMENTO DE EFICIÊNCIA JURÍDICA: UMA ANÁLISE ECONÔMICA DA SUSTENTABILIDADE NA AGROINDÚSTRIA”, Francisco das Chagas Bezerra Neto, Matheus Matos Ferreira Silva e Taísa Alípio Gadelha aproximam Análise Econômica do Direito, agroindústria e marketing social, demonstrando como estratégias comunicacionais podem auxiliar na internalização de externalidades negativas e na indução de comportamentos sustentáveis. O artigo coloca que o marketing social, longe de ser mera retórica empresarial, pode se converter em mecanismo jurídico relevante para concretizar direitos difusos, desde que vinculado a políticas públicas e instrumentos regulatórios responsivos.

O texto “ENTRE A NORMA E A PRÁTICA: OS DESAFIOS DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO BIOMA PANTANAL”, de Daniele Bittencourt e Livia Gaigher Bosio Campello, toma o Pantanal como emblema das tensões entre conservação normativa e devastação fática. Sob uma perspectiva ecocêntrica e socioambiental, as autoras analisam as Unidades de Conservação como instrumentos de justiça ecológica e proteção intergeracional, mas também revelam seus limites diante de pressões antrópicas, falhas de implementação e persistência do paradigma desenvolvimentista.

Em “A CRISE CLIMÁTICA NO BRASIL E O DIREITO DA SOCIOBIODIVERSIDADE”, Thaís Camponogara Aires da Silva mobiliza o pensamento sistêmico-complexo para discutir a crise climática e o direito da sociobiodiversidade. O artigo demonstra que a degradação ambiental e os eventos extremos expõem o esgotamento de abordagens lineares, exigindo um direito capaz de articular dimensões ecológicas, culturais, econômicas e sociais, com atenção especial às populações historicamente vulnerabilizadas.

O trabalho “JUSTIÇA CLIMÁTICA: A BUSCA POR ESTRATÉGIAS DE ENFRENTAMENTO ÀS MUDANÇAS DO CLIMA E CAMINHOS PARA UMA GOVERNANÇA EFICAZ”, de Hirdan Katarina de Medeiros Costa, Marcelle Torres Alves Okuno e Marilda Rosado de Sá Ribeiro, analisa a justiça climática como eixo integrador entre direitos humanos, corrupção, vulnerabilidade e litigância climática. Ao examinar instrumentos normativos, decisões judiciais e propostas legislativas, as autoras apresentam que a governança climática só se torna efetiva quando enfrenta assimetrias de poder, responsabiliza agentes públicos e privados e afirma a centralidade da participação social.

Em “REPARAÇÃO CLIMÁTICA PARA ALÉM DA JURISDIÇÃO: UMA ABORDAGEM PELA TEORIA TRIDIMENSIONAL DE NANCY FRASER”, Stefanny Kimberly Mourão Monteiro e Reginaldo Pereira utilizam a teoria tridimensional da justiça (redistribuição, reconhecimento e participação) para repensar a reparação climática para além dos limites tradicionais da jurisdição estatal. O artigo revela como o racismo ambiental, as desigualdades globais e as exclusões estruturais desafiam os modelos clássicos de responsabilidade, indicando a necessidade de arranjos institucionais inovadores e transnacionais.

O texto “CONHECIMENTO TRADICIONAL: A RIQUEZA DO SABER CULTURAL E AMBIENTAL NOS DIFERENTES GRUPOS SOCIAIS”, de Cristiane Moreira Rossoni e Aline Maria Trindade Ramos, confronta a racionalidade capitalista e a racionalidade indígena, abordando como a mercantilização dos saberes e dos territórios ameaça a diversidade cultural e ambiental. Ao mobilizar autores como Leff, Krenak, Kopenawa e Capra, as autoras demonstram que a efetivação da racionalidade ambiental exige reconfiguração do ordenamento jurídico e das políticas públicas, para além da lógica financeira.

Em “ENTRE O DIREITO E A REALIDADE: A INSUFICIÊNCIA DO RECONHECIMENTO DOS DIREITOS DA NATUREZA”, Livia Maria Martiniano Lacerda discute o paradoxo entre o reconhecimento normativo dos direitos da natureza e sua baixa efetividade prática. O artigo evidencia que, sem transformação estrutural dos processos decisórios, incluindo pluralismo epistêmico, participação de comunidades tradicionais e centralidade do princípio da precaução tais direitos correm o risco de permanecer como enunciados simbólicos, esvaziados de força material.

O trabalho “USO DE TECNOLOGIAS SOCIAIS INOVADORAS PARA PROMOÇÃO DA EDUCAÇÃO AMBIENTAL DIGITAL: PLATAFORMA EDUCACLIMA”, de Amanda Nicole Aguiar de Oliveira, Nelcy Renata Silva De Souza e Patrícia Fortes Attademo Ferreira, apresenta a plataforma EducaClima como tecnologia social voltada à educação ambiental

digital. Ao articular recursos pedagógicos (vídeos, jogos, podcasts, trilhas formativas) e competências socioambientais, o artigo demonstra que a educação ambiental crítica, apoiada em tecnologias sociais, é peça-chave na formação de sujeitos capazes de compreender e agir diante da crise climática.

Em “‘RIOS VOADORES’ E A FLORESTA AMAZÔNICA: IMPACTOS CLIMÁTICOS NO PAÍS”, Abraão Lucas Ferreira Guimarães explora a relação entre a Floresta Amazônica e os chamados rios voadores, destacando seu papel na dinâmica climática brasileira e latino-americana. O estudo explica como o desmatamento e as queimadas comprometem o regime de chuvas, afetando abastecimento de água, agricultura, energia e saúde pública, e reforça a centralidade da Amazônia como reguladora climática e bem comum de dimensão global.

O artigo “DIREITO AMBIENTAL EM DISPUTA: POLÍTICAS PÚBLICAS ENTRE A FLEXIBILIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO E A SUSTENTABILIDADE NO ANTROPOCENO”, de Rosangela Pereira Gonçalves Brigagão, analisa com alta qualidade as disputas normativas em torno do licenciamento ambiental, com especial atenção ao PL 2.159 /2021 e ao PPA 2024–2027. Ao evidenciar a tensão entre compromissos multilaterais e políticas domésticas regressivas, o texto defende a emergência de um novo paradigma jurídico-político que articule socioambientalismo, direitos da natureza e justiça ambiental.

Em “O CASO DE BARCARENA (PA) E A RESPONSABILIDADE JURÍDICA POR DESASTRES SOCIOAMBIENTAIS EM COMUNIDADES RIBEIRINHAS”, Verena Feitosa Bitar Vasconcelos e André Fernandes De Pontes tomam Barcarena como exemplo paradigmático de “zona de sacrifício”. A partir da análise de TACs, ações civis públicas e relatórios técnicos, os autores mostram como assimetrias de poder, morosidade judicial e fragilidade fiscalizatória produzem um cenário de reincidência de danos, no qual a responsabilidade jurídica permanece mais promessa do que realidade.

O trabalho “A IMPORTÂNCIA DA RATIFICAÇÃO DO ACORDO DE ESCAZÚ: UMA ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DO ACORDO DE PARIS E DO AGRONEGÓCIO BRASILEIRO”, de Geovana Lopes Carvalho, Carolina Merida e Patrícia Spagnolo Parise Costa, aduz que a não ratificação do Acordo de Escazú fragiliza a legitimidade e a transparência das políticas ambientais no agronegócio brasileiro. O artigo demonstra que Escazú, ao fortalecer acesso à informação, participação e justiça ambiental, é condição para a credibilidade das NDCs brasileiras e para a inserção competitiva do país em mercados cada vez mais exigentes do ponto de vista socioambiental.

Em “POVOS INDÍGENAS, SOCIODIVERSIDADE E JUSTIÇA CLIMÁTICA – UMA ANÁLISE DAS CONTRIBUIÇÕES DA ADPF Nº 709 NO COMBATE ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS”, Roberta Amanajas Monteiro e Igor Barros Santos analisam a ADPF 709 como marco de proteção dos povos indígenas em contexto de crise climática e sanitária. O artigo demonstra que a demarcação e a proteção efetiva das terras indígenas são condições estruturais para a conservação da sociobiodiversidade e para a mitigação das mudanças climáticas, recolocando os saberes tradicionais no centro da governança climática justa.

Destaca-se ainda o trabalho “O DIREITO PENAL E O GRITO DA TERRA: UMA ANÁLISE PRINCIPIOLÓGICA DA RESPONSABILIZAÇÃO AMBIENTAL NO ARCAFOUÇO JURÍDICO BRASILEIRO” elaborado por Ana Virginia Rodrigues de Souza, Fabiane Pimenta Sampaio e Luiz Gustavo Gonçalves Ribeiro apresenta a função simbólica e material do Direito Penal na proteção ecológica, examinando seus limites estruturais e a urgência de sua reconfiguração diante da crise socioambiental contemporânea.

Por fim, o texto “O MARCO LEGAL DA INCOERÊNCIA AMBIENTAL: O PL 2.159/2021 SOB A PERSPECTIVA DA (IN)JUSTIÇA AMBIENTAL”, de Thiago Luiz Rigon de Araujo e Luiz Ernani Bonesso de Araujo – este último fundador do GT –, aprofunda a crítica ao novo regime de licenciamento ambiental, apontando-o como marco de retrocesso e incoerência em relação à trajetória histórica de construção do Direito Ambiental brasileiro. Ao evidenciar o enfraquecimento do EIA/RIMA, a relativização de pareceres técnicos de órgãos especializados e o impacto sobre comunidades indígenas e quilombolas, o artigo mostra como o PL 2.159/2021 intensifica a injustiça ambiental e ameaça conquistas de quatro décadas. A participação do professor Luiz Ernani Bonesso de Araujo, em uma apresentação /aula especialmente dedicada ao tema, reforçou, no âmbito do GT, a necessidade de resistência acadêmica e política a tais retrocessos.

Em conjunto, os trabalhos apresentados no GT: DIREITO AMBIENTAL, AGRÁRIO E SOCIOAMBIENTALISMO III reafirmam a centralidade da dimensão social, étnica e territorial nas discussões ambientais contemporâneas. As pesquisas aqui reunidas demonstram que não há proteção ecológica possível sem justiça climática, sem reconhecimento dos povos e comunidades tradicionais, sem redistribuição de riscos e benefícios e sem participação efetiva dos sujeitos historicamente silenciados. Ao articular teoria crítica, análise institucional, estudos de caso e propostas normativas, esta coletânea contribui para repensar o papel do Direito na travessia da crise ecológica, convidando Programas de Pós-graduação, operadores do sistema de justiça e movimentos sociais a um diálogo radicalmente comprometido com a vida em todas as suas formas.

Assim, os trabalhos reunidos nesta Grupo de Trabalho reafirmam que não há dissociação possível entre justiça ambiental, proteção da sociobiodiversidade, direitos humanos e democracia. Cada artigo, à sua maneira, desestabiliza a lógica predatória que reduz territórios, corpos e saberes a meros objetos de exploração, e aponta para formas outras de habitar o mundo, fundadas na reciprocidade, na responsabilidade coletiva e na escuta das populações historicamente vulnerabilizadas. Em sintonia com o pensamento de Nego Bispo, que nos lembra que “a terra dá, a terra quer”, isto é, que a natureza exige devolução em forma de cuidado, respeito e partilha, e que na coletividade está a saída, convidamos à leitura atenta desta obra como exercício de alianças entre teoria e prática, denunciando injustiças e anunciando futuros/presentes possíveis, em que a centralidade da vida, e não do lucro, seja o eixo orientador das lutas, das instituições e das multiplicidades.

A DECLARAÇÃO PELO JUDICIÁRIO DA PERDA DA FUNÇÃO AMBIENTAL NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

THE DECLARATION BY THE JUDICIARY OF THE LOSS OF THE ENVIRONMENTAL FUNCTION IN LAND REGULARIZATION IN PERMANENT PRESERVATION AREAS

Fernanda Miranda Ferreira De Mattos Bohm ¹

Ellen Frota ²

Resumo

O presente trabalho objetiva traçar uma análise acerca da evolução legislativa e jurisprudencial do regime de proteção das áreas de preservação permanente existentes nas áreas urbanas com características de ocupação consolidada. Partindo do contexto legal de regularização fundiária de núcleos informais, o artigo destaca a importância da realização dos estudos técnicos mencionados no Código Florestal, na complexa aferição da perda da função ambiental da APP. Considerando decisões do Judiciário do Amazonas que têm declarado a referida perda a partir dos elementos constantes dos processos, questiona-se se a percepção casuística do magistrado substitui os estudos ambientais exigidos pela lei. Utilizou-se o método de pesquisa bibliográfica com o uso da legislação, doutrina e jurisprudência; quanto aos fins a pesquisa foi qualitativa. Concluiu-se que uma legislação municipal, para definir as faixas marginais de acordo com as peculiaridades locais, conferirá uniformidade na apreciação dos requerimentos perante os órgãos ambientais e segurança jurídica aos ocupantes das APPs que não desempenhem sua função, orientando a regularização em áreas urbanas com ocupação consolidada.

Palavras-chave: Área de preservação permanente, Área urbana consolidada, Estudos técnicos, Lei municipal, Perda da função ambiental

Abstract/Resumen/Résumé

The present work aims to outline an analysis of the legislative and jurisprudential evolution of the protection regime for permanent preservation areas existing in urban areas with characteristics of consolidated occupation. Starting from the legal context of land regularization of informal settlements, the article highlights the importance of carrying out the technical studies mentioned in the Forest Code, in the complex assessment of the loss of the APP's environmental function. Considering decisions by the Judiciary of Amazonas that have declared the aforementioned loss based on the elements contained in the processes, it is

¹ Procuradora do Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Imobiliário de Manaus. Mestre em Direito Ambiental pela da Universidade do Estado do Amazonas

² Procuradora do Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Imobiliário de Manaus. Mestre em Direito Ambiental pela da Universidade do Estado do Amazonas

questioned whether the judge's casuistic perception replaces the environmental studies required by law. The bibliographical research method was used with the use of legislation, doctrine and jurisprudence; As for the purposes, the research was qualitative. It was concluded that municipal legislation, to define the marginal strips according to local peculiarities, will provide uniformity in the assessment of requests before environmental agencies and legal security for occupants of APPs who do not perform their function, guiding regularization in urban areas with consolidated occupation.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Permanent preservation area, Consolidated urban area, Technical studies, Municipal law, Loss of environmental function

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.

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, 39 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

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 crie 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; alterado pela Lei n.º 13.465/2017, 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.

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.

Para o artigo 11 da Lei nº 13.465/2017, núcleo urbano informal consolidado é 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.

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 se demonstre que a função não é necessária no local (prevenção de inundações, por exemplo).

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 arrecadadas 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?

O julgado do STJ (EDcl no REsp 1.770.808/SC) deixa claro que a interpretação sobre a perda da função ambiental das Áreas de Preservação Permanente (APPs) deve ser feita com cautela. O Tribunal ressalta que, mesmo em áreas urbanas consolidadas e fortemente antropizadas, não se pode presumir automaticamente que a função ambiental tenha sido aniquilada. O Código Florestal (Lei 12.651/2012) estabelece que a função ambiental subsiste sempre que houver possibilidade de preservar ou recuperar elementos como os recursos hídricos, a paisagem, a biodiversidade, a estabilidade geológica, o fluxo gênico ou o bem-estar das populações humanas

Nesse sentido, o STJ reforça que, havendo ao menos um desses elementos presentes ou a possibilidade técnica de recuperação in natura da área, mantém-se o dever de recomposição. Assim, a Corte afasta a ideia de que a urbanização consolidada, por si só, extingue a função ecológica das APPs. Pelo contrário, o Tribunal afirma que o fio condutor da proteção ambiental não se rompe e que o dever de recuperação ambiental deve prevalecer. Essa orientação busca compatibilizar a proteção ambiental com a realidade das áreas urbanas, sem abrir espaço para o esvaziamento do instituto da APP.

Por fim, o STJ admite que pode haver casos pontuais em que a perda da função ambiental seja absoluta e tecnicamente irreversível. Contudo, nesses cenários, a análise deve ser feita caso a caso pelas instâncias ordinárias, sempre à luz da legislação ambiental e da

Súmula 613/STJ, que veda o fato consumado. Dessa forma, o Tribunal evita generalizações que fragilizem a proteção ambiental, mantendo a tese do Tema 1010/STJ como regra e relegando eventuais exceções a uma análise individualizada e restrita.

Demonstrando a complexidade técnica que envolve a análise da perda da função ambiental de uma 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 pelos 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 previstas no inciso I do artigo 4º do Código Florestal. Com isso, o Plano Diretor poderá dispor de forma específica sobre os limites de proteção da APP nos cursos d'água que ladeiam o espaço urbano. 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.

Nesse cenário, o papel do Poder Judiciário torna-se fundamental para compatibilizar normas gerais ambientais com a realidade local. As decisões judiciais, ao reconhecerem a perda da função ambiental em determinadas áreas, não afastam o dever de proteção, mas sinalizam a necessidade de soluções equilibradas que conciliem a tutela do meio ambiente com o direito à moradia e à segurança jurídica. Esse equilíbrio exige uma análise caso a caso, considerando tanto os impactos ambientais quanto os direitos sociais em jogo.

Além disso, a atuação coordenada entre municípios, órgãos ambientais e sociedade civil é essencial para que a regularização fundiária não se transforme em mero processo de legalização da ocupação irregular, mas sim em um instrumento efetivo de transformação socioambiental. É nessa perspectiva que a REURB deve ser compreendida: não apenas como reconhecimento jurídico da posse, mas como oportunidade de requalificar o espaço urbano, recuperar áreas degradadas e prevenir novas formas de ocupação em locais de risco ambiental.

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%2Fiwsr94sTKGet4HqdsJFbvF6c%2Fz840IKN1e2mpLXNRq85KXUmsaUMkcxC6zCIZBDRnR7B4yTISqAlmB%2B8yHprZ0PFyHyT1rONEuESMeMmcWlvpPqY9F8NOv4CAEkVcfFsiL2%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. **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.

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=decisoos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true