



ARTHUR GUIMARÃES DA CONCEIÇÃO

**DESAPROPRIAÇÃO DE ÁREA DE PRESERVAÇÃO  
PERMANENTE URBANA EM VIRTUDE DO ESTADO SOCIAL**

ARTHUR GUIMARÃES DA CONCEIÇÃO

**DESAPROPRIAÇÃO DE ÁREA DE PRESERVAÇÃO  
PERMANENTE URBANA EM VIRTUDE DO ESTADO SOCIAL**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado como requisito parcial à  
obtenção do grau de Bacharel em Direito,  
ao Curso de Direito, da Faculdade do  
Norte Novo de Apucarana – FACNOPAR.

Prof.<sup>a</sup> M.<sup>a</sup> Thays Cristina Carvalho  
Canezin.

ARTHUR GUIMARÃES DA CONCEIÇÃO

**DESAPROPRIAÇÃO DE ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE  
URBANA EM VIRTUDE DO ESTADO SOCIAL**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado como requisito parcial à  
obtenção do grau de Bacharel em Direito,  
ao Curso de Direito, da Faculdade do  
Norte Novo de Apucarana – FACNOPAR.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Orientadora Prof.<sup>a</sup> M.<sup>a</sup> Thays Cristina  
Carvalho Canezin  
Faculdade do Norte Novo de Apucarana

---

Prof. Componente da Banca  
Faculdade do Norte Novo de Apucarana

---

Prof. Componente da Banca  
Faculdade do Norte Novo de Apucarana

Apucarana, 17 de julho de 2020.

## DESAPROPRIAÇÃO DE ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE URBANA EM VIRTUDE DO ESTADO SOCIAL<sup>1</sup>

### EXPROPRIATION OF PERMANENT URBAN PRESERVATION AREA BY VIRTUE OF SOCIAL STATE<sup>2</sup>

Arthur Guimarães da Conceição<sup>3</sup>

**SUMÁRIO:** 1 INTRODUÇÃO; 2 A ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE URBANA; 2.1 CONCEITO; 2.2 O CÓDIGO FLORESTAL E OS PRINCÍPIOS DEFENDIDOS; 2.3 O MEIO AMBIENTE DIANTE DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL; 3 O ESTADO SOCIAL; 3.1 O REAL INTERESSE PÚBLICO; 3.1.1 O Agir da Administração Pública; 4 DESAPROPRIAÇÃO; 4.1 PROCEDIMENTO; 4.1.1 Objeto da Desapropriação; 4.1.1.1 Legitimados; 5 DESAPROPRIAÇÃO DE ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE URBANA; 5.1 ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE URBANA IMPLANTADA AO MUNICÍPIO; 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS; REFERÊNCIAS.

**RESUMO:** Este artigo almeja compreender o conceito de Área de Preservação Permanente Urbana, assim como a relevância para o corpo social, de forma que mantê-la não inviabilize a expansão socioeconômica dos municípios. Portanto, faz-se necessário compreender as características que qualificam determinada área ambiental chamada Área de Preservação Permanente (APP), as quais estão taxativamente estipuladas no texto da Lei nº 12.651/2012, que expõem os padrões exigidos para imprimir a titularidade ao espaço vegetal. A pesquisa consiste em demonstrar a importância da autonomia do município na implementação do Plano Diretor, para que, assim, sejam aplicadas de maneira eficaz as políticas públicas, com o objetivo de suprimir os conflitos de atos jurídicos que visam de modos paralelos à atuação da Administração Pública em virtude do Estado Social. O intermédio da desapropriação, como ato jurídico de caráter privativo do Poder Público. A metodologia do presente artigo baseia-se em revisão bibliográfica, pois valeu-se de publicações científicas, tais pertinentes a livros, revistas e artigos científicos, princípios e legislação positivada. Será utilizado o método hipotético-dedutivo, tendo em vista que serão estudados o Instituto da Desapropriação, a relação causa e consequência da aplicação do Código Florestal e a busca pelo Estado Social.

---

<sup>1</sup> Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito, do Curso de Direito da Faculdade do Norte Novo de Apucarana – FACNOPAR. Orientação a cargo do Prof.<sup>a</sup> M.<sup>a</sup> Thays Cristina Carvalho Canizin.

<sup>2</sup> Undergraduate Final Project presented as a partial requirement for obtaining a Bachelor of Law degree, from the Law Course of Faculdade do Norte Novo de Apucarana – FACNOPAR. Orientation by Prof. Ms. Thays Cristina Carvalho Canizin.

<sup>3</sup> Bacharelado do Curso de Direito da Faculdade do Norte Novo de Apucarana – FACNOPAR. Turma do ano de 2016. E-mail: arthurguimaraesg@gmail.com

**PALAVRAS-CHAVE:** Desapropriação. Área de Preservação Permanente Urbana. Estado Social. Competência do município. Meio Ambiente.

**ABSTRACT:** *This article aims to understand the concept of a Permanent Urban Preservation Area, as well as its relevance to the society so that maintaining it does not prevent the socioeconomic expansion of the municipalities, therefore it is necessary to understand the characteristics that qualify a particular environmental area called the permanent preservation, which are strictly stipulated in the text of Law 12.651 /2012, which set out the standards required to print the title to the plant space in an APP (insira aqui o significado da sigla). The research consists of demonstrating the importance of the autonomy of the municipality to the implementation of the “Master Plan”, so that public policies are thus effectively applied, with the objective of suppressing the conflicts of legal acts that aim in parallel to the Public Administration's performance in virtue of social status. The means of expropriation, as a legal act of a private nature of the Public Power. The methodology of the presente article is based on a bibliographic review, since it will use scientific publications, such pertinent to books, magazines and scientific articles, principles and positive legislation. It will be the hypothetical-deductive, the method to be used in view that the cause and consequence of the application of the Forest Code will be studied, to the Institute of Expropriation and the search for the Social State.*

**KEYWORDS:** *Expropriation. Permanent Urban Preservation Area. Social State. Competence of the Municipality. Environment.*

## 1 INTRODUÇÃO

Preliminarmente as características que qualificam determinada área de reserva ambiental na chamada Área de Preservação Permanente (APP) estão estipuladas no texto da Lei nº 12.651/2012 (Código Florestal). As Áreas de Preservação Permanente têm a função de preservar locais frágeis — como beiras de rios, topos de morros e encostas — que não podem ser desmatados, evitando erosões e deslizamentos e protegendo também nascentes, fauna, flora e a biodiversidade dessas áreas. Sua prevenção tem o viés de delimitar, de forma física e topográfica, quais espaços contêm um ecossistema biológico que deve adquirir proteção por meio do poder público.

Faz-se importante realçar o Código Florestal e os princípios defendidos. À vista disso, a necessidade em sopesar direitos abalroados, corroborando o real interesse público com a manifestação do Estado Social, meio ambiente e avanço de áreas a serem habitadas e utilizadas para alcançar o bem-estar social, motivado pelo crescimento de cidades, zelando por um meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme o contexto do artigo 225 *caput* da Constituição Federal.

Em linhas gerais, a problemática que a Lei traz em sua aplicabilidade corrobora com a colisão de direito, manifestando uma possível discussão em relação à aplicação pela administração quando sobrevém a necessidade de revogar um direito em detrimento de outro. A relevância de analisar qual bem jurídico e em qual aspecto deve ser preservado, deve-se contrabalançar essa relação assegurando a utilidade pública ou interesse social em que a Constituição Federal retoma as promessas de cumprir com o bem-estar social, em conjunto com as políticas públicas, atuando, desse modo, na organização política e econômica da sociedade.

Posta a questão, é de se dizer que a necessidade e a importância da extensão territorial do município ofereçam qualidade de vida em consonância com o meio ambiente e a estrutura urbanística ativa. O procedimento da desapropriação em detrimento de uma APP considera a atuação do Plano Diretor do município.

Como remate, é importante frisar que, visando o crescimento econômico, industrial, habitacional e social — dando evidência à desapropriação, entendida como ato administrativo de caráter privativo, o conceito de desapropriação indireta demonstra a necessidade do problema de pesquisa, com o intuito de compreender a imposição da Administração Pública quando o assunto diz respeito à motivação de atos por interesses coletivos.

Como resultado, a metodologia adotará o referencial teórico juspositivista, pois o estudo em questão somente pode ser desenvolvido a partir de previsões legais e do estruturalismo, que trata das relações sociais. O método de pesquisa vem a ser o hipotético-dedutivo, visto que se considera a relação causa e consequência da lei aplicada ao fato. O método auxiliar se dá pelo comparativo, ao analisar os avanços legislativos. A técnica de pesquisa se faz por revisão bibliográfica e revisão jurisprudencial, visto a apreciação de diversos autores e julgados.

## **2 A ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE URBANA**

Na presente discussão, objetiva-se explorar três temas: a Área de Preservação Permanente, em relação ao impacto social dos limites firmados por legislação específica; em contrapartida, tem-se a ascensão urbana, a qual visa aprimorar e oferecer melhorias no equivalente ao Estado Social; e, por último,

explora-se a Desapropriação, considerada um ato de uso do poder público para o reestabelecimento da supremacia do interesse social (ANTUNES, 2018, p. 44).

O Poder Público pode desapropriar área de reserva legal para implantar obra de interesse social ou de interesse público. O instituto da desapropriação não guarda limitações, constituindo o poder de império do Estado para alcançar o interesse público e o bem-estar da população. Dessa forma, mesmo nas circunstâncias em que a área objeto da desapropriação seja ou esteja localizada de ÁREA de Preservação Permanente, o Poder Público, com fundamento no interesse social e/ou interesse público, poderá promover a desapropriação (ANTUNES, 2018, p. 64).

Possibilitando, assim, uma gestão eficaz que priorize o real interesse da população. Isso em detrimento dos limites exorbitantes fixados pelo Código Florestal, sem que haja a necessidade de suprimir as reservas permanentes e seus biomas das áreas urbanizadas.

## 2.1 CONCEITO

A criação desse regramento jurídico inicialmente foi voltada a espaços rurais, objetivando resguardar as margens hídricas e corpos d'água existentes em propriedades campestres, assim como a vegetação nativa primária e biomas grandemente diversificados, retendo uma região na qual o proprietário deveria mantê-la intacta, promovendo o zelo e a manutenção daquela extensão prevista como área não passível de deterioração (ANTUNES, 2018, p. 70).

As APPs consistem em espaços territoriais legalmente protegidos por serem ambientalmente frágeis e vulneráveis, podendo ser públicos ou privados, urbanos ou rurais, cobertos ou não por vegetação nativa. Dessa forma, entre as diversas funções ou serviços ambientais das áreas de preservação urbana, vale mencionar a proteção do solo, prevenindo a ocorrência de desastres associados ao uso e à ocupação inadequados de encostas e topos de morro. As APPs também ajudam a evitar enchentes e possuem a função ecológica tanto de refúgio para a fauna como também de corredor ecológico, o qual facilita a manutenção da fauna e flora, especialmente entre áreas verdes situadas no perímetro urbano e nas suas proximidades (CARVALHO FILHO, 2013, p. 89).

A APP, tal como um gênero, sem que haja a subdivisão em relação às características da zona territorial sobre qual esta será instituída, sendo capaz de

encontrar-se ora em perímetro rural, ora em extensão urbana, foi firmada com o intento de demarcar espaços que contenham um ecossistema biológico e careçam do anteparo do Poder Público, compelindo a preservação de uma área para garantir a sua perpetuidade e equilíbrio entre a fauna e flora (ANTUNES, 2018, p. 74).

Por oportuno, essa superfície, a qual corresponde aos padrões de dimensões topográficas e geológicas estabelecidos em lei específica, terá as devidas proteções ambientais e jurídicas adotadas, sendo conseqüentemente auferidas a nomenclatura correta e a possibilidade de aplicação de normas legítimas (ANTUNES, 2018, p. 50).

Ainda assim, em uma confusão terminológica, a Lei nº 12.651/2012, conhecida como Código Florestal, não soube especificar de forma técnica as diferenças entre uma APP rural e uma urbana, tendo em vista um emaranhado de tipificações para tal questão aludida. Houve a premência da tipificação de preservação de determinadas áreas com o intuito de assegurar-las proteções ambientais cabíveis.

## 2.2 O CÓDIGO FLORESTAL E OS PRINCÍPIOS DEFENDIDOS

A Lei nº 12.651/2012, de nível nacional, abrange diversos princípios explicitamente encontrados em sua conjuntura, todos esses visando à proteção ambiental e à manutenção do ecossistema, o estabelecimento de paradigmas para o uso de matérias primas e a utilização sustentável dos recursos naturais (BRASIL, 2012).

À vista disso, o Código Florestal compreende a importância do respeito e aproveitamento de forma consciente. É de extrema relevância que princípios como o meio ambiente ecologicamente equilibrado sejam reconhecidos e aplicados à relação entre o indivíduo e o meio ambiente.

A principal fonte formal do direito ambiental é a Constituição da República. Aliás, a existência do artigo 225, no ápice, e todas as demais menções constitucionais ao meio ambiente e à sua proteção demonstram que o Direito Ambiental é essencialmente um direito constitucional, visto que emanado diretamente da Lei Fundamental. Essa é uma realidade nova e inovadora em nossa ordem jurídica (ANTUNES, 2018, p. 61).

Antes mesmo do Código Florestal ser promulgado, o tema meio ambiente já estava previsto no artigo 225 do texto constitucional, no qual o ordenamento jurídico



entendia o direito ambiental como um dos seus principais fundamentos, instituindo proteção no rol de direitos fundamentais (BRASIL, 1988).

Da mesma forma, a solidariedade intergeracional é como outro princípio que busca assegurar a solidariedade da presente geração em relação às futuras, propiciando a oportunidade de usufruírem dos recursos naturais. Sendo assim, afirma Beatriz Costa:

Não há dúvidas quanto à consideração do meio ambiente como direito fundamental e, conseqüentemente também o patrimônio cultural, no direito constitucional brasileiro. O art. 225 da Constituição Federal dispõe que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”, portanto o patrimônio cultural, que é interface desse meio ambiente está também protegido por ações constitucionais para a sua defesa (2011, p. 86).

Portanto, a Constituição deixa clara a importância das manifestações culturais para a conservação do meio ambiente na sociedade, com o intuito de fortalecer um pensamento crítico quanto à responsabilidade de preservação para a conservação de tais recursos. Isso não configura apenas um ativismo ambiental, mas principalmente visa aos polos econômicos de uma sociedade (COSTA, 2011, p. 89).

Assim como a natureza pública da proteção ambiental, esse princípio decorre da previsão legal que considera o meio ambiente como um valor a ser necessariamente assegurado e protegido para uso de todos. A natureza jurídica do meio ambiente ecologicamente equilibrado é de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, segundo o *caput* do artigo 225 da Constituição Federal, fato esse que impõe ao Poder Público e à coletividade como um todo a responsabilidade por sua proteção (COSTA, 2011, p. 92).

Em relação ao princípio do desenvolvimento sustentável, este procura a concordância no âmbito do desenvolvimento econômico e da preservação do meio ambiente, abrangendo a possibilidade de serem finitos os recursos disponíveis no ecossistema, sendo incabível que as atividades econômicas se desenvolvam sem tomar ciência quanto a essa realidade (COSTA, 2011, p. 94).

O ordenamento jurídico no artigo 4º, inciso VIII, da Lei nº 6.938/1981, o qual institui a Política e o Sistema Nacional do Meio Ambiente, traz o poluidor pagador como o princípio que tem o intuito de inibir que a sociedade arque com os custos, financeiro e ambiental, da recuperação ao meio ambiente lesionado de

autor desconhecido. Caso esse dano fosse arcado pela sociedade, esta seria prejudicada (THOMÉ, 2018).

Antagonicamente ao princípio supracitado, há então o usuário pagador, tratando-se daquele que contribuiu com a utilização de recursos ambientais com fins econômicos. Isso significa que o usuário dos recursos ambientais deve suportar o conjunto dos custos destinados a tornar possível a sua utilização. Tendo por objetivo fazer com que os custos não sejam suportados nem pelos Poderes Públicos nem por terceiros (CARVALHO FILHO, 2013, p. 72).

Quanto aos princípios de prevenção e precaução, entende-se que: o princípio da precaução é aquele que determina que não se produzam intervenções no meio ambiente, antes de ter a certeza de que estas não serão adversas. A precaução é caracterizada pela ação antecipada do risco ou perigo, ou seja, esse princípio está voltado para momento anterior à consumação do dano, visando à qualidade de vida das gerações presentes e futuras (CARVALHO FILHO, 2013, p. 80).

Prontamente, esse princípio de prevenção informa tanto o licenciamento ambiental como os próprios estudos de impacto ambiental. Tanto um como o outro são realizados a partir da base de conhecimento já adquiridos sobre uma determinada intervenção no ambiente, agindo de forma a prevenir os danos que uma determinada atividade causaria ao ambiente caso não tivesse sido submetida ao licenciamento ambiental (CARVALHO FILHO, 2013, p. 93).

No tocante à ubiquidade, ou transversalidade, esta é vista como o objeto de proteção do meio ambiente quando se trata dos direitos humanos, pois toda atividade política, sobre qualquer tema ou obra, deve levar em conta a preservação da vida e, principalmente, a sua qualidade (THOMÉ, 2018).

Tratando-se do princípio da Cooperação internacional, o inciso IV do artigo 1º-A do Código Florestal consagra o compromisso do Brasil com o modelo de desenvolvimento ecologicamente sustentável ao conciliar o uso produtivo da terra e a contribuição de serviços coletivos (LENZA, 2014, p. 97).

E, findando os princípios existentes no Código Florestal, tem-se a função socioambiental da propriedade. Com a inteligência do artigo 186, inciso II, da Constituição Federal, o uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. Ainda, o legislador previu, como condição para o cumprimento da função social da

propriedade rural, a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente (COSTA, 2011, p. 56).

São esses os princípios, implícitos no ordenamento jurídico brasileiro, responsáveis por impor a proteção ao meio ambiente juntamente com a participação estatal.

### 2.3 O MEIO AMBIENTE DIANTE DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A Constituição de 1988 foi o marco responsável pela inserção do meio ambiente como um dos bens tutelados pelo ordenamento jurídico, alcançando grandes avanços. Com sua previsão na Carta Magna, o tema Meio Ambiente adquiriu relevância, antes não vista e nem mesmo assegurada, sendo, dessa forma, protagonista de grandes debates sociais, científicos e legislativos (BRASIL, 1988).

Com fulcro no artigo 225, *caput*, da Constituição Federal, pode-se encontrar a temática positivada, na qual se edifica que é dever da Administração Pública, de maneira concomitante com o corpo social, o encargo de zelar pelo meio ambiente ecologicamente equilibrado (BRASIL, 1988).

Para José Joaquim Gomes Canotilho e José Rubens Morato Leite, o meio ambiente é visto como:

[...] de uso comum do povo e essencial à sadia utilidade de vida, quis o legislador assegurar a inapropriedade, a inalienabilidade, a imprescritibilidade e sua ojeriza à alegação de direito adquirido à poluição anterior, pois não há direito contra o Direito, muito menos contra a Constituição. É clássica a regra de que “Os bens públicos de uso comum do povo (mares, rios, estradas, ruas, praças, pontes, viadutos) são inapropriáveis e, se impropriáveis, também inalienáveis, pois a ninguém é lícito dispor daquilo que não lhe pertence. Essa máxima, ganha contornos mais rígidos e claros na norma constitucional de tutela do meio ambiente” (2018, p.118).

O Poder Público deve atuar na defesa do meio ambiente, tanto no âmbito administrativo como no âmbito legislativo e até na esfera jurisdicional, adotando as políticas públicas e programas de ação necessários para cumprir esse dever consignado pelo Estado, de modo a observar as diretrizes constitucionais que discriminam as regras a serem seguidas pelo Poder Público (CANOTILHO; LEITE, 2018, p. 93).

Ademais, com o precedente previsto no texto constitucional, propiciando ao poder legislativo caminhar entre questões que atingem determinada gleba, produzindo leis que complementem e especifiquem assuntos antes não abrangidos pelo artigo 225, *caput* e seus incisos, que se preocupou em impor restrições e deveres. No entanto, de modo extremamente genérico, tal artigo é considerado omissis quanto aos detalhes e interpretações (BRASIL, 1988).

Para a aplicação de matérias de fato e direito, diversas normas legais passaram a emergir diante das tribunas, sendo instituída a Lei nº 6.766/1979 (Lei do Parcelamento do Solo Urbano); Lei nº 6.938/1981 - Institui a Política e o Sistema Nacional do Meio Ambiente; Lei nº 7.347/1985 - Lei da Ação Civil Pública; Lei nº 9.433/1997 - Lei de Recursos Hídricos; Lei nº 9.605/1998 - Lei dos Crimes Ambientais; Lei nº 9.985/2000 - Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza; Lei nº 11284/2006 - Lei de Gestão de Florestas Públicas; Lei nº 11.445/2007 - Estabelece a Política Nacional de Saneamento Básico; Lei nº 12.305/2010 - Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS); Lei nº 12.651/2012 - Código Florestal.

### **3 O ESTADO SOCIAL**

Vale lembrar que o Estado Social se trata de um modelo político que, a partir da Revolução Industrial, foi fortalecido no mundo por conta da necessidade de expansão das riquezas e, conseqüentemente, da disputa por território e expropriação de recursos naturais. Nesse cenário, amplia-se também a ideia de desenvolvimento, sobretudo por este estar ligado à economia e aos demais setores que compõem o Estado (GOMES, 2012, p. 87).

Cumpra observar preliminarmente a adoção desse viés pela Constituição Federal de 1988, que foi instituída pela necessidade de promover a segurança do indivíduo e, por isso, acarreta direitos fundamentais a serem tutelados pelo Estado, sendo este também o responsável pela expansão econômica, possibilitando o desenvolvimento industrial, social e tecnológico.

Como bem explicou Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Com efeito, já em fins do século XIX começaram a surgir reações contra o individualismo jurídico, como decorrência das profundas transformações ocorridas nas ordens econômica, social e política, provocadas pelos

próprios resultados funestos daquele individualismo exacerbado. O Estado teve que abandonar a sua posição passiva e começar a atuar no âmbito da atividade exclusivamente privada. O Direito deixou de ser apenas instrumento de garantia dos direitos do indivíduo e passou a ser visto como meio para consecução da justiça social, do bem comum, do bem-estar coletivo (2019, p. 92).

Por tais razões, surge a Gestão Ambiental Pública como estrutura de proteção e preservação da natureza, cujo objetivo se faz com o Poder Público e a coletividade, resguardados pelos elementos da Constituição Federal no seu artigo 225, o qual estabelece como direito dos brasileiros o equilíbrio ecológico do meio ambiente para uma qualidade de vida sadia e institui como dever a defesa desse meio ambiente para que ele não se perca até futuras gerações (QUINTAS, 2006 p. 38).

Acerca do tema ora versado, cabe trazer a lição de Rolf Stober:

O Estado Social com base na ideia de que num Estado moderno, organizado com divisão do trabalho e altamente diferenciado do ponto de vista econômico e industrial, as condições de vida se tornam cada vez mais complexas e de que os inconvenientes e as carências sociais não podem ser eliminados ou evitados apenas através de uma compensação dentro das forças sociais (2012, p. 74).

Em linhas gerais, a essência do Estado do Bem-estar Social reside na proteção oferecida pelo sistema de gestão da Federação. Convém ponderar que, com tamanha implementação do Estado Democrático de Direito no regramento jurídico brasileiro, institui-se de maneira conjunta a aplicação do Estado Social como base estrutural para toda e qualquer política pública que vise regulamentar o convívio coletivo (DI PIETRO, 2019).

Como resultado, temos a relevância do Estado Social no contexto constitucional, uma vez que está positivado um capítulo específico abordando a Ordem Social em seu título VIII.

### 3.1 O REAL INTERESSE PÚBLICO

O Estado Constitucional de Direito, assentado na teoria dos direitos fundamentais e na centralidade do princípio da dignidade da pessoa humana, reclama uma profunda redefinição dos contornos do regime jurídico administrativo,

impondo-se a construção de um conceito de interesse público constitucional (CRISTÓVAM, 2011, p. 11).

Nesse contexto, o interesse público é objeto buscado por quem compõe um Estado (pessoa privada ou pública) a fim do benefício daqueles que precisam desse objeto, para, nesse sentido, proporcionar condições de vida digna nesse Estado, inclusive a si próprios (GOMES, 2012, p. 44).

É ainda Fernanda Mariela quem dá com exatidão o quadro jurídico do que aqui é sustentado:

O princípio da supremacia determina privilégios jurídicos e um patamar de superioridade e do interesse público sobre o particular. Em razão desse interesse público, a Administração terá posição privilegiada em face dos administrados, além de prerrogativas e obrigações que não são extensíveis aos particulares. A supremacia é considerada em princípio geral do direito, inerente a qualquer sociedade, como condição de sua existência e como pressuposto lógico do convívio social (2018, p. 74).

Logo, o interesse público é finalidade de tutela estatal que se condiciona de forma positiva e produtiva, proporcionalmente, para quem carece de uma eficiente atividade do Poder Público, conforme objetivos e estrutura normativa, social e política definidos pela Constituição Federal, sendo promovido pelo Estado e pelos particulares visando à realização do sucesso estatal, via consolidação dos ditames constitucionais.

É interessante dizer que, caracterizado pelo traço humanista da personalização da ordem normativa constitucional, esse novo marco normativo e político-institucional indica a superação da tradicional centralidade do princípio da supremacia do interesse público sobre o particular, com a sua readequação aos novos vetores normativos do Estado Constitucional de Direito, fundado na defesa dos direitos fundamentais e no primado da dignidade humana (DI PIETRO, 2019, p. 167).

Destarte, é importante frisar a necessidade e importância da extensão territorial do município, para que a Administração Pública possa oferecer aos munícipes qualidade de vida em consonância com meio ambiente e estrutura urbanística ativa, tendo em vista o crescimento econômico, industrial, habitacional e social (DI PIETRO, 2019, p. 113).

Sabe-se que o interesse público tem sido o foco e o instrumento utilizado como ato motivador para a atuação do Poder Público, entretanto essa proteção pode

vir a causar certa estagnação ao município, englobando a economia, a industrialização e habitação de uma cidade. À vista disso, faz-se necessário compreender os meios pelos quais a administração opera seus atos (DI PIETRO, 2019, p. 102).

O ato jurídico, uma vez aplicado no regramento jurídico, pode delimitar uma área com a necessidade de proteção. Entretanto, quando tal ato é aplicado ao espaço urbano, exige-se do poder público a criação de um novo ato, a exemplo da desapropriação, para que, com esse instrumento normativo, seja permitido possibilitar um novo direito, tendo como motivação a utilidade pública, o interesse público e o Estado Social.

### 3.1.1 O Agir da Administração Pública.

O Estado goza de diversas prerrogativas sobre os agentes privados, todas elas derivadas da assimetria existente entre Estado e sociedade civil. Existe toda uma hierarquia de prerrogativas que, exercidas pelos devidos agentes, vão do poder soberano, que tudo pode, constituído por representantes de todos os cidadãos reunidos em assembleia constituinte, ao poder limitado em diferentes graus.

Como bem colocou José Maria Pinheiro Madeira:

[...] à Administração pública deve agir de maneira determinada. Então, motivo é a circunstância de fato ou de direito que autoriza ou impõe ao agente a prática do ato administrativo, que pode ser identificada como aquelas situações reais que devem ser levadas em conta para o agir da administração pública (2008, p. 122).

Para realizar suas atividades, a Administração Pública detém prerrogativas ou poderes que lhe permite sobrepor o interesse público ao privado, de acordo com o princípio da supremacia do interesse público. Tais poderes relacionam-se com o desempenho da função administrativa, pois sem eles não seria possível sujeitar as vontades particulares ao interesse geral.

## **4 DESAPROPRIAÇÃO**

A desapropriação é vista como o mais severo ato utilizado pelo Poder Público para adquirir a propriedade de um bem, seja ele público ou privado. Por

meio desse instituto constitucional, ocorre a transferência da propriedade, obedecendo aos preceitos legislativos e à efetivação do ato administrativo que atribuí a aplicabilidade aos entes Federativos União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios (NOHARA, 2019, p. 844).

Condicionado, na maioria das situações, à determinada indenização, como regra geral, ela deve ser prévia, justa e em dinheiro.

De acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro, este instituto pode ser visto como:

A desapropriação é o procedimento administrativo pelo qual o Poder Público ou seus delegados, mediante prévia declaração de necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, impõe ao proprietário a perda de um bem, substituindo-o em seu patrimônio por justa indenização (2019, p. 194).

Como há de se verificar, o Poder Público a retira de terceiros por razões de interesse público ou pelo não cumprimento de sua função social e, em contrapartida, realiza o pagamento nos termos previstos pela Constituição.

O tema da desapropriação caminha entre as diferentes formas de expropriação, tendo um tipo de enfoque para a desapropriação aplicada na área rural e outro tipo para a aplicada na área urbana. Todo o seu procedimento tem como base a Constituição, sendo que alguns instrumentos normativos tratam de explanar mais especificamente esse assunto (NOHARA, 2019, p. 844).

A princípio, o artigo 5º, inciso XXIV, esclarece os três fundamentos motivadores da desapropriação, sendo estes a necessidade pública, a utilidade pública e o interesse social. Ademais, o artigo 22, inciso II, fixa a competência privativa da União para legislar sobre desapropriação, enquanto o artigo 182, parágrafo 4º, III, permite que o município promova desapropriação sancionatória urbanística do imóvel não edificado, com pagamento mediante a títulos da dívida pública com prazo de resgate de até dez anos (BRASIL,1988).

Nessa mesma esteira, o artigo 184, confeccionado para a aplicação no território rural, define a competência exclusiva da União para desapropriar por interesse social, como o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social para fins de reforma agrária, cabendo indenização em títulos da dívida agrária, resgatáveis no prazo de até vinte anos (BRASIL,1988).



É fundamental a aplicação do ato administrativo, visando ao interesse público e a utilidade pública, como meio cabível para que o Estado promova a sua função (NOHARA, 2019, p. 846).

Não se pode perder de vista que, em determinada situação, no caso de suposta desapropriação pelos motivos supracitados, cabe ao desapropriante, em virtude do ato unilateral, ofertar uma contrapartida pecuniária ao sujeito agora desapropriado (DI PIETRO, 2019, p. 206)

Interessante mencionar que o indivíduo não tem meios para opor-se ao ato compulsório do Estado, tendo em vista que essa ação acarreta princípios mais avultados pela Administração Pública, uma vez que se torna notório a supremacia do interesse público em razão do particular. Como resultado, o desapropriado não pode ficar em situação financeira pior do que a que se encontrava, por isso há a possibilidade de discutir o valor ofertado.

Como bem explicou Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

O direito à indenização é de natureza pública, já que embasado na Constituição; a indenização deverá ser prévia, justa e em dinheiro. Poderá ser em título da dívida pública nas hipóteses dos artigos 182, § 4º, III, e 184 da Constituição. No primeiro caso (desapropriação, pelo Município, de bens urbanos inadequadamente utilizados), os títulos terão sua emissão previamente aprovada pelo Senado, com prazo de resgate de até 10 anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais (2019, p. 206).

Em derradeiro, preceitua a autora Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Que a expropriação vem a resolver-se numa conversão de valores patrimoniais: no patrimônio onde estavam os imóveis, a entidade expropriante põe o seu valor pecuniário. E acrescenta que “a garantia principal da justiça da indenização está na possibilidade de, em caso de desacordo, o expropriado poder recorrer aos tribunais judiciais para discutir o seu montante” (CAETANO, 1970 *apud* DI PIETRO, 2019, p. 206).

Ademais, o ordenamento jurídico alhures permite que haja uma negativa por parte do desapropriado em relação ao valor que está sendo proposto pelo poder público, mas sendo indiscutível a transferência do bem para que este passe a fazer parte dos bens públicos. O valor da indenização deverá recompor integralmente a perda patrimonial experimentada pelo expropriado, abrangendo, se for o caso, o valor do terreno, das benfeitorias (MAZZA, 2018, p. 973).

Corroborando o regramento jurídico, também institucionaliza o Decreto-Lei nº 3.365/41, responsável por complementar o entendimento e procedimento aplicado na desapropriação, sendo esse Decreto visto como a Lei Geral da Desapropriação, apresentando de maneira taxativa a motivação para a Necessidade Pública, Utilidade Pública e Interesse Social, contendo as normas mais importantes sobre o procedimento expropriatório.

#### 4.1 PROCEDIMENTO

O procedimento da desapropriação é o previsto no inciso XXIV do artigo 5º da Constituição Federal de 1988, em que estão previstos direitos fundamentais a todos os cidadãos, sendo a desapropriação uma consequência de atos cumulativos pressupostos em lei (BRASIL, 1988).

Dessa maneira, o inciso XXIV determina que bens privados poderão ser tomados pelo Estado quando assim seja reconhecida e validada a motivação em casos de utilidades ou necessidades públicas ou interesses sociais, por meio do pagamento de indenização em dinheiro. O proprietário do bem desapropriado deve receber uma indenização justa e prévia.

É estabelecido no inciso que o procedimento de desapropriação deve ser regulamentado em leis específicas, com base no cumprimento, ou não, pela propriedade urbana ou rural, de sua função social (DI PIETRO, 2019, p. 206).

O caminho jurídico a ser trilhado divide-se em dois momentos, sendo eles a fase declaratória e a fase executória, distintas, e, no entanto, necessárias para efetivação do ato jurídico (MELLO, 2007, p. 849).

Na fase declaratória, o ente público declara o emprego da utilidade pública ou o interesse social do bem para fins de desapropriação.

De acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello, já produz alguns efeitos:

Submete o bem à força expropriatória do Estado; fixa o estado do bem, isto é, suas condições, melhoramentos, benfeitorias existentes; confere ao Poder Público o direito de penetrar no bem a fim de fazer verificações e medições, desde que as autoridades administrativas atuem com moderação e sem excesso de poder; dá início ao prazo de caducidade da declaração. (2007, p. 845).

Com isso, mesmo que o bem ainda não esteja sobre a propriedade do Estado, a este será atribuída a competência para aplicar a vistoria, no intuito de verificar a situação do objeto e quais serão as suas necessidades.

Na fase executória da desapropriação, o Poder Público executa a desapropriação, utilizando-se de todas as medidas que forem necessárias para que haja a efetivação da desapropriação (MELLO, 2007, p. 849).

Convém ressaltar que a fase executória pode ser extrajudicial, por meio da via administrativa, na qual o poder público e o futuramente expropriado concordam com o valor a ser pago pela expropriação, resolvendo-se os termos da transferência.

A propósito do tema, Maria Sylvia Zanella Di Pietro faz a seguinte exclamação:

A fase executória será administrativa, quando houver acordo entre expropriante e expropriado a respeito da indenização, hipótese em que se observarão as formalidades estabelecidas para a compra e venda, exigindo-se, em caso de bem imóvel, escritura transcrita no Registro de Imóveis. Essa fase nem sempre existe, pois acontece às vezes que o Poder Público desconhece quem seja o proprietário, hipótese em que deverá propor a ação de desapropriação, que independe de se saber quem é o titular do domínio (2019, p. 200).

Todavia, existem situações em que não há um acordo e, com isso, surge a necessidade de levar a discussão para que seja analisada num rito judicial. Tal análise será feita sobre as bases de cálculo e valor, verificando, assim, se dentro daquele ato existe algum vício processual que por ventura possa decretar a nulidade do ato.

Ainda neste sentido, Maria Sylvia Zanella Di Pietro discorre que:

No curso do processo judicial só podem ser discutidas questões relativas ao preço ou a vício processual, pois o artigo 20 do Decreto-lei nº 3.365/41 determina que “a contestação só poderá versar sobre vício do processo judicial ou impugnação do preço; qualquer outra questão deverá ser decidida por ação direta”. Esse dispositivo completa-se com a norma do artigo 9º, que veda ao Poder Judiciário, no processo de desapropriação, decidir se se verificam ou não os casos de utilidade pública (2019, p. 200).

A discussão deve se ater apenas ao valor, deixando de lado o real interesse advindo da efetivação do ato de desapropriação. No ordenamento jurídico, mais precisamente nos artigos 9º e 20º da Lei de Desapropriação, verifica-se se há alguma irregularidade dentro do procedimento da primeira fase declaratória quanto à competência, à finalidade ou aos fundamentos (NOHARA, 2019, p. 847).

Em virtude dessas considerações, o ato só poderá ser considerado como efetivo quando suceder-se o pagamento, isso por conta da previsão constitucional que exige o pagamento prévio da indenização.

#### 4.1.1 Objeto da Desapropriação

Interessante dizer que, entende-se por objeto aquele bem que o Poder Público tem o intuito de adquirir na desapropriação, sendo classificado objeto de desapropriação, com base no artigo 2º do Decreto-lei nº 3.365/1941, todos os bens: móveis, imóveis, corpóreos, incorpóreos, públicos, privados, assim como espaços aéreos, subsolos entre outros. (MELLO, 2007, p. 849).

Exceções à força expropriante, não se admite, contudo, que a desapropriação seja aplicada sobre os direitos personalíssimos, que são os direitos e garantias fundamentais da pessoa reconhecidos pelo ordenamento jurídico, tais como o direito à vida, à liberdade e à honra, assim como as pessoas, sejam elas físicas ou jurídicas são insuscetíveis à desapropriação, entre outras exceções previstas no 2º, parágrafo 3º do Decreto-Lei nº 3.365/1941.

Acerca do tema ora versado, Maria Sylvia Zanella Di Pietro traz a lição:

Com relação aos bens pertencentes às entidades da administração indireta aplica-se, por analogia, o artigo 2º do Decreto-lei nº 3.365/41, sempre que se trate de bem afetado a uma finalidade pública. Tais bens, enquanto mantiverem essa afetação, são indisponíveis e não podem ser desafetados por entidade política menor. Esse entendimento não destoa da tese adotada na Súmula nº 157 do STF (2019, p. 205).

Caberá a cada objeto um específico procedimento para fins de desapropriação, o Decreto-Lei nº 3.365/1941 preceitua de maneira minuciosa as características de cada objeto suscetível a ser expropriado, sendo este vinculado de forma direta ou indireta à Administração Pública, e, assim, qualquer objeto que possa ser atribuído à possibilidade de expropriação seguirá o regramento jurídico.

##### 4.1.1.1 Legitimados

Entende-se o sujeito ativo da relação jurídica como aquela pessoa jurídica que pode submeter o bem à força expropriatória, enquanto o sujeito passivo da

desapropriação é aquele expropriado, que pode ser pessoa física ou jurídica, pública ou privada (NOHARA, 2019, p. 848).

Torna-se oportuno dizer que podem ser sujeitos ativos da desapropriação a União, os Estados, os Municípios, o Distrito Federal e os Territórios. No entanto, cabe identificar a quem está sendo aplicada a desapropriação, pois, no que tange a questão do interesse social, o ordenamento jurídico distingui, por questões organização institucional, quem detém a competência para ser sujeito ativo da ação.

A Constituição, em seu artigo. 5º, inciso XXIV, foi regulamentada pela Lei nº 4.132/62, a qual determina qual é o município que detém a competência para aplicar a desapropriação em seu território, e no artigo 182, parágrafo 4º da Constituição, existe a regulamentação implementada pela Lei nº 10.257/2001, que discorre sobre a questão do Estatuto da Cidade e sua competência.

## **5 DESAPROPRIAÇÃO DE ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE URBANA**

Como resultado de uma terminologia não consolidada no tocante ao conceito aplicado às Áreas de Preservação Permanente, essa questão tem um enfrentamento mais plausível e eficaz quando constituída no território rural, que, em sua maioria, contém proporções territoriais maiores e, com isso, caso tenha inutilizada determinada gleba, não produz uma contrariedade que acarrete ao proprietário da área rural um estado desvantajoso (BRASIL, 2012).

Por outro lado, quando se trata de um território urbano que notoriamente consiste em uma área menor, terá inviabilizado grande parte da propriedade. Dessa forma, as APPs devem ter tratamento diferenciado quando encontradas em solo urbano. Nesse contexto, é necessário entender as APPs como espaços não intocáveis.

Salienta-se ainda que o Código Florestal não foi capaz de propiciar caminhos a serem trilhados quando o município, e até mesmo proprietário individual, depara-se com certas APPs em aglomerações urbanas. Contudo, a lei em comento trouxe ainda mais conflitos ao estabelecer a APP consolidada, sendo essa não passível de intervenção antrópica.

Tem-se presente a desapropriação indireta como instrumento cabível a ser aplicada nas APPs Urbanas que deixem de cumprir com a sua função ambiental e função social.

Celso Antônio Pacheco Fiorillo defende que:

[...] não há de se falar em indenização ao proprietário, possuidor ou ocupante da área sobre qual recai APP. O apossamento administrativo de propriedade privada, ainda que não acompanhado de ocupação física, se restringem os poderes inerentes ao domínio, justifica o direito à indenização, salvo quando se tratar de Áreas de Preservação Permanente (2019, p. 437).

Com a finalidade de utilidade pública ou interesse social, incumbe-se ao Poder Público desapropriar o bem pertencente ao particular visando ao interesse coletivo. A Administração Pública faz intervenção no espaço territorial, proibindo o proprietário de plantar ou construir em seu imóvel, de acordo com a sua função.

O Poder Público acaba por desapropriar o bem sem cumprir com o procedimento necessário para desapropriá-lo e, conseqüentemente, esquivando-se de arcar com a remuneração da indenização (DI PIETRO, 2019, p. 206).

Corroborando com esse entendimento, Maria Sylvia Zanella Di Pietro conceitua desapropriação indireta da seguinte forma:

Desapropriação indireta é a que se processa sem observância do procedimento legal; costuma ser equiparada ao esbulho e, por isso mesmo, pode ser obstada por meio de ação possessória. No entanto, se o proprietário não o impedir no momento oportuno, deixando que a Administração lhe dê uma destinação pública, não mais poderá reivindicar o imóvel, pois os bens expropriados, uma vez incorporados ao patrimônio público, não podem ser objeto de reivindicação (art. 35 do Decreto-lei nº 3.365/41 e art. 21 da Lei Complementar nº 76/93). Imagine-se hipótese em que o Poder Público construa uma praça, uma escola, um cemitério, um aeroporto, em área pertencente a particular; terminada a construção e afetado o bem ao uso comum do povo ou ao uso especial da Administração, a solução que cabe ao particular é pleitear indenização por perdas e danos. Às vezes, a Administração não se apossa diretamente do bem, mas lhe impõe limitações ou servidões que impedem totalmente o proprietário de exercer sobre o imóvel os poderes inerentes ao domínio; neste caso, também se caracterizará a desapropriação indireta, já que as limitações e servidões somente podem, licitamente, afetar em parte o direito de propriedade (2019, p. 218).

Essa é a chamada desapropriação indireta, quando a Administração Pública deixa de desapropriar o bem, mas restringe a implementação do direito de propriedade. A Administração Pública simula a necessidade de uma servidão que, contudo, configura uma desapropriação. Desse modo, a desapropriação indireta compreende-se como apossamento de um bem de particular pelo poder público sem a correta e legítima observância dos requisitos da declaração e indenização prévia.

## 5.1 ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE URBANA IMPLANTADA AO MUNICÍPIO

Vale lembrar que o conceito trazido pela Lei nº 12.651/2012 (Código Florestal) quanto às classificações e limitações aplicadas às APPs em territórios rurais e urbanos. Em seu artigo 3º, manteve-se o mesmo conceito de APP apresentado em versões anteriores da Lei, contudo, a norma demonstra uma enorme necessidade de suplementação, uma vez que existem diferenças excepcionais em relação a um território rural e urbano, incluindo questões de dimensões topográficas, geográficas e principalmente no referente ao valor da terra por metro quadrado (ANTUNES, 2007, p. 104).

Por tais razões, a simples menção no *caput* do artigo 4º, Lei nº 12.651/2012, que utiliza a expressão “em áreas rurais ou urbanas”, não se adequa de maneira definitiva na mesma situação, ocorrendo o arbitramento quanto à classificação de uma APP urbana, estando ausentes os padrões de especificidade para determinar as funções finalísticas derivadas da norma de forma concisa, deixando de apresentar características necessárias para enquadrá-las no conceito jurídico criado.

Tem sido comum que se postule a aplicação do Código Florestal às áreas urbanas sem que se leve em conta que a própria Constituição Federal tenha especializado o chamado direito urbanístico como ramo autônomo do direito, sendo capaz de implementar o próprio regime especial, não havendo a necessidade de aplicação da regra geral (FIORILLO, 2019, p. 610).

Nessa esteira, a Constituição traz, em seu inciso III do artigo 30, a possibilidade de fazer com que os municípios apresentem capacidade para intervir nas questões ambientais que lhes sejam pertinentes quanto aos seus limites territoriais, uma vez que são esses os mais afetados pela aplicação da norma e necessitam da competência para criar um processo urbanístico eficaz (BRASIL, 1988).

Ademais, com base no artigo supramencionado, foi elaborado o texto da Lei nº 10.257/2001, conhecido como Plano Diretor, o qual tem a função de regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal estabelecendo diretrizes gerais da política urbana.

Acerca do tema ora versado, cabe explicação de Celso Antônio Pacheco Fiorillo:

[...] é o instrumento básico da Política de Desenvolvimento e Expansão Urbana no âmbito do meio ambiente artificial. A propriedade urbana cumprirá sua função social quando atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (art. 182, § 2º, da CF); logo, o regime da propriedade urbana passa a ter identidade jurídica com os preceitos estabelecidos em lei pelo denominado Plano Diretor (2019, p. 619).

É a partir do Plano Diretor, em conjunto com o Estatuto da Cidade, que compreendemos as diretrizes que regem o procedimento desses institutos normativos, sendo responsáveis pela estruturação das dimensões municipais.

Para Paulo de Bessa Antunes:

De acordo com o artigo 23 da Lei Fundamental, os Municípios têm competência administrativa para defender o meio ambiente e combater a poluição. Contudo, os Municípios não estão arrolados entre as pessoas jurídicas de direito público interno dotadas de competência para legislar sobre meio ambiente. No entanto, seria incorreto e insensato dizer-se que os Municípios não têm competência legislativa em matéria ambiental, visto que teriam que abrir mão de sua autonomia constitucional para cumprir os próprios mandamentos constitucionais (2007, p. 112).

O tema relativo às APPs urbanas é responsável por questões de interesse local, suplementação de legislação federal, uso do solo urbano, proteção ao meio ambiente e política urbana. Nesse contexto, deverá ser examinada a proteção ambiental em área urbana.

A Medida Provisória nº 571, de 25 de maio de 2012, estabelece que:

Artigo 4º, parágrafo 10. No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, observar-se-á o disposto nos respectivos Planos Diretores e Leis Municipais de Uso do Solo, sem prejuízo do disposto nos incisos do *caput* (BRASIL, 2012).

Como se observa, o tratamento a ser dado às APPs localizadas em área urbana não deve ser o mesmo adotado para as áreas rurais. Contudo, o contexto constitucional demonstra que tal comparação tende a ser errônea, devendo haver uma análise caso a caso.

Cumprido examinar, nesse passo, a importância da Política Urbana consonante com o Estatuto da Cidade, visto que concerne ao município identificar a função social da APP implantada ao ambiente territorial urbano. A legislação municipal também se atenta especificamente para a proteção ambiental das áreas



urbanas, uma vez que a ocupação do solo urbano e a implantação de políticas urbanas são aptas a materializar a chamada função social da cidade (BRASIL, 1988).

A propósito do tema, Celso Antônio Pacheco Fiorillo entende que:

[...] o regime constitucional permite amplamente a utilização dos recursos ambientais. No entanto, não pode ser feita de qualquer forma, pois ele determina que a atividade econômica se faça com respeito ao meio ambiente, conforme preceitua o artigo 170 da Constituição Federal (2019, p. 627).

As diretrizes são outorgadas à União para que ela legisle sobre políticas urbanas de maneira geral, perfazendo normas que englobem as questões referentes ao processo de urbanização, conforme estipula o texto constitucional do artigo 182 da Constituição cumulado com artigo 21, XX, também da Constituição. Com isso, o município passa a manifestar a sua função, elaborando o Plano Diretor, devendo conter os sistemas de proteção ambiental previstos na Constituição e estabelecidos pela legislação suplementar, primeiramente voltado para a generalidade dos ecossistemas e biomas.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A princípio, o presente artigo abordou e detalhou o conceito de Área de Preservação Permanente no intento de observar a sua aplicabilidade aos espaços, seja ela imposta às glebas rurais ou urbanas, visando compreender, de maneira técnica, todas as características que englobam esta nomenclatura criada com o viés de delimitar de forma física e topográfica quais espaços contêm um ecossistema biológico que deve adquirir proteção por meio do poder público, aspirando à preservação de uma área para garantir sua perpetuidade.

Busca-se o equilíbrio entre a expansão industrial, social e a guarita estabelecida ao meio ambiente diante do texto constitucional, coexistindo, dessa forma, com legislações complementares de extrema importância, pois estas pontuam quais princípios devem ser contemplados, com o intuito de especificar temas trazidos pela Constituição devido à obrigação de tipificações indubitáveis e primordiais para a aplicação da lei.

Em um segundo momento, foi discutida a questão do Estado como provedor do bem-estar social por meio da implementação de políticas públicas com a ótica voltada à aceleração industrial, econômica e habitacional.

Perlustrando o contexto histórico referente ao interesse público e à tutela estatal, o Estado é colocado como agente garantidor do bem-estar coletivo, seja por meio de exigências do planejamento e execução de políticas públicas e prestações sociais efetivas, seja por meio da intervenção em setores específicos da sociedade.

Aqui, demonstrou-se também a valoração do interesse público e a forma que o Poder Público lida com a questão do individual em detrimento do coletivo.

Nessa perspectiva, formou-se o entendimento sobre a desapropriação quanto mecanismo constitucional para a manifestação e utilidade pública de uma propriedade, conceituando o ato privativo e, em consonância, explanando suas diferentes classificações e necessidade de utilização, caso perceba-se que determinadas áreas deixaram de cumprir com a sua função social e ambiental.

Logo, nos últimos temas, mostrou-se necessário não apenas a utilização da Lei nº 12.651/2012 (Código Florestal), pois a legislação genérica foi suplementada para atender às demandas trazidas ao conhecimento do legislador, portanto, não há como falar sobre uma Área de Preservação Permanente Urbana sem verificar as legislações ordinárias, como a Lei de parcelamento do solo, Lei de Urbanismo entre outras, as quais constituem o regramento ambiental jurídico brasileiro.

De igual forma, tem-se a presença do município exercendo sua competência vinculada ao interesse local para, com isso, elaborar o Plano Diretor — mapeado responsabilmente junto ao Estatuto da cidade — visando estipular as diretrizes cabíveis às áreas métricas limitantes. O município, assistido pela autonomia corroborada pela Constituição, garante a competência para legislar sobre questões ambientais, como o dever fiscalizador. Assim, caso fique constatada a inexistência de valor ambiental, o município poderá dar destinação ao uso do solo, com vistas a cumprir a função social das cidades.

De acordo com o que foi acima exposto, são consideradas Áreas de Preservação Permanente aquelas que apresentam dois requisitos fundamentais: a função ambiental e as definições geográficas, ambas contempladas no Código Florestal. Não há que se confundir a mera localização geográfica com o conceito legal de área de preservação permanente. Por um lado, há uma continuidade na tradição jurídica brasileira especificamente ligada ao tema. Por outro, como foi

amplamente demonstrado, o Poder Judiciário brasileiro tem reconhecido aos municípios a possibilidade legal, na verdade o poder-dever, de dispor sobre o solo urbano, definindo as áreas protegidas.

Assim sendo, é importante salientar que o obstáculo da questão é, de forma direta, o sopesar de direitos fundamentais, como a proteção do meio ambiente em territórios urbanos por meio da APP Urbana e, em contrapartida, a necessidade de expansão e desenvolvimento territorial, no intuito de fomentar a implementação do Estado Social. Tem-se, por fim, a desapropriação interferindo no direito à propriedade, constitucionalmente essencial à população, cabendo, em situações reais, a aplicação do princípio da proporcionalidade e razoabilidade para dar o devido desfecho aos casos.

## REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 19 ed. São Paulo: Atlas, 2018.

\_\_\_\_\_. **Federalismo e competências ambientais no Brasil**. 7 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

BERTOLAZO, Ivana. **Apostila de Direito Administrativo**. Apucarana, 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 27 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/leis/L6766.htm>. Acesso em: 18 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/leis/L10257.htm>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/leis/L12651.htm>. Acesso em: 02 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras

providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm). Acesso em: 03 mar. 2020.

BRASIL. Medida provisória n. 571, de 25 de maio de 2012. Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que 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. **Diário Oficial da União**. [Online]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/leis/MP571.htm>. Acesso em: 10 jun. 2020.

BRASIL. Ministério de Meio Ambiente. **Apostila – Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais**. 2017. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/fundo-nacional-domeio-ambiente/item/11150>. Acesso em: 29 mar. 2020.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

COSTA. Beatriz Souza. **Meio Ambiente como direito à vida Brasil, Portugal e Espanha**. 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CRISTÓVAM, Buarque. **Direito Administrativo**. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 32 ed. São Paulo: Editora Atlas S. A., 2019.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 19 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2019.

GOMES, Daniela Vasconcellos. Educação para o consumo ético e sustentável. **REMEA - Revista Eletrônica do Mestrado em Educação Ambiental**, Rio Grande, v. 16, p. 18-31, set. 2012. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/remea/article/view/2778>. Acesso em: 16 jul. 2020.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MADEIRA, José Maria Pinheiro. **Administração Pública**. 10 ed. Rio de Janeiro: Elsevier LTDA, 2008.

MARIELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

MARTINEZ, Marina. **Conferência de Estocolmo**. Disponível em: <https://www.infoescola.com/meio-ambiente/conferencia-de-estocolmo>. Acesso em: 22 mar. 2020.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 22 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

MEUS DICIONÁRIOS. **O que é meio ambiente**. Disponível em: <https://www.meusdicionarios.com.br/meio-ambiente>. Acesso em: 04 mar. 2020.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito administrativo**. 9 ed. São Paulo: Atlas, 2019.

QUINTAS, José da Silva. **Introdução à Gestão Ambiental Público**. 2 ed. Brasília: Ibama, 2006.

SILVA, Tomas de Carvalho. **O meio ambiente na constituição federal de 1988**. Disponível em: <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/4873/O-meio-ambiente-naConstituicao-Federal-de-1988>. Acesso em: 04 mar. 2020.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 16 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

STOBER, Rolf. **Direito Administrativo Econômico Geral**. São Paulo: Saraiva, 2012. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#!/books/9788502143265/>. Acesso em: 28 mar. 2020.

THOMÉ, Romeu. **Manual de Direito Ambiental**. 8 ed. Salvador: Juspodivm, 2018.

TRENNEPOHL, Terence Dornelles. **Manual de direito ambiental**. 6 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha orientadora, que consentiu em prestar seu valioso auxílio para que este artigo tivesse o primoroso resultado. Sempre contribuindo com seu conhecimento, pontuando as partes que necessitavam de atenção e corrigindo a escrita e o trabalho como um todo.

Estendo meus agradecimentos à professora Ana Cleusa Delben, que foi essencial na elaboração deste artigo, não poupando esforços e mostrando-se sempre disposta a sanar toda e qualquer dúvida que tive durante este período. Obrigado por terem me conduzido com tamanha dedicação.

E imprescindivelmente; agradeço à minha colega e amiga Vanessa da Silva Oliveira, que se fez presente ao longo desta etapa, participando desde o projeto de pesquisa até conclusão deste artigo. Assim como, agradeço à minha amiga Débora Cristina Martins, que muito contribuiu para a realização deste trabalho.

E por fim, a todos que direta ou indiretamente contribuíram para minha formação, o meu muito obrigado.