



ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE E SUA PROTEÇÃO JURÍDICO-AMBIENTAL: DESAFIOS PARA A EFICÁCIA DAS NORMAS AMBIENTAIS E POSSIBILIDADES DE EXPLORAÇÃO SUSTENTÁVEL DESSAS ÁREAS NO REGIME LEGAL VIGENTE.

Guilherme Fatala BREETZ¹
Glauco Roberto Marques MOREIRA²

RESUMO: O presente artigo tem como objetivo trazer uma análise crítica acerca da legislação ambiental envolvendo, especificamente, as Áreas de Preservação Permanente (APPs), abordando os aspectos legais em contraponto aos práticos, além de esmiuçar as possibilidades de utilização e exploração dessas áreas com base no ordenamento jurídico atual, com o objetivo de compreender os desafios que obstam a eficácia das normas jurídicas destinadas à proteção das APPs e, com base nisso, propor possibilidades de solução que atinjam, de maneira mais eficaz, diretamente os pontos focais do problema. O estudo examina o conceito, a importância e os obstáculos das APPs na preservação da biodiversidade e na proteção dos serviços ecossistêmicos, além de destacar a necessidade de uma proteção jurídica mais sólida dessas áreas para a sustentabilidade ambiental visando o longo prazo. Para isso, são analisados marcos legais significativos e critérios de delimitação e identificação das APPs, bem como as restrições e usos permitidos que possibilitam conciliar a proteção ambiental com a utilização sustentável dessas áreas, além de apresentar os desafios enfrentados na gestão e fiscalização das APPs e propostas de aprimoramento da legislação para fortalecer a proteção jurídico-ambiental dessas áreas. O estudo busca contribuir para uma compreensão multifacetária e buscar soluções que garantam a conservação das APPs, sem a necessidade de torná-las áreas remotas, completamente inacessíveis à população.

Palavras-chave: Direito Ambiental. Desenvolvimento Sustentável. Gestão Ambiental. Recursos Naturais. Ordenamento Territorial.

¹ Graduando do 3º termo do curso de Direito do Centro Universitário Antônio Eufrásio de Toledo de Presidente Prudente. Estagiário do Núcleo Especial Criminal (NECRIM), na Central de Polícia Judiciária de Presidente Prudente (SP). Bolsista e Pesquisador do Programa de Iniciação Científica da Toledo Prudente (PICT). Gfatala@hotmail.com

² Doutor e Mestre em Direito pela ITE (Instituição Toledo de Ensino de Bauru/SP); graduado em Direito pela Toledo Prudente Centro Universitário (1991); professor de Direito Penal da graduação e pós-graduação da Toledo Prudente Centro Universitário; atua principalmente nos seguintes temas: pena, Constituição, direitos fundamentais. Orientador do trabalho.

1. INTRODUÇÃO

As Áreas de Preservação Permanente (APPs) são espaços delimitados e protegidos por legislação específica com o objetivo de assegurar a preservação do meio ambiente e garantir a qualidade de vida das pessoas. Essas áreas possuem importância ecológica, paisagística, histórica, cultural e turística, desempenhando um papel fundamental na preservação da biodiversidade e na manutenção da qualidade e disponibilidade dos recursos naturais, indispensáveis para o desenvolvimento sustentável da sociedade como um todo.

A proteção das APPs está ligada aos direitos difusos e coletivos, reconhecidos como direitos fundamentais pela Constituição Federal de 1988, pertencentes à chamada Terceira Dimensão dos Direitos, e sua análise histórica revela como influências políticas e econômicas moldaram o Direito Ambiental, resultando em sucessivas alterações no ordenamento jurídico até a promulgação da Lei 12.651/2012, conhecida como o Novo Código Florestal.

O marco inicial da proteção jurídico-ambiental das APPs no Brasil remonta ao Código Florestal de 1934, que estabeleceu a proteção dos mananciais e a criação de reservas florestais. Posteriormente, a Constituição Federal de 1988 reforçou essa proteção, atribuindo ao Estado o dever de preservar o meio ambiente, e a Lei de Proteção da Fauna e da Flora de 1967 também contribuiu nesse sentido.

O Código Florestal de 1965 estabeleceu normas específicas para a proteção das APPs, determinando que áreas próximas a rios, nascentes, lagos, reservatórios de água, encostas com declividade superior a 45 graus, topos de morros, montanhas e outras áreas de relevância ambiental são legalmente protegidas. O uso dessas áreas em desacordo com a legislação acarreta desde sanções financeiras até penas privativas de liberdade.

No entanto, devido a interesses políticos e econômicos, a legislação sofreu diversas modificações até que, em 2012, foi instituído o Novo Código Florestal, pela Lei nº 12.651/2012, que permitiu a exploração agrícola e pecuária em determinadas APPs, desde que atendidos critérios ambientais e sociais específicos. Essa alteração gerou debates intensos, sendo duramente criticada por ambientalistas, que argumentam que enfraquece a proteção ambiental e representa um risco para a preservação dos mananciais, da biodiversidade e de outros elementos que o Código Florestal deveria salvaguardar.

A nova lei prevê a adoção de medidas de conservação e recuperação das áreas degradadas, bem como a promoção da sustentabilidade econômica e social das comunidades que habitam as APPs. Contudo, a implementação efetiva dessas medidas, a conscientização da sociedade e a busca por um equilíbrio entre a preservação ambiental e o desenvolvimento socioeconômico ainda são desafios a serem enfrentados.

Por fim, cabe ressaltar que as Leis Ambientais, com mais ênfase naquelas que pautam sobre as áreas de preservação permanente, frequentemente enfrentam desafios significativos em relação à sua eficácia e ao seu respeito pela população por uma série de fatores, que incluem a falta de conscientização pública sobre a importância dessas áreas, conflitos de interesses econômicos que competem com objetivos de conservação ambiental, deficiências na fiscalização e aplicação das leis, pressões políticas e econômicas que podem comprometer os princípios ambientais e o desenvolvimento urbano desordenado que muitas vezes resulta na ocupação inadequada dessas zonas. Portanto, faz-se necessário examinar essas causas subjacentes a essa falta de eficácia das leis ambientais, para que seja possível

propor abordagens e soluções para fortalecer a proteção das áreas de preservação permanente de maneira realmente efetiva.

2. CONCEITO E IMPORTÂNCIA DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APPS)

As áreas de preservação permanente (APPs) desempenham um papel de extrema importância na proteção e conservação dos ecossistemas naturais. Compreender, em primeiro lugar, o conceito e a importância dessas áreas é fundamental para promover a conscientização sobre a necessidade de preservar esses espaços, garantir a sustentabilidade ambiental e facilitar a compreensão da legislação específica vigente sobre o tema.

Em resumo, o conceito das APPs é estabelecido por Lei e envolve a delimitação de áreas estrategicamente selecionadas que possuem funções ambientais específicas, como a proteção de recursos hídricos, a prevenção de desastres naturais, a conservação da biodiversidade e a manutenção dos serviços ecossistêmicos. A importância das APPs e sua devida proteção jurídico-ambiental está relacionada à sua capacidade de fornecer benefícios tanto para o meio ambiente quanto para a sociedade como um todo, garantindo a preservação dessas áreas, conjuntamente a realização de atividades que não afetem a sustentabilidade do local, visando um equilíbrio entre o desenvolvimento humano e a conservação dos ecossistemas naturais, sendo considerada, junto à Reserva Legal, o instituto jurídico-ambiental mais importante regulamentado pelo novo diploma florestal (SARLET e FENSTERSEIFER, 2022, p. 860).

2.1 Definição de APPs

As áreas de preservação permanente (APPs) são espaços territoriais, cobertos ou não por vegetação nativa, especialmente protegidos, cuja finalidade é a preservação dos recursos naturais, a manutenção do equilíbrio ecológico e a proteção dos ecossistemas e paisagens ou a recuperação destes, permitindo, assim, a vida natural e a reprodução (RODRIGUES, 2023, p. 118).

Elas são delimitadas por critérios estabelecidos pela legislação ambiental, considerando a proximidade de corpos d'água, encostas, topo de morros, manguezais, dentre outros elementos naturais.

A definição das APPs varia de acordo com cada país e sua legislação específica. No Brasil, as APPs são regulamentadas pelo Código Floresta, através da Lei 12.651, de 25 de maio de 2012, que, em seu artigo terceiro, inciso segundo³, estabelece sua função protetiva para a conservação dos recursos hídricos e paisagens, a prevenção de desastres naturais, a preservação da biodiversidade e a manutenção dos serviços ecossistêmicos. Vale ressaltar que as áreas de preservação permanente podem abranger, inclusive, locais não cobertos por vegetação, o que evidencia uma tentativa de recuperação da vegetação, como bem expressa Paulo Bessa Antunes em Direito Ambiental:

³ Art. 3º 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;

No caso dos espaços não cobertos por vegetação, há que se observar que a ideia subjacente à norma é que possa haver recuperação da vegetação. É, portanto, uma área livre, um descampado. De forma rasa, poderíamos definir a função ecológica como um conjunto de condições que permitem a vida natural e a sua reprodução. (ANTUNES, 2023, p. 303)

Além disso, há a possibilidade do Chefe do Poder Executivo estabelecer novas áreas de proteção permanente, sob a prerrogativa de interesse social na proteção ambiental, observadas as ocasiões previstas no artigo sexto da Lei 12.651/2012⁴.

2.2 Funções e benefícios das APPs

As APPs desempenham diversas funções fundamentais para a conservação do meio ambiente, atuam, por exemplo, como corredores ecológicos, promovendo a conectividade entre os fragmentos florestais, o que facilita o deslocamento de espécies, a dispersão de sementes e a manutenção da diversidade genética.

Além disso, as APPs desempenham um papel crucial na proteção dos recursos hídricos, por estarem localizadas às margens de rios, lagos e nascentes, gozando de proteção estabelecida na legislação vigente, que será esmiuçada posteriormente. As matas ciliares se enquadram nessa acepção, desempenhando um papel fundamental na filtragem de poluentes, na manutenção da qualidade da água e na estabilização das margens, prevenindo a erosão e a sedimentação.

Por fim, vale ressaltar a função de mitigação dos impactos de eventos climáticos extremos, como enchentes e deslizamentos de terra, agindo como esponjas naturais, absorvendo e armazenando água, reduzindo o risco de inundações e desastres, e como um firmamento para o solo, proporcionando maior estabilidade para o terreno.

2.3 Importância da proteção jurídico-ambiental das APPs

A proteção jurídico-ambiental das APPs é de suma importância para garantir a preservação dos ecossistemas e dos serviços ecossistêmicos associados. A legislação estabelece as diretrizes e os instrumentos para assegurar a proteção dessas áreas, definindo restrições e preceitos para o uso e ocupação do solo, bem como as penalidades decorrentes de sua má utilização, em desacordo com o estabelecido em Lei, visando prevenir a degradação ambiental, a perda de biodiversidade e a destruição dos recursos naturais. Ela tem como objetivo principal equilibrar a utilização dos recursos naturais com a preservação dos ecossistemas através da regulamentação, promovendo a sustentabilidade ambiental. Além disso,

⁴ Art. 6º Consideram-se, ainda, de preservação permanente, quando declaradas de interesse social por ato do Chefe do Poder Executivo, as áreas cobertas com florestas ou outras formas de vegetação destinadas a uma ou mais das seguintes finalidades: I - conter a erosão do solo e mitigar riscos de enchentes e deslizamentos de terra e de rocha; II - proteger as restingas ou veredas; III - proteger várzeas; IV - abrigar exemplares da fauna ou da flora ameaçados de extinção; V - proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico, cultural ou histórico; VI - formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias; VII - assegurar condições de bem-estar público; VIII - auxiliar a defesa do território nacional, a critério das autoridades militares. IX - proteger áreas úmidas, especialmente as de importância internacional.

tal proteção contribui para a manutenção dos serviços ecossistêmicos, como a regulação do clima, a purificação do ar e da água, o controle da erosão e a polinização. Esses serviços são essenciais para a qualidade de vida humana e para a manutenção da saúde dos ecossistemas (SARLET e FENSTERSEIFER, 2022, p. 867).

Nesse sentido, a proteção jurídico-ambiental das APPs também visa garantir o cumprimento dos compromissos internacionais assumidos pelo país em relação à conservação da biodiversidade e ao desenvolvimento sustentável. A proteção dessas áreas contribui para o cumprimento de metas e acordos internacionais, como as metas de Aichi⁵, estabelecidas pela Convenção sobre Diversidade Biológica, e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas (WEIGAND, 2011, p. 53).

É válido ressaltar que deve existir normas e diretrizes específicas para a conservação dessas áreas, estabelecendo restrições quanto ao desmatamento, à ocupação do solo, à extração de recursos naturais e à realização de atividades potencialmente nocivas ao meio ambiente, ao passo que reconhece a importância de promover a utilização sustentável dessas áreas, permitindo atividades compatíveis com a conservação ambiental, como o turismo sustentável, a pesquisa científica e o uso tradicional de recursos naturais por comunidades tradicionais.

Discutir sobre uma efetiva proteção jurídico-ambiental das APPs também implica em assegurar uma fiscalização eficiente do Estado e um controle preventivo, garantindo o cumprimento das normas estabelecidas. Isso envolve a atuação de órgãos ambientais, a aplicação de sanções em caso de descumprimento das regras e a promoção da conscientização e educação ambiental (ARAÚJO, 2019, p. 02)

Em síntese, a proteção jurídico-ambiental das APPs é essencial para a conservação dos ecossistemas, a preservação da biodiversidade, a promoção da sustentabilidade ambiental e o cumprimento de compromissos internacionais. Ela busca conciliar a utilização dos recursos naturais com a preservação dos ecossistemas, estabelecendo normas e restrições para o uso e ocupação dessas áreas. A efetiva proteção dessas áreas requer ações de fiscalização, controle, conscientização e educação ambiental. A preservação das APPs não apenas contribui para a qualidade de vida atual, mas também para as futuras gerações, garantindo a manutenção dos serviços ecossistêmicos e a promoção de um desenvolvimento sustentável.

3. EVOLUÇÃO HISTÓRICO-LEGISLATIVA DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

A evolução legislativa das áreas de preservação permanente (APPs) é um tema de extrema relevância para compreender a trajetória da proteção ambiental no Brasil. Ao longo dos anos, a legislação brasileira passou por diversas transformações, resultando em marcos históricos e avanços significativos na proteção das APPs.

⁵ “As 20 Metas de Aichi para 2020 são os elementos chave do Plano Estratégico para se conter a perda de biodiversidade. O Plano se constitui em uma orientação global sobre a biodiversidade, não só para as convenções relacionadas a ela relacionadas, mas para o todo o sistema das Nações Unidas²². Destaca-se, no conjunto de metas, para a análise deste artigo, a Meta 11 que incide especificamente sobre as áreas protegidas e passou a ser internalizada pelo governo brasileiro a partir de 2013. A meta 11 estabelece compromissos, visando à criação de novas áreas protegidas e também a sua efetividade, representatividade ecológica, governança e conectividade entre elas.” (PRATES e IRVING, 2015, p. 30).

3.1 As primeiras menções às APPs na legislação brasileira

Na legislação brasileira, as primeiras menções ao que se entende hoje como áreas de preservação permanente aconteceram na década de 1930, com o Código Florestal de 1934 (decreto nº 23.793/34), onde se fixou áreas denominadas “florestas protetoras”, definidas de acordo com a sua localização, com o objetivo de conservar o regime das águas, evitar a erosão, assegurar condições de salubridade pública, proteger sítios que mereçam conservação por sua beleza, auxiliar na proteção das fronteiras, dentre outros (BRASIL, 1934). Apesar de pouco expressivo, esse marco normativo já reconhecia a importância de proteger a vegetação de determinadas localidades por suas características naturais relevantes para a sociedade, além de estabelecer o limite de $\frac{3}{4}$ de vegetação que o proprietário de terras cobertas poderia derrubar⁶.

Outro fato interessante dessa legislação é a possibilidade de os proprietários serem indenizados caso ocorra a supressão do direito de utilização de parte de suas propriedades por qualquer motivação, o que deixa de existir no Código Florestal posterior nos casos em que a supressão ocorre para a proteção das áreas de preservação permanente.

Sobre o tema das “florestas protetoras”, dispunha ainda o art. 11 que “as florestas de propriedade privada, nos casos do art. 4º, poderão ser, no todo ou em parte, declaradas protetoras, por decreto do governo federal, em virtude de representação da repartição competente, ou do conselho florestal, ficando, desde logo, sujeitas ao regime deste código e à observância das determinações das autoridades competentes, especialmente quanto ao replantio, à extensão, à oportunidade e à intensidade da exploração. Parágrafo único. Caberá ao proprietário, em tais casos, a indenização das perdas e danos comprovados, decorrentes do regime especial a que ficar subordinado” (SARLET e FENSTERSEIFER, 2022, p. 851)

Somente após 31 anos da promulgação do decreto nº 23.793/34, com o advento do 2º Código Florestal Brasileiro (Lei 4.771/65), que a proteção das APPs ganhou maior destaque. Essa legislação representou um avanço significativo, pois foi precursora em tratar o meio ambiente como um bem de uso comum do povo brasileiro, estabelecendo, inclusive, critérios mais precisos e objetivos para a definição das áreas de preservação permanente e limites para a utilização da vegetação dentro de propriedades rurais.

Além das margens de rios, passaram a ser reconhecidas como APPs também as encostas, os topos de morros e outras áreas de relevância ambiental. Essa ampliação do escopo de proteção demonstrou uma compreensão mais abrangente da importância das APPs para a conservação da biodiversidade e a garantia da qualidade de vida das populações. Outro aspecto que passou a estar positivado na legislação foi o enquadramento, para efeitos legais, das florestas que integram o Patrimônio Indígena ao regime de preservação permanente.

3.2 A Constituição Federal de 1988 no tocante às APPs

⁶ Art. 23. Nenhum proprietário de terras cobertas de matas poderá abater mais de três quartas partes da vegetação existente, salvo o disposto nos arts. 24, 31 e 52.

Seguindo uma ordem cronológica, pode-se destacar promulgação da Constituição Federal de 1988 como um marco subsequente significativo para as áreas de preservação permanente (APPs) no Brasil. Nessa Carta Magna, as APPs são reconhecidas como espaços essenciais para a preservação dos recursos naturais, além de estabelecer os objetivos e princípios para justificar a importância da proteção jurídica específica conferida a essas áreas, não deixando de lado os aspectos econômicos ligados a elas.

Inovando no âmbito constitucional brasileiro, o artigo 225⁷ da CF-88, trata explicitamente do meio ambiente como um bem coletivo e essencial à qualidade de vida. Esse artigo determina mais do que a obrigação de proteger e recuperar as APPs, independentemente da titularidade da propriedade, mas também a de conferir responsabilidade ao Poder Público de assegurar a efetividade desse direito. Com essa disposição, a Constituição busca assegurar a preservação das APPs e impedir sua degradação motivada por interesses puramente econômicos, além de frear a sua ocupação desordenada, sendo uma forma de conciliar a conservação ambiental com o desenvolvimento socioeconômico, garantindo a sustentabilidade e o bem-estar das presentes e futuras gerações.

É válido destacar, ainda, que a Lei de Crimes Ambientais (Lei 9.605/1998) trouxe punições para infrações ambientais relacionadas às APPs, reforçando a coercitividade para se fazer cumprir as normas de proteção dessas áreas e que, em 2006, a Lei da Mata Atlântica (Lei 11.428/2006) estabeleceu regras específicas para a proteção e recuperação das APPs nesse bioma.

3.3 Regime jurídico atual das áreas de preservação permanente

No atual regime jurídico brasileiro, as áreas de preservação permanente (APPs) são objeto de proteção legal com base em diversos fundamentos normativos. A Constituição Federal de 1988, como já citada na seção anterior, estabelece, em seu Artigo 225, que é dever do Poder Público e da coletividade proteger e preservar o meio ambiente. Além disso, a Lei nº 12.651/2012, conhecida como o Novo Código Florestal, reproduz o que já havia sido consagrado pelo Código Florestal de 1965, prevendo medidas específicas para a proteção das APPs, considerando sua função ambiental e a necessidade de conservação dos recursos naturais, sendo o dispositivo legislativo mais atual a tratar do tema com a devida complexidade e abrangência.

O conceito, bem como as finalidades ecológicas das APPs estão enunciadas nos artigos 3º e 6º da Lei 12.651/2012 e já foram apresentados no item 2.1 deste artigo.

O Código traz a responsabilidade de preservação da vegetação ao próprio proprietário da área, devendo garantir a sua conservação e, caso tenha sido suprimida, caberá ao possuidor promover a recomposição da vegetação, como dispõe o art. 7º da referida Lei. Tal incumbência segue as regras da obrigação *propter rem*, caracterizando-se como uma obrigação do próprio objeto, não seguindo o antigo proprietário em caso de transmissão da propriedade, estando obrigado aquele é o proprietário, possuidor ou ocupante da área, como o próprio STJ já se manifestou a respeito:

⁷ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

JURISPRUDÊNCIA STJ. Área de preservação permanente, obrigação de natureza propter rem e dedução do passivo ambiental do valor da indenização na desapropriação. “Administrativo. Desapropriação. Interesse social. Reforma agrária. (...). Passivo ambiental. Obrigação propter rem. Dedução do valor da indenização. Cabimento. (...) 6. A jurisprudência do STJ está firmada, pelo menos desde 2002, no sentido de que a recuperação da Área de Preservação Permanente e da Reserva Legal, assim como outras incumbências incidentes sobre o imóvel e decorrentes da função ecológica da propriedade, constitui obrigação propter rem; portanto, parte inseparável do título imobiliário, inexistindo, no ordenamento jurídico brasileiro, direito adquirido a degradar ou poluir, ou a desmatamento realizado. Precedentes: REsp 1.251.697/PR, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 17.04.2012; EDcl nos EDcl no Ag 1.323.337/SP, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 1º.12.2011; EDcl no Ag 1.224.056/SP, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 06.08.2010; REsp 1.247.140/PR, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 1º.12.2011; EREsp 218.781/PR, Rel. Min. Herman Benjamin, Primeira Seção, DJe 23.02.2012; AgRg no REsp 1.367.968/SP, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 12.03.2014; AgRg no AREsp 327.687/SP, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 26.08.2013; AgRg no REsp 1.137.478/SP, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, Primeira Turma, DJe 21.10.2011; REsp 1.240.122/PR, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 11.09.2012; REsp 343.741/PR, Rel. Min. Franciulli Netto, Segunda Turma, DJ 07.10.2002; REsp 843.036/PR, Rel. Min. José Delgado, Primeira Turma, DJ 09.11.2006; REsp 926.750/MG, Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, DJ 04.10.2007; REsp 1.179.316/SP, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, DJe 29.6.2010; AgRg nos EDcl no REsp 1.203.101/SP, Rel. Min. Hamilton Carvalhido, Primeira Turma, DJe 18.2.2011; AgRg no REsp 1.206.484/SP, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 29.03.2011. Sendo assim, nada mais justo do que realizar o desconto decorrente de passivos ambientais do valor da indenização. 7. Recurso especial parcialmente provido” (STJ, REsp 1.307.026/BA, 2ª T., Rel. Min. Herman Benjamin, j. 16.06.2015).

Portanto, está firmado o entendimento de que a proteção das APPs é uma obrigação propter rem, ou seja, uma obrigação que está vinculada à própria coisa (o imóvel), e não à pessoa que a possui, é fundamental para garantir a continuidade da conservação ambiental, independentemente de mudanças de proprietários (SARLET e FENSTERSEIFER, 2022, p. 861).

3.3.1 Critérios para delimitação e identificação das APPs

Os critérios para a delimitação e identificação das APPs, estabelecidos pelo Novo Código Florestal, estão definidos especialmente no artigo 4º. Essa disposição legal busca estabelecer parâmetros objetivos e técnicos para definir os limites das APPs em relação aos cursos d'água, nascentes, lagos e outros corpos hídricos presentes em nosso território.

No que tange aos cursos d'água, o referido artigo preconiza a adoção de uma faixa de proteção, ou seja, uma APP, que deve ser delimitada em conformidade com a largura do curso d'água em questão. Dessa forma, são estabelecidos limites distintos para rios com até 10 metros de largura, rios entre 10 e 50 metros, rios entre 50 e 200 metros, e rios com mais de 200 metros de largura. Tal abordagem considera a necessidade de preservar a vegetação ciliar e garantir a integridade dos recursos hídricos.

Além disso, o artigo quarto também dispõe sobre os critérios específicos para a delimitação das APPs em relação a nascentes, lagos, lagoas e demais corpos d'água. Igualmente, contempla a proteção de áreas situadas em encostas ou topos de morros, que possuem relevância para a estabilidade geológica e a preservação dos ecossistemas associados.

Por fim, vale mencionar que o §4º deste artigo traz uma situação na qual o proprietário do imóvel fica desobrigado de reservar a área próxima à determinado recurso hídrico o seu enquadramento como área de preservação permanente, como se pode observar no texto de lei seguinte:

§ 4º Nas acumulações naturais ou artificiais de água com superfície inferior a 1 (um) hectare, fica dispensada a reserva da faixa de proteção prevista nos incisos II e III do caput, vedada nova supressão de áreas de vegetação nativa, salvo autorização do órgão ambiental competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente - Sisnama. (BRASIL, Lei 12.651, 2012)

Essa abordagem técnica e criteriosa estabelecida pelo artigo quarto é de extrema importância para uma adequada identificação e preservação das áreas de preservação permanente, conferindo segurança jurídica e respaldo científico às ações de conservação ambiental. Através dessa definição clara de critérios, é possível assegurar a manutenção dos recursos hídricos, a proteção da biodiversidade e a garantia da estabilidade dos ecossistemas, alinhando-se aos princípios do desenvolvimento sustentável e da proteção do meio ambiente.

3.3.2 Instrumentos de gestão e controle das APPs

Para assegurar a gestão e o controle adequado das APPs, o regime jurídico atual prevê uma série de instrumentos. Entre eles, destacam-se o Cadastro Ambiental Rural (CAR), que tem o objetivo de identificar e regularizar as propriedades rurais, incluindo as áreas de APPs, e o Programa de Regularização Ambiental (PRA), que possibilita a regularização das propriedades que apresentem passivos ambientais, mediante a adoção de medidas de recuperação (SARLET e FENSTERSEIFER, 2022, p. 271 e 557).

Além disso, a fiscalização ambiental, exercida pelos órgãos competentes, desempenha um papel fundamental na aplicação e no cumprimento da legislação relacionada às APPs. A imposição de sanções administrativas e a responsabilização civil e penal também são mecanismos utilizados para garantir o cumprimento das normas de proteção das APPs.

Em suma, o regime jurídico atual das áreas de preservação permanente no Brasil é fundamentado na Constituição Federal, no Novo Código Florestal e em outras normas específicas. Esse regime estabelece os critérios para a delimitação e identificação das APPs, impõe restrições ao uso e ocupação dessas áreas, prevê usos permitidos de forma sustentável e estabelece instrumentos de gestão, controle e regularização. A efetiva aplicação desse regime é essencial para garantir a preservação e a sustentabilidade das áreas de preservação permanente em nosso país.

4. OBSTÁCULOS À EFICÁCIA DAS NORMAS AMBIENTAIS NO BRASIL

No Brasil, as áreas de preservação permanente (APPs) enfrentam sérios desafios e, infelizmente, é recorrente ouvir-se falar sobre casos de desmatamento

ilegal na Amazônia, ocupações irregulares em encostas e margens de rios, mineração ilegal em áreas sensíveis, expansão agropecuária sem planejamento adequado, dentre outras inúmeras situações de desrespeito expresso, seja em maior ou menor escala, a tudo o que a Legislação Ambiental busca proteger. É certo que essas ações têm impactos devastadores nos ecossistemas e ameaçam a biodiversidade, mas entender a origem dessa cultura de desrespeito não é tão simples, pois ela decorre de vários fatores, sendo elencados a seguir os principais.

4.1 Ignorância, Desinformação e Falta de Conscientização

A sociedade muitas vezes não compreende totalmente os benefícios e as implicações das APPs, incluindo seu papel na manutenção da biodiversidade, na proteção dos recursos hídricos, na mitigação de desastres naturais dentre os outras proteções que já foram elencadas anteriormente neste artigo, o que culmina em uma falta de motivação para obedecer às regras.

É crucial reconhecer que muitas pessoas não compreendem completamente os benefícios que as APPs proporcionam para o meio ambiente e a sociedade. Essas áreas desempenham funções essenciais na preservação da biodiversidade, na manutenção dos recursos hídricos, na prevenção de erosão do solo, no controle de enchentes, na melhoria da qualidade do ar e da água, dentre os outras proteções que já foram elencadas anteriormente neste artigo, sendo que esses benefícios frequentemente não são comunicados de forma eficaz, o que culmina em uma falta de motivação para obedecer às regras.

Além disso, a complexidade das leis ambientais, incluindo regulamentos específicos para as APPs, pode obscurecer o entendimento público. Muitas pessoas por não estarem cientes das regulamentações que protegem essas áreas ou por não compreenderem como essas regulamentações se aplicam em suas vidas cotidianas, acabam por desrespeitarem inconscientemente as leis ambientais. Somado à falta de conscientização, que leva as pessoas a realizarem ações prejudiciais às APPs sem entender completamente as consequências negativas que isso acarreta para o meio ambiente e, em última instância, para a sociedade.

Essa falta de conscientização sobre a importância dessas áreas para a sociedade pode ser atribuída, em parte, à escassez de programas de conscientização eficazes e à falta de educação ambiental abrangente. Portanto, é crucial implementar estratégias educacionais que destaquem a importância das APPs, explicando os serviços ecossistêmicos que prestam e os impactos negativos da sua degradação.

Em resumo, a falta de conscientização sobre as APPs é um desafio significativo que pode ser combatido por meio de uma combinação de educação, comunicação eficaz, envolvimento comunitário e incentivos para a conservação. À medida que a conscientização aumenta, a compreensão pública da importância dessas áreas também cresce, o que pode levar a um maior respeito pelas regulamentações ambientais que as protegem.

4.2 Interesses Conflitantes

O conflito de interesses econômicos representa uma barreira significativa para o cumprimento das leis ambientais. Proprietários de terras muitas vezes enfrentam a difícil escolha entre a conservação ambiental e atividades econômicas lucrativas, como agricultura, mineração e urbanização, e, devido à falta de conscientização,

muitos acabam por optar pela desobstrução e exploração econômica dessas áreas de preservação permanente.

Para abordar esse problema, é importante desenvolver políticas que incentivem práticas sustentáveis e promovam a coexistência de atividades econômicas e a preservação das APPs. Isso pode incluir a implementação de incentivos fiscais, pagamento por serviços ambientais e estratégias de ordenamento territorial, minimizando o sentimento de perda econômica aos possuidores de terra.

4.3 Falta de Fiscalização

A eficácia das leis ambientais depende fundamentalmente da fiscalização e aplicação consistentes das penalidades decorrentes do desrespeito às normas. No entanto, em um país de dimensões continentais, somado à falta de recursos financeiros, treinamento, infraestrutura e interesse político, a fiscalização acontece de forma insuficiente e precária. Portanto, é crucial fortalecer os órgãos de fiscalização ambiental, fornecendo os recursos necessários para a execução eficaz das leis e o incentivo à participação da comunidade na vigilância ambiental.

A adoção de tecnologias avançadas, como imagens de satélite de alta resolução e sistemas de informação geográfica (GIS), podem aprimorar significativamente a capacidade de monitoramento e detecção de violações em áreas muito grandes e de difícil acesso.

4.4 Pressões Políticas e Econômicas

Pressões políticas e econômicas são desafios complexos à tutela do meio ambiente, pois acontecem, muitas vezes, buscando a flexibilização das leis ambientais em favor de interesses comerciais ou de desenvolvimento com o objetivo de possibilitar a execução de projetos. Setores industriais, agrícolas e imobiliários em especial podem coagir flexibilizações nas leis ambientais, sob o argumento de que as restrições ambientais prejudicam o crescimento econômico e a criação de empregos. (SARLET e FENSTERSEIFER, 2022, p. 289).

Além disso, políticos, constantemente sob a pressão de grupos de interesses de grupos específicos, podem promover políticas que relaxem regulamentações ambientais em troca de apoio político ou financiamento de campanha, o que culmina no enfraquecimento das proteções legais para as APPs.

Nesse sentido, para superar essas pressões políticas e econômicas, é necessária uma abordagem multifacetada, sendo crucial fortalecer as instituições encarregadas de fazer cumprir as leis ambientais, garantindo maior independência, recursos adequados e a capacidade de resistir a influências políticas e econômicas externas e indevidas.

Além disso, promover a transparência nas tomadas de decisão e garantir a responsabilização de funcionários públicos envolvidos são medidas coercitivas e (des)estimuladoras, visando uma maior segurança jurídica no âmbito ambiental. Isso pode incluir a divulgação pública de informações relacionadas a aprovações de projetos e fiscalização ambiental.

4.5 Desenvolvimento Urbano Desordenado

O crescimento urbano desordenado representa um obstáculo para a eficácia das leis ambientais, em especial aquelas que regulamentam as áreas de

preservação permanente (APPs), sendo um fenômeno proeminente em economias emergentes, onde as pressões demográficas e a urbanização acelerada frequentemente resultam em expansões urbanas caóticas e frequentemente ilegais.

A ocupação desordenada de áreas de preservação permanente, muitas vezes à revelia das regulamentações ambientais, é alimentada por diversas causas interligadas. Primeiramente, a escassez de habitação em áreas urbanas consolidadas leva, muitas vezes, a invasões de terras, onde famílias de baixa renda buscam moradia, não sendo raro que isso ocorra em áreas de risco, como encostas íngremes ou margens de rios.

Além disso, a especulação imobiliária e o desenvolvimento não planejado têm sido impulsionadores significativos do crescimento urbano desordenado. A busca por lucros rápidos muitas vezes prevalece sobre considerações ambientais e de segurança, levando à construção ilegal em áreas sensíveis, como manguezais, encostas e margens de rios. O desenvolvimento irregular frequentemente ocorre sem infraestrutura adequada, como sistemas de saneamento básico e drenagem, aumentando o risco de inundações e deslizamentos de terra.

As consequências desse crescimento desordenado são significativas, pois geram impactos diretos sobre o meio ambiente, com a degradação de ecossistemas naturais, com a poluição e a perda de áreas verdes estratégicas, vitais para a qualidade de vida da própria população urbana. Ademais, a ocupação desordenada de áreas propensas a desastres naturais coloca comunidades em risco, aumentando a vulnerabilidade a enchentes, deslizamentos de terra e outros eventos climáticos extremos (ANTUNES, 2023, p. 61).

Uma das soluções centrais é o desenvolvimento de um zoneamento urbano sustentável. Isso implica na criação e implementação de planos de ordenamento territorial que restrinjam o desenvolvimento urbano em áreas de risco, garantindo a proteção das APPs contra ocupações ilegais. Esses planos devem ser elaborados considerando tanto as necessidades das comunidades locais quanto os objetivos de conservação ambiental.

Por mais repetitivo que possa ser, deve-se falar em uma fiscalização rigorosa das regulamentações ambientais, o que requer, como já citado, a alocação de recursos adequados para órgãos responsáveis pela fiscalização, garantindo inspeções regulares e aplicação de penalidades eficazes para aqueles que desrespeitam as leis, especialmente quando se trata de construções ilegais em APPs.

5. POSSIBILIDADES DE UTILIZAÇÃO E EXPLORAÇÃO DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

A questão das possibilidades de utilização e exploração das áreas de preservação permanente (APPs) é um tema complexo e desafiador no campo do Direito Ambiental. É fundamental buscar uma abordagem que concilie a preservação dessas áreas com o uso sustentável dos recursos naturais nelas contidos.

A compatibilização entre preservação e uso sustentável das APPs busca estabelecer um equilíbrio entre a conservação ambiental e as atividades humanas que dependem dessas áreas para o desenvolvimento socioeconômico. Essa abordagem visa garantir a proteção dos ecossistemas, a manutenção da biodiversidade e a preservação dos recursos hídricos, ao mesmo tempo em que reconhece a importância das atividades econômicas e sociais que ocorrem nessas áreas.

O ordenamento jurídico ambiental brasileiro prevê possibilidades de exploração ou utilização das áreas de preservação permanente, desde que observados critérios, limites e medidas mitigadoras que visam garantir a conservação e a sustentabilidade desses espaços. O equilíbrio entre a proteção ambiental e o desenvolvimento sustentável é um desafio constante para o Direito Ambiental, que busca conciliar a preservação dos recursos naturais com as necessidades socioeconômicas da sociedade.

O artigo 8º da Lei 12.651/2012 estabelece diretrizes fundamentais para o manejo dessas áreas, visando ao equilíbrio entre a proteção ambiental e as necessidades socioeconômicas. A partir de sua análise, pode-se depreender que a supressão de vegetação nas APPs é geralmente proibida, com exceção de situações de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, mediante autorização legal. Essa restrição tem o propósito de salvaguardar a integridade dos ecossistemas presentes nas APPs e garantir a preservação de sua função ambiental.

De forma mais específica, a Lei traz, em seu artigo 4º, parágrafo 6º, as condições para a exploração ou utilização das áreas de preservação permanente (APPs) em imóveis rurais com até 15 módulos fiscais, especificamente para a prática da aquicultura (criação de animais aquáticos) e a infraestrutura física associada, desde que sejam adotadas práticas adequadas e sustentáveis de manejo do solo e da água; seja realizado o licenciamento pelo órgão competente e a inscrição no Cadastro Ambiental Rural (CAR); não implique em novas supressões da vegetação nativa e, por fim, esteja de acordo com os planos de gestão dos recursos hídricos da região (BRASIL, Lei 12.651, 2012).

Já o parágrafo 10 do artigo 4 da Lei 12.651/2012, incluído pela Lei nº 14.285/2021, estabelece que nas áreas urbanas consolidadas, mediante consulta aos conselhos de meio ambiente, a legislação municipal ou distrital pode definir faixas marginais diferentes para as áreas de preservação permanente. Essas faixas devem considerar aspectos como a prevenção de riscos de desastres, o cumprimento de diretrizes de planejamento de recursos hídricos, drenagem e saneamento básico, e a possibilidade de atividades de utilidade pública, interesse social ou de baixo impacto ambiental. Essa flexibilização busca adequar as regras de proteção das áreas de preservação permanente às peculiaridades das áreas urbanas consolidadas, considerando a segurança da população e a promoção de atividades que sejam de interesse coletivo.

Por fim, o artigo 9º da Lei 12.651/2012 estabelece que é permitido o acesso de pessoas e animais às Áreas de Preservação Permanente (APPs) com a finalidade de obter água e realizar atividades de baixo impacto ambiental. Essa disposição reconhece a necessidade de acesso às APPs para suprir a demanda de água e permite atividades que causem um mínimo de impacto ao ambiente, como atividades de subsistência e cultivo de pequenas áreas, bem como trilhas e passeios.

6. CONCLUSÃO

A proteção das Áreas de Preservação Permanente (APPs) é de fundamental importância para a preservação dos recursos naturais e a promoção da qualidade de vida das gerações presentes e futuras. Ao longo deste trabalho, foram abordados aspectos históricos da evolução legislativa, a importância jurídico-ambiental das

APPs e as possibilidades de utilização e exploração dessas áreas no regime jurídico atual.

No contexto das Áreas de Preservação Permanente (APPs), identificam-se diversos desafios e obstáculos que podem comprometer sua efetiva proteção e gestão. Um dos principais obstáculos é a falta de conscientização e educação ambiental, tanto por parte dos proprietários de terras quanto da sociedade em geral, sobre a importância dessas áreas e a necessidade de preservá-las. Além disso, a falta de recursos financeiros e técnicos para a implementação de ações de proteção e fiscalização das APPs também representa um desafio significativo.

Para superar tais obstáculos, é fundamental adotar medidas que promovam a conscientização ambiental, por meio de campanhas educativas e programas de educação ambiental, visando engajar a sociedade na preservação das APPs. Além disso, é necessário investir em capacitação e infraestrutura para os órgãos responsáveis pela gestão e fiscalização dessas áreas, a fim de garantir a efetividade das ações de proteção.

No que se refere à legislação, é importante promover um constante aprimoramento das normas existentes, com o intuito de fortalecer a proteção das APPs e proporcionar maior segurança jurídica aos proprietários de terras. Isso inclui a revisão dos critérios para delimitação e identificação das APPs, bem como a definição de parâmetros claros e objetivos para os usos permitidos nessas áreas. Ademais, é fundamental promover a integração entre os diferentes instrumentos de gestão e controle das APPs, como o Cadastro Ambiental Rural (CAR), as políticas de zoneamento e os planos de manejo, visando uma gestão eficiente e coordenada dessas áreas.

Quanto às perspectivas futuras, é essencial promover a conscientização ambiental de forma contínua, visando a construção de uma cultura de preservação e respeito às APPs. Além disso, é necessário incentivar a implementação de práticas sustentáveis de uso e exploração dessas áreas, garantindo a sua conservação e a busca por um desenvolvimento socioeconômico compatível com a preservação dos recursos naturais. O envolvimento de todos os setores da sociedade, incluindo governos, organizações não governamentais e o setor privado, é fundamental para o alcance dessas perspectivas e para garantir a preservação das APPs como patrimônio ambiental de toda a sociedade.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, José Rubens Morato/Ayala Leite Patryck de. **Dano Ambiental**. Grupo GEN, 2019.

AHREMS, Sergio. **O "novo" código florestal brasileiro**: conceitos jurídicos fundamentais. Trabalho Voluntário apresentado no VIII Congresso Florestal Brasileiro, 25 a 28-08-2003, São Paulo, SP. São Paulo: Sociedade Brasileira de Silvicultura; Brasília: Sociedade Brasileira de Engenheiros Florestais, 2003.

ANTUNES, Paulo de B. **Direito Ambiental**. São Paulo: Atlas, 2012.

BENJAMIN, Antônio Herman; MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Curso de Direito Ambiental**, Revista dos Tribunais, 2021

BORGES, Luís Antônio Coimbra et al. **Áreas de preservação permanente na legislação ambiental brasileira**. Revista Brasileira de Direito Ambiental, v. 10, n. 38, p. 127-150, out./dez. 2013.

BRASIL. **Resolução nº 303, de 20 de março de 2002**. Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. **Lei nº 4.771**, de 16 de setembro de 1965.

BRASIL. **Lei nº 12.651**, de 25 de maio de 2012.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 23.793**, de 23 de janeiro de 1934.

CENTRO UNIVERSITÁRIO “ANTONIO EUFRÁSIO DE TOLEDO” de Presidente Prudente. **Normalização de apresentação de monografias e trabalhos de conclusão de curso**. 2007 – Presidente Prudente, 2007, 110p.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **Curso de Direito Ambiental**. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

LEITE, José Rubens Morato; ARAÚJO, Marina Gadelha de. **Dicionário de Direito Ambiental**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

WEIGAND JÚNIOR, Ronaldo; SILVA, Danielle Calandino; SILVA, Daniela de Oliveira e. **Metas de Aichi: Situação atual no Brasil**. Brasília, DF: UICN, WWF-Brasi e IPÊ, 2011.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente: Doutrina, Prática, Jurisprudência, Glossário**. Revista dos Tribunais, 2020.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Direito Ambiental e Urbanismo: Aspectos Jurídicos da Gestão Urbana Sustentável**. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

PRATES, Ana Paula Leite; IRVING, Marta de Azevedo. **Conservação da Biodiversidade e Políticas Públicas para Áreas Protegidas no Brasil: Desafios e Tendências da Origem da CDB às Metas de AICHI**. Revista Brasileira de Políticas Públicas, v.5, n.1, p. 30, 2015.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Manual de Direito Ambiental**. Saraiva, 2018.

SARLET, Ingo W.; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. Porto Alegre: Grupo GEN, 2022.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

STJ. **REsp 1.307.026/BA**, 2ª T., Rel. Min. Herman Benjamin, j. 16.06.2015.

TRENNEPOHL, Terence. **Manual de direito ambiental**. Editora Saraiva, 2023.

KLOEPFER, Michael. **A caminho do estado ambiental? A transformação do sistema político e econômico da República Federal da Alemanha através da proteção ambiental especialmente desde a perspectiva da ciência jurídica**. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). Estado socioambiental e direitos fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.