



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO – AGU
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL – PGF
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA – IBAMA**

ORIENTAÇÃO JURÍDICA NORMATIVA Nº 22/2010/PFE/IBAMA

TEMA: APARENTE CONFLITO ENTRE O ART. 2º, PARÁGRAFO ÚNICO DO CÓDIGO FLORESTAL, E O ART. 4º, III DA LEI Nº 6.766/79 (LEI DE PARCELAMENTO DE SOLO).

Parecer nº 432/2010/CONEP, expedido no processo nº 02001.005502/2010-22, confeccionado pela Procuradora Federal MARCELA ALBUQUERQUE MACIEL, aprovado pelo Despacho nº 818/2010/CONEP e pelo Despacho nº 115/2010-PFE/GABIN, do Sr. Procurador Chefe Dr. VINÍCIUS DE CARVALHO MADEIRA, em 24/08/2010.

Revista e ampliada em março de 2013, por meio do Parecer nº 19/2013 CONEP/PFE/IBAMA-SEDE/PGF/AGU, confeccionado pela Procuradora Federal MARIANA WOLFENSON COUTINHO BRANDÃO, aprovado pelo Despacho nº 105/2013/ptt/CONEP/PFE/IBAMA/Sede/PGF/AGU

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de solicitação de análise do aparente conflito entre o parágrafo único, do art. 2º da Lei nº 4.771/1965 (código florestal de 1965), e o inciso III, do art. 4º da Lei nº 6.766/79 (lei de parcelamento do solo), de modo uniformizar o entendimento quanto ao tema, no âmbito da PFE/IBAMA, por meio da publicação de Orientação Jurídica Normativa.

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.I. DISCIPLINA DA MATÉRIA ATÉ A ENTRADA EM VIGOR DO NOVO CÓDIGO FLORESTAL (Lei nº 12.651 de 2012).

2. Área de preservação permanente - APP é definida pela Lei nº 4.771/65¹, conhecida como Código Florestal de 1965, como a área protegida nos termos dos arts. 2º e 3º, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os

¹ Até a edição da MP 2166-67/2001 que alterou o Código Florestal, a definição de APP era apenas doutrinária.

recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas (art. 1º, II).

Art. 2º Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:

a) ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água desde o seu nível mais alto em faixa marginal cuja largura mínima será: (Redação dada pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989)

1 - de 30 (trinta) metros para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura; (Redação dada pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989)

2 - de 50 (cinquenta) metros para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura; (Redação dada pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989)

3 - de 100 (cem) metros para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura; (Redação dada pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989)

4 - de 200 (duzentos) metros para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura; (Redação dada pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989)

5 - de 500 (quinhentos) metros para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros; (Incluído pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989)

b) ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais;

c) nas nascentes, ainda que intermitentes e nos chamados "olhos d'água", qualquer que seja a sua situação topográfica, num raio mínimo de 50 (cinquenta) metros de largura; (Redação dada pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989)

d) no topo de morros, montes, montanhas e serras;

e) nas encostas ou partes destas, com declividade superior a 45°, equivalente a 100% na linha de maior declive;

f) nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;

g) nas bordas dos tabuleiros ou chapadas, a partir da linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais; (Redação dada pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989)

h) em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação. (Redação dada pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989)

Parágrafo único. No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em todo o território abrangido, observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo. (Incluído pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989)

Art. 3º Consideram-se, ainda, de preservação permanentes, quando assim declaradas por ato do Poder Público, as florestas e demais formas de vegetação natural destinadas:

a) a atenuar a erosão das terras;

b) a fixar as dunas;

c) a formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias;

d) a auxiliar a defesa do território nacional a critério das autoridades militares;

- e) a proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico ou histórico;
- f) a asilar exemplares da fauna ou flora ameaçados de extinção;
- g) a manter o ambiente necessário à vida das populações silvícolas;
- h) a assegurar condições de bem-estar público.

§ 1º A supressão total ou parcial de florestas de preservação permanente só será admitida com prévia autorização do Poder Executivo Federal, quando for necessária à execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social.

§ 2º As florestas que integram o Patrimônio Indígena ficam sujeitas ao regime de preservação permanente (letra g) pelo só efeito desta Lei.

3. Como se depreende dos dispositivos acima transcritos, existem duas grandes espécies de APP. As que são assim consideradas pelo só efeito do Código Florestal, conforme disposto no art. 2º (APPs legais), e as que dependem de declaração do poder público para serem consideradas como tal (art. 3º) (APPs administrativas).

4. A limitação administrativa estabelecida numa propriedade a partir da superposição de uma APP consiste, em regra, na sua imodificabilidade, ficando vedado o desmatamento a corte raso ou a utilização direta dos recursos naturais existentes no local. Apenas nos termos do § 1º do art. 3º (acima transcrito) ou do art. 4º, é que poderia ser autorizada a supressão total ou parcial da vegetação de APP, quando:

- a) for necessária à execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social; ou
- b) for o caso de utilidade pública ou interesse social devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, desde que inexista alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto.

5. Neste ponto, cabe destacar que destruir ou danificar floresta considerada de preservação permanente, mesmo que em formação, ou utilizá-la com infringência às normas de proteção, constitui o crime tipificado no art. 38 da Lei nº 9.605/98², que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

6. Para a compreensão da questão posta, interessa-nos analisar o parágrafo único do art. 2º do Código Florestal de 1965, segundo o qual, no caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, deverá ser observado o

² Art. 38. Destruir ou danificar floresta considerada de preservação permanente, mesmo que em formação, ou utilizá-la com infringência das normas de proteção: Pena - detenção, de um a três anos, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente. Parágrafo único. Se o crime for culposo, a pena será reduzida à metade.

disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, respeitados, porém, os princípios e limites estabelecidos no artigo 2º.

7. A discussão travada em torno desse dispositivo reside na aplicação ou não do art. 2º do Código Florestal de 1965, por força do seu parágrafo único, aos perímetros urbanos dos municípios.

8. A doutrina ambientalista brasileira, majoritariamente, entende pela aplicação do art. 2º do Código Florestal às áreas urbanas dos municípios³. Nesse sentido, vale a transcrição da opinião do professor Paulo Afonso Leme Machado:

“Desnecessário seria este artigo, diante da obrigação que têm os Municípios de respeitar as normas gerais ambientais da União. Contudo, ao introduzir-se esse parágrafo único no art. 2º do Código Florestal, quis o legislador deixar claro que os planos e leis de uso do solo do Município têm que estar em consonância com as normas do mencionado art. 2º”⁴.

9. José Afonso da Silva, ao registrar que a política dos espaços verdes “há de ser estabelecida pelos Planos Diretores e leis de uso do solo”, assevera que “no que se refere às florestas de preservação permanente aí existentes terão que observar os princípios e limites previstos no art. 2º, parágrafo único, do Código Florestal, conforme determinação de seu parágrafo único, acrescentado pela Lei nº 7.803, de 1989”⁵.

10. Enfim, conclui-se pela plena aplicabilidade do Código Florestal aos espaços urbanos, uma vez que “ao classificar as florestas de preservação permanente a lei se refere a hipóteses absolutamente compatíveis com o Estatuto das Cidades e com a vida urbana que prestigia, sim, valores estéticos e históricos e tem a finalidade de conservar o bem público, de acordo com o artigo 2º, § único e Dec. 9760/46”⁶.

11. Também são registrados importantes precedentes jurisprudenciais sobre a matéria:

AMBIENTAL. AÇÃO POPULAR. MATA ATLÂNTICA. ÁREA URBANA. BALNEÁRIO DE CÂMBORIÚ. CÓDIGO FLORESTAL E DECRETO DA MATA ATLÂNTICA. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. APLICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL FEDERAL A ZONA URBANA DOS MUNICÍPIOS. 1. **A legislação federal de proteção do meio ambiente e da flora, independentemente de referência legal expressa, aplica-se à área urbana dos Municípios.** Precedentes do STJ. 2. Agravo Regimental provido (AgRg no REsp 664.886/SC, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, Rel. p/ Acórdão Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 04/02/2010, DJe 09/03/2012).

³ FIGUEIREDO, Guilherme Purvin de. *A propriedade no direito ambiental*. Rio de Janeiro: Esplanada, 2004, p. 226.

⁴ MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 11ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 385.

⁵ SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 175.

⁶ http://www2.trf4.jus.br/trf4/upload/arquivos/curriculo_juizes/aplicacao_cod_florestal-flopis-2004.pdf

AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONSTRUÇÃO IRREGULAR. AUSÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO. DANO AMBIENTAL. APP. PARQUE NACIONAL DE ITATIAIA. CONSTRUÇÃO EM FAIXA NON AEDIFICANDI. 1. Ação Civil Pública em que se determinou, dentre outras providências, a demolição de construção irregular no entorno do Parque Nacional de Itatiaia, em Resende – RJ. 2. São inquestionáveis danos ambientais oriundos da construção e supressão vegetal ciliar a menos de trinta metros das margens de curso d'água, em área de preservação permanente. Inexistência de licença ou autorização dos órgãos ambientais para a realização da obra em faixa non aedificandi. **Afronta aos artigos 2º e 4º da Lei nº 4.771/1965.** 3. A proteção ao meio ambiente não é matéria de preponderante interesse dos municípios, daí que não se aplica a regra de competência do art. 29 da Lei Maior. **Aplicação do Código Florestal em áreas urbanas. O parágrafo único do artigo 2º da Lei nº 4.771/1965, apesar de ressaltar os planos diretores e as leis de uso do solo locais, assinala que os princípios e limites estabelecidos pelo Código Florestal devem ser observados.** 4. A demolição da estrutura edificada não se mostra desproporcional. A invocação de ideia vaga de razoabilidade não pode albergar condutas ilícitas. O réu já fora autuado, descumprido as medidas impostas pelo IBAMA e concluindo indevidamente a obra. 5. Apelo desprovido (AC 200751090004016, Desembargador Federal GUILHERME COUTO, TRF2 - SEXTA TURMA ESPECIALIZADA, E-DJF2R - Data::23/08/2010 - Página::212).

Direito ambiental – área de preservação permanente – o código florestal (LEI 4771/65) e a sua aplicação nas zonas urbanas – interpretação do parágrafo único do art.2º do código florestal I - O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental de terceira geração que impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as gerações presentes e futuras. II - Em conformidade com este sistema protetivo, a Constituição da República estabeleceu competência aos entes federativos para legislar sobre a proteção ambiental, envolvendo atribuições na esfera administrativa com fulcro no poder de polícia, o que permite, o melhor, impõe, a tais entes, dentro da suas competências, o dever-poder de agir para conservar e gerir o meio ambiente. III - As áreas de preservação permanente destinam-se à proteção da vegetação em áreas sensíveis, como as margens dos corpos d'água, nascentes, encostas, topos de morro, restingas e outras mencionadas no Código Florestal. A cobertura vegetal ao longo dos corpos d'água é essencial para a conservação dos recursos hídricos, uma vez que ela protege o solo contra a erosão e evita o processo de assoreamento e poluição daquele precioso recurso ambiental. A cobertura vegetal nativa ao longo dos rios, nascentes e encostas contribui ainda para a manutenção de corredores ecológicos, os quais permitem o fluxo gênico entre populações da flora e da fauna situadas em áreas distantes, que poderiam estar separadas, não fossem as áreas de preservação permanente. IV – Código Florestal: art. 2º Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas: a) ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água desde o seu nível mais alto em faixa marginal cuja largura mínima será: 1 - de 30 (trinta) metros para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura; Parágrafo único. No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em todo o

território abrangido, observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo. V - **A aplicabilidade do código florestal na zona urbana passa, necessariamente, pela interpretação do parágrafo único do art. 2º acima mencionado, pois o referido dispositivo ao determinar a observância dos limites estabelecidos no caput, pareceu entrar em contradição, o que demanda a sua interpretação.** VI - **Enfim, a melhor interpretação leva ao reconhecimento de que a expressão "limites" foi inserido no texto do parágrafo único como restrição máxima, ou seja, leva à proibição de que venham a ser exigidos padrão de proteção superior ao contido no artigo 2º do Código Florestal, consoante sustentam diversos estudiosos da matéria, a exemplo de Ana Lucia Moreira Borges e Ronald Victor Romero Magri.** (Borges, A. L. M. e Magri, R. V. R. Vegetação de Preservação Permanente e Área Urbana – uma interpretação do art. 2º, do Código Florestal. Revista de Direito Ambiental 2, São Paulo : RT, abr.-jun. 1996. (Pág. 71-76) VII – Recurso provido para se permitir o prosseguimento da obra, desde que respeitados os limites de 15(quinze) metros estabelecidos na legislação municipal. (AG 200602010124560, Desembargador Federal REIS FRIEDE, TRF2 - SÉTIMA TURMA ESPECIALIZADA, DJU - Data::12/05/2008 - Página::697/698.)

12. Em reforço à tese de aplicação do código florestal às APPs localizadas em zona urbana, relembra-se que o legislador optou por proteger a vegetação de determinadas áreas sensíveis em razão da constatação de sua importância para o meio ambiente sadio e equilibrado. As margens dos corpos d'água, nascentes, encostas, topos de morro, restingas e outras mencionadas no Código Florestal, não são menos importantes por situarem-se na zona urbana, devendo ser permanentemente preservadas independentemente da sua localização.

13. Em se concluindo pela aplicação do disposto no art. 2º do Código Florestal aos perímetros urbanos dos municípios, constata-se uma colidência entre o mesmo e o inciso III, do art. 4º da Lei nº 6.766/79, na redação dada pela Lei nº 10.932/2004, que assim dispõe:

Art. 4º - Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:

(...)

III - ao longo das águas correntes e dormentes⁷ e das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não-edificável de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica.

14. Na realidade, o conflito entre as referidas normas é apenas aparente, podendo ser solucionado a partir da identificação do objeto jurídico por elas tutelado.

⁷ Lagos, represas, etc.

Como facilmente se constata que as regras foram editadas com a finalidade de proteger objetos distintos, não há conflito nem a possibilidade de se revogarem mutuamente.

15. É que a Lei nº 6.766/79, que dispõe sobre parcelamento do solo urbano, não tem como objetivo promover a proteção da biodiversidade, e sim a segurança da população⁸, ao estabelecer, no inciso III do art. 4º, faixas *non aedificandi*. Se dúvidas podem existir quanto às faixas ao longo das águas correntes ou dormentes, esse objeto tutelado fica claro em relação às faixas de domínio público ao longo das rodovias e ferrovias, bem como no que pertine aos dutos, em que o próprio § 3º do art. 4º esclarece expressamente essa finalidade legal.

16. Não se nega, todavia, a importância que as faixas *non aedificandi* da Lei nº 6.776/79 eventualmente possam ter para a proteção da biodiversidade, pois é possível que desempenhem funções ambientais relevantes quando a vegetação das mesmas se encontrar preservada, como por exemplo funcionar tal e qual os corredores ecológicos. O que se afirma é que não é esse o objetivo primordial da Lei, até porque grande parte dessas áreas, especialmente ao longo das rodovias, não detém significativo valor ambiental a demandar tutela legal específica.

17. Quanto à ressalva prevista no final do inciso III, do art. 4º da Lei nº 6.766/79, de aplicação da norma “*salvo maiores exigências da legislação específica*”, cabe destacar que deve ser aplicada apenas aos casos de normas que tratem do mesmo objeto tutelado, ou seja, estabelecimento de faixas *non aedificandi* em áreas urbanas visando à segurança da população, não dizendo respeito ao Código Florestal.

18. Já os dispositivos sobre APP do Código Florestal de 1965 objetivam, reconhecidamente, a tutela ambiental das matas ciliares, a preservação de recursos hídricos, a estabilidade geológica, o fluxo gênico da fauna e flora etc. Não há em tais dispositivos a preocupação com a segurança das populações urbanas, como se dá com a Lei nº 6.766/79, embora indiretamente possam assegurar o bem-estar das populações humanas⁹.

19. É razoável a conclusão no sentido de que as duas Leis permanecem em vigor, inexistindo choque ou revogação de uma em relação à outra, ou seja, o conflito entre as duas é apenas aparente. Não se diga que seria inócua, então, a faixa *non aedificandi* da Lei nº 6.766/79, pois menor que o mínimo previsto no Código Florestal para

⁸ FIGUEIREDO, Guilherme Purvin de. *Op. cit.*, 2004, p. 229.

⁹ FIGUEIREDO, Guilherme Purvin de. *Op. cit.*, 2004, p. 230.

as APPs nas margens de rios. Isso porque, no caso de APPs, como visto, é possível a concessão de autorização para a supressão da vegetação, o que não afasta a aplicação do inciso III, do art. 4º da Lei nº 6.766/79, ou seja, ainda que se possa suprimir a vegetação da APP nos trinta metros ou mais, a faixa de quinze metros permanece como *non aedificandi* por força da Lei nº 6.766/79.

20. Ressalte-se, por fim, que a Lei nº 6.766/79 sempre previu os quinze metros, enquanto o Código Florestal de 1965 estabelecia inicialmente uma faixa mínima de cinco metros, somente tendo aumentado para trinta metros com as alterações promovidas pela Lei nº 7.803, em 1989. Consta-se, desse modo, que as faixas das duas Leis não só nunca tiveram correspondência, como também não objetivaram revogar uma à outra.

21. Ante o exposto, conclui-se que o conflito verificado entre o art. 2º do Código Florestal, e o inciso III, do art. 4º da Lei nº 6.766/79, é apenas aparente, pois em tais dispositivos as Leis tutelam objetos jurídicos diversos, ambos permanecendo em vigor.

II.II. TRATAMENTO CONFERIDO À MATÉRIA PELO NOVO CÓDIGO FLORESTAL (Lei nº 12.651 de 2012).

22. A partir de 28.05.2012, com a entrada em vigor do Novo Código Florestal, Lei nº 12.651/2012, a questão discutida na primeira parte da presente orientação jurídica normativa, a saber, aplicabilidade do art. 2º do Código Florestal de 1965 aos perímetros urbanos dos municípios, restou inteiramente pacificada, haja vista a expressa menção da “zona urbana”, nos dispositivos da nova lei que delimitam as áreas de preservação permanentes legais. Eis os artigos:

CAPÍTULO II

DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

Seção I

Da Delimitação das Áreas de Preservação Permanente

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

...

II - as áreas no entorno dos lagos e lagoas naturais, em faixa com largura mínima de:

...

b) 30 (trinta) metros, em zonas **urbanas**;

...

Art. 5º Na implantação de reservatório d'água artificial destinado a geração de energia ou abastecimento público, é obrigatória a aquisição, desapropriação ou instituição de servidão administrativa pelo empreendedor das Áreas de Preservação Permanente criadas em seu entorno, conforme estabelecido no licenciamento ambiental, observando-

se a faixa mínima de 30 (trinta) metros e máxima de 100 (cem) metros em área rural, e a faixa mínima de 15 (quinze) metros e máxima de 30 (trinta) metros em área **urbana**. [\(Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012\).](#)

23. A nova regra não apenas determina o cumprimento, de agora em diante, das limitações relativas às áreas de preservação permanente aos perímetros urbanos dos municípios, mas também robustece e chancela a interpretação jurídica que conclui, a partir da análise do parágrafo único, do art. 2º da Lei nº 4.771/1965, pela aplicação dessa orientação durante a vigência do Código Florestal de 1965.

24. Defende-se que o novo Código Florestal espancou as dúvidas que eventualmente existissem sobre a tese jurídica veiculada por meio da OJN 22 e há muito defendida pelo Ibama, pelos ambientalistas e pela jurisprudência.

III. CONCLUSÃO.

25. Saliente-se que a conclusão final da OJN não sofreu qualquer alteração, uma vez que o novo Código Florestal, na mesma medida que o anterior, tutela o meio ambiente, protegendo as áreas mais sensíveis do ponto de vista florestal, enquanto a lei de parcelamento do solo urbano destina suas regras à organização e segurança das populações urbanas.

26. Desse modo, por tutelarem objetos jurídicos distintos, as duas normas gozam de plena vigência e aplicabilidade.