

# A APLICAÇÃO DO CONCEITO DE ÁREAS AMBIENTALMENTE PROTEGIDAS NO CONTEXTO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

Rafael de Souza Giassi<sup>176</sup>

**Resumo:** O presente artigo analisa o conceito de Áreas Ambientalmente Protegidas (AAP) no contexto da Regularização Fundiária Urbana (Reurb), prevista na Lei n. 13.465/2017. Destaca que, embora o termo não possua definição legal expressa, sua aplicação é necessária para identificar áreas que exigem especial tutela ambiental durante processos de regularização de assentamentos urbanos informais. O autor propõe que as AAP sejam compreendidas como um conjunto formado por três categorias: Áreas de Preservação Permanente (APP), Áreas de Unidades de Conservação de Uso Sustentável (UCUS) e Áreas de Proteção de Mananciais (APM). A análise distingue conceitos jurídicos determinados e indeterminados, ressaltando que a criação doutrinária do termo AAP busca preencher lacunas normativas e oferecer segurança jurídica na aplicação da Reurb em áreas ambientalmente sensíveis, respeitando a repartição constitucional de competências entre os entes federativos.

**Abstract:** The article examines the concept of Environmentally Protected Areas (EPA) within the framework of Urban Land Regularization (Reurb), as established by Law No. 13.465/2017. Although this concept is not legally defined, its application is crucial for identifying areas requiring special environmental protection during the regularization of informal urban settlements. The author proposes that EPAs encompass three categories: Permanent Preservation Areas (PPA), Sustainable Use Conservation Units

<sup>176</sup>Procurador da Fundação Lagunense do Meio Ambiente do Município de Laguna. Professor de Direito Ambiental da Escola Superior da Advocacia da Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional de Santa Catarina. Graduado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. E-mail: contato@rafaelgiassi.com.br

(SUCU), and Water Source Protection Areas (WSPA). The study distinguishes between determined and indeterminate legal concepts, emphasizing that the doctrinal creation of the EPA concept seeks to fill normative gaps and provide legal certainty in the application of Reurb in environmentally sensitive areas, while respecting the constitutional division of powers among federal entities.

**Palavras-Chave:** Regularização Fundiária Urbana; Áreas Ambientalmente Protegidas; Competência Ambiental; Conceitos Jurídicos; Sustentabilidade.

**Keywords:** Urban Land Regularization; Environmentally Protected Areas; Environmental Competence; Legal Concepts; Sustainability.

**Sumário:** 1. Introdução; Conceitos jurídicos determinados e indeterminados; 3. A finalidade da aplicação do conceito; 4. A aplicação do conceito de Áreas Ambientalmente Protegidas; 4.1. Áreas de Preservação Permanente (APP); 4.2. Áreas de Unidade de Conservação de Uso Sustentável (UCUS); 4.3. Áreas de Proteção de Manancial (APM); 5. Conclusão. Referências Bibliográficas.

## 1. INTRODUÇÃO

A legislação ambiental no Estado Brasileiro é esparsa e complexa. Segundo a Constituição da República, ela é concorrente<sup>177</sup> entre União e Estados e Distrito Federal e, quando configurar as peculiaridades locais de uma região, também atrai a competência dos Municípios<sup>178</sup> para a elaboração de normas ambientais sobre o seu território.

Competência legislativa, em resumo, é o poder-dever que cada ente federativo (União, Estados/Distrito Federal e Municípios) possui para elaborar as normas dentro do seu território, o que inclui normas de proteção ao meio ambiente.

<sup>177</sup> CRFB/1988 (...) Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...]

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; [...]§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. § 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. § 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. § 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

<sup>178</sup> CRFB/1988 (...) Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Essas normas, quando elaboradas, preveem conceitos jurídicos dentro do seu corpo normativo para orientar a sua correta aplicação. Ocorre que alguns conceitos não são previstos pela lei que são aplicadas ou pelos seus atos regulamentadores. E aí são criados pela doutrina especializada para a sua melhor aplicação em um determinado contexto.

É o caso, por exemplo, de Áreas Ambientalmente Protegidas (AAP) para fins de regularização fundiária urbana, que será abordada neste artigo.

## 2. CONCEITOS JURÍDICOS DETERMINADOS E INDETERMINADOS

Toda norma possui uma situação no mundo real que faz com que aquela situação seja minimamente regrada para tutelar (proteger) um determinado bem jurídico. A lei, em sua fase de concepção (projeto de lei), é precedida de uma exposição de motivos ou justificativa para a sua criação. No texto da lei, quando se tratar de uma política ou um código, por exemplo, é essencial que exista toda uma estrutura de base, que irá prever o objeto tutelado, a finalidade da lei, os princípios que a sustentam, os objetivos a serem alcançados, os atores a ela vinculados, os destinatários da norma, e, minimamente, o regramento padrão e os procedimentos a serem aplicados.

Há diversos exemplos de leis com essa estrutura mínima nos âmbitos federal, estadual e municipal. Na área ambiental, podemos citar, respectivamente, a Lei Federal n. 6.938/1981 – Política Nacional do Meio Ambiente, a Lei Estadual n. 14.675/2009 – Código Estadual do Meio Ambiente em Santa Catarina, e a Lei Municipal n. 2.293/2022 – Política Municipal do Meio Ambiente no Município de Laguna.

Dentro desse escopo, a lei e/ou o decreto que a regulamenta deve prever, dentro do seu texto normativo, conceitos jurídicos de aplicação para aquela finalidade. Em regra, está no segundo ou terceiro artigo do texto legal, com a frase: “para os fins previstos nesta lei, entende-se por:” seguido por uma série de conceitos jurídicos definidos em seus incisos (I, II, III, IV...).

Ocorre que, apesar do legislador tentar prever todos os conceitos possíveis de aplicação para aquela norma, é impossível prever tudo. Os conceitos jurídicos a serem aplicados em uma determinada situação, quando não previstos no seu texto legal, podem vir a ser tratados no seu decreto regulamentador<sup>179</sup>

<sup>179</sup> O Decreto n. 5.300/2004, que regulamenta a Lei n. 7.661/1988 (que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC), traz, em seu art. 17, caput, a exigência de uma medida

ou em atos administrativos que auxiliam na regulamentação e esclarecimento daquela norma, como portarias e instruções normativas, sem, no entanto, invadir a reserva legal (inovar, criar direitos e obrigações). A Instrução Normativa IBAMA n. 20/2024, que estabelece procedimentos para a cobrança da reparação por danos ambientais pela via administrativa em decorrência de fatos apurados na aplicação de sanções administrativas pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis, é um exemplo de complemento por ato administrativo.

E, por fim, há aqueles conceitos jurídicos que não estão previstos expressamente (por escrito) em leis, decretos ou atos administrativos inferiores, ou, quando previstos, não possuem conceito previamente expressos em um texto, denominados conceitos jurídicos indeterminados<sup>180</sup>. Esses conceitos geralmente são explicados pela doutrina jurídica especializada.

### 3. A FINALIDADE DA APLICAÇÃO DO CONCEITO

Um conceito jurídico, seja ele expressamente previsto (determinado ou indeterminado) ou não previsto, deve ser aplicado apenas na situação para o qual ele foi previsto. A lei de regência geralmente traz essa vinculação em um ou vários de seus artigos.

É comum a lei dispor do seguinte texto: “para os fins previstos nesta lei, entende-se por: [...].” Essa previsão possui a finalidade de trazer segurança na aplicação do conceito em um caso específico.

---

compensatória ambiental para a instalação, ampliação ou realocação de empreendimentos ou atividades na zona costeira que implicar a supressão de vegetação nativa. A área objeto da medida compensatória deve se situar, segundo o § 1º do mesmo artigo, na mesma unidade geoambiental da área desmatada. Esse conceito jurídico (unidade geoambiental) foi previsto no próprio Decreto n. 5.300/2024, em seu art. 2º, XV, para fins de aplicação da medida compensatória exigida. Trata-se de uma porção do território com elevado grau de similaridade entre as características físicas e bióticas, podendo abranger diversos tipos de ecossistemas com interações funcionais e forte interdependência.

<sup>180</sup> Os conceitos jurídicos indeterminados são aqueles cujo conteúdo e extensão são em larga medida incertos, ou seja, não são dotados de um sentido preciso e objetivo. Do ponto de vista estrutural, possuem uma zona de certeza quanto ao seu significado, habitualmente chamada de núcleo conceitual. Essa zona qualifica o campo dentro do conceito em que se tem uma noção clara e precisa do seu significado. De um lado, há a zona de certeza positiva, representada pelo campo em que ninguém duvida da efetiva aplicação do conceito. De outro, há a zona de certeza negativa, qualificada pelo campo em que ninguém duvida da impossibilidade de aplicação do conceito (ROZAS, Luiza Barros. Cadernos Jurídicos: São Paulo, ano 20, n. 47, p. 192, Janeiro-Fevereiro/2019).

Por exemplo, a Lei n. 12.651/2012, que possui o objetivo geral de proteger a vegetação nativa brasileira e regulamentar o seu uso, prevê o conceito de utilidade pública em seu art. 3º, VIII<sup>181</sup>. Qual a finalidade? A própria norma, dentro de seu texto normativo, irá trazer situações para a sua aplicação. No caso, utilidade pública é um conceito que agrupa certas atividades (obras de defesa civil, por exemplo) que são permitidas em áreas de preservação permanente (APP), em caráter excepcional e desde que previamente autorizadas pelo órgão ambiental competente, por possuírem um interesse público bastante evidenciado nelas. Em regra, de acordo com a lei, áreas de preservação permanente (APP) são áreas que possuem uma função ambiental, onde é vedada a realização de qualquer atividade, salvo as exceções previstas na lei, como as atividades de utilidade pública.

Ocorre que a Lei n. 11.428/2006 também prevê o conceito de utilidade pública em seu art. 3º, VII<sup>182</sup>. Esse conceito pode ser aplicado em situações reguladas pela Lei n. 12.651/2012?

Certamente não.

A Lei n. 11.428/2006, conhecida popularmente como Lei da Mata Atlântica, possui o objetivo geral de regular a utilização e a proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, considerado patrimônio nacional<sup>183</sup> pela Constituição da República. O seu âmbito de aplicação é em uma

<sup>181</sup> Lei n. 12.651/2012 (...) Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por: [...] VIII - utilidade pública: a) as atividades de segurança nacional e proteção sanitária; b) as obras de infraestrutura destinadas às concessões e aos serviços públicos de transporte, sistema viário, inclusive aquele necessário aos parcelamentos de solo urbano aprovados pelos Municípios, saneamento, gestão de resíduos, energia, telecomunicações, radiodifusão, instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais, bem como mineração, exceto, neste último caso, a extração de areia, argila, saibro e cascalho; c) atividades e obras de defesa civil; d) atividades que comprovadamente proporcionem melhorias na proteção das funções ambientais referidas no inciso II deste artigo; e) outras atividades similares devidamente caracterizadas e motivadas em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto, definidas em ato do Chefe do Poder Executivo federal;

<sup>182</sup> Lei n. 11.428/2006 (...) Art. 3º Consideram-se para os efeitos desta Lei: VII - utilidade pública: a) atividades de segurança nacional e proteção sanitária; b) as obras essenciais de infra-estrutura de interesse nacional destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia, declaradas pelo poder público federal ou dos Estados;

<sup>183</sup> CRFB/1988 (...) Art. 225 (...) § 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

parcela do território brasileiro, e recai sobre um bioma específico. Ausente o objeto tutelado (vegetação nativa integrante do bioma em áreas localizadas dentro de sua abrangência geográfica, conforme o seu estágio sucessional), não haverá aplicação desta lei.

Além disso, a Lei n. 11.428/2006 prevê menos hipóteses de atividades consideradas de utilidade pública do que a Lei n. 12.651/2012.

Por essas razões, cada lei prevê o conceito e as hipóteses de aplicação dentro do seu texto normativo, e não devem ser aplicados fora do seu contexto, sob pena de configurar ilegalidade no seu objeto.

#### **4. A APLICAÇÃO DO CONCEITO DE ÁREAS AMBIENTALMENTE PROTEGIDAS**

O conceito de Áreas Ambientalmente Protegidas (AAP) não possui previsão legal em âmbito federal – normas editadas pela União sobre meio ambiente. Sobre os demais entes da federação (Estados, Distrito Federal e Municípios), em razão da grande quantidade de atos expedidos por esses entes, seus órgãos e entidades, não foi possível confirmar a existência de sua previsão legal.

Geralmente, áreas protegidas por lei em razão de seus atributos naturais ganham expressões genéricas para a sua caracterização. Porém, se não for bem delimitado o seu âmbito de aplicação, podem gerar a interpretação de que qualquer área que esteja em seu estado ecológico-natural deva necessariamente ser objeto de proteção.

Em razão dessa problemática, e com o objetivo de facilitar a aplicação de quais áreas devem ser objeto de tutela em um determinado contexto, criei o conceito de Áreas Ambientalmente Protegidas (AAP) quando do estudo da regularização fundiária urbana, objeto da Lei n. 13.465/2017.

A Lei n. 13.465/2017, que dispõe sobre a regularização fundiária urbana (Reurb), prevê normas gerais e procedimentos aplicáveis à regularização fundiária urbana no território brasileiro, a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

Atualmente, há núcleos urbanos informais que se formaram ao longo do tempo sobre áreas ambientais sensíveis do ponto de vista ambiental. Levando em conta esse fator, a Lei n. 13.465/2017 previu a possibilidade

legal de regularização fundiária urbana (reurb) sobre áreas que merecem uma atenção especial na questão ambiental. Contudo, apesar de trazer, em seu art. 11, conceitos para a sua aplicação, não há, dentre os expressamente previstos, o conceito de áreas ambientalmente protegidas. Da mesma forma, no seu decreto regulamentar, em seu art. 3º.

Para a verificação de regularização fundiária urbana sobre essas áreas, a Lei da Reurb exigiu, em seu art. 11, § 2º<sup>184</sup> e art. 12, § 3º<sup>185</sup>, a elaboração e aprovação de estudos técnicos ambientais que promovam melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior.

Apesar de serem previstos qualquer conceito sobre as áreas sensíveis do ponto de vista ecológico-ambiental para fins de aplicação da Reurb, a Lei n. 13.465/2017 traz expressamente, em seus artigos 11, § 2º e 12, § 3º, as áreas que deverão ser objeto de estudo técnico para fins de regularização fundiária urbana. São elas: áreas de preservação permanente (APP); áreas de unidades de conservação de uso sustentável (UCUS); e áreas de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios (APM).

Para compreender a abrangência de aplicação nessas áreas, é necessário buscar o seu conceito em outras normas ambientais.

#### 4.1. Áreas de preservação permanente (APP)

A Constituição da República, em seu art. 225, § 1º, III, previu que, para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente

<sup>184</sup> Lei 13.465/2017 (...) Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se: [...] § 2º Constatada a existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios, a Reurb observará, também, o disposto nos arts. 64 e 65 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, hipótese na qual se torna obrigatória a elaboração de estudos técnicos, no âmbito da Reurb, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso.

<sup>185</sup> Lei 13.465/2017 (...) Art. 12. A aprovação municipal da Reurb corresponde à aprovação urbanística do projeto de regularização fundiária e, na hipótese de o Município ter órgão ambiental capacitado, à aprovação ambiental. [...] § 3º Os estudos técnicos referidos no art. 11 aplicam-se somente às parcelas dos núcleos urbanos informais situados nas áreas de preservação permanente, nas unidades de conservação de uso sustentável ou nas áreas de proteção de mananciais e poderão ser feitos em fases ou etapas, sendo que a parte do núcleo urbano informal não afetada por esses estudos poderá ter seu projeto aprovado e levado a registro separadamente.

equilibrado, incumbe ao Poder P\xfublico definir, em todas as unidades da Federa\xe7\xf3o, espa\xe7os territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a altera\xe7\xf3o e a supress\xf3o permitidas somente atrav\xe9s de lei, vedada qualquer utiliza\xe7\xf3o que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua prote\xe7\xf3o. Dentre esses espa\xe7os territoriais especialmente protegidos (ETEPs), est\xe3o inclu\xeddas as \x96reas de preserv\xf3a\xe7\xf3o permanente (APP).

No \x96mbito federal, a Lei n. 12.651/2012, que dispõe sobre a prote\xe7\xf3o da vegeta\xe7\xf3o nativa, definiu o conceito de APP em seu art. 3º, II<sup>186</sup>, e estabeleceu, em seu art. 4º, incisos I a XI, as \x96reas de preserv\xf3a\xe7\xf3o permanente aplic\xe1veis \x96 Uni\xe3o, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Munic\xedpios, indistintamente.

As \x96reas de preserv\xf3a\xe7\xf3o permanente podem ser definidas n\xf3o s\xf3 por lei federal, mas tamb\xe9m por lei estadual ou por lei municipal – a \u00faltima relacionada ao \x96mbito local - em raz\xe3o da compet\xeancia legislativa concorrente sobre a mat\xe9ria prevista no art. 24 da CRFB/1988, em conson\u00e1ncia com o art. 225, § 1º, III, da Carta Magna.

Em rela\xe7\xf3o ao \x96mbito local, a atual Constitui\xe7\xf3o da Rep\xfublica conferiu, aos Munic\xedpios, a compet\xeancia legislativa espec\xf9fica e suplementar em rela\xe7\xf3o \x96 mat\xe9ria contida no art. 24, conforme descrito em seu art. 30, incisos I, II e VIII.

Logo, os Munic\xedpios tamb\xe9m podem criar<sup>187</sup> \x96reas de preserv\xf3a\xe7\xf3o permanente (APP) al\xe9m das definidas na Lei n. 12.651/2012, desde que evidenciado o interesse local naquela prote\xe7\xf3o.

<sup>186</sup> Lei n. 12.651/2012 [...] Art. 3º. Para os efeitos desta Lei, entende-se por: [...] II - \x96rea de Preserv\xf3a\xe7\xf3o Permanente - APP: \x96rea protegida, coberta ou n\xf3o por vegeta\xe7\xf3o nativa, com a fun\xe7\xf3o ambiental de preservar os recursos h\xeddricos, a paisagem, a estabilidade geol\xf3gica e a biodiversidade, facilitar o fluxo g\xf3nico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem estar das popula\xe7\xf3es humanas;

<sup>187</sup> Nessa linha, o Munic\xedpio de Laguna, no uso de sua compet\xeancia legislativa estabelecida constitucionalmente, editou a sua Lei Org\xe2nica (art. 29, caput, da CRFB/1988) que, dentre os aspectos de interesse local, delimitou novas \x96reas de preserv\xf3a\xe7\xf3o permanente no art. 129, § 2º, da referida lei, aplic\xe1veis no seu territ\xf3rio, em raz\xe3o do interesse local que lhe \x96 inerente: Lei Org\xe2nica do Munic\xedpio de Laguna (...) Art. 129. (...) § 2º. Constituem \x96reas de preserv\xf3a\xe7\xf3o permanente do Munic\xedpio n\xf3o edificante, salvo quando para instala\xe7\xf3o de empreendimentos tur\xf3sticos e parques tem\xe1ticos, que incentivem a educa\xe7\xf3o ambiental, e sua utiliza\xe7\xf3o far-se-\x96 na forma da Lei, dentro de cond\xf3i\xe7\xf3es que assegurem a preserv\xf3a\xe7\xf3o do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais: I - \x96reas verdes dos morros e coberturas florestais nativas e primitivas, obedecida a legisla\xe7\xf3o federal pertinente; II - monumentos e paisagens de excepcional beleza; III - s\xf9tios arqueol\xf3gicos, inclusive o Morro do Casqueiro, na localidade de Cabe\xe7uda; IV - Parque Municipal do Morro da Gl\xf3ria; V - Morro do Gy; VI - Morro do Ir\xf3; VII - Morro do Cabo de Santa Marta Pequena; VIII - Morro da Ponta da Ilhota at\xe9

Portanto, no caso das áreas de preservação permanente, temos o conceito jurídico determinado pela lei (art. 3º, II, da Lei n. 12.651/2012), bem como as hipóteses de aplicação legal: as áreas previstas na Lei n. 12.651/2012 e eventuais áreas previstas em textos legais editados por Estados, Distrito Federal e Municípios, a depender das peculiaridades regional e local de cada região.

## 4.2. Áreas de unidade de conservação de uso sustentável (UCUS)

As unidades de conservação da natureza possuem o seu regramento legal previsto na Lei n. 9.985/2000<sup>188</sup>. Referida lei dividiu as unidades de conservação em duas categorias<sup>189</sup>: unidades de conservação de proteção integral e unidades de conservação de uso sustentável.

Em seu texto legal, há a previsão dos conceitos<sup>190</sup> de unidade de conservação, proteção integral, uso sustentável, uso direto e uso indireto, de modo que são conceitos jurídicos determinados na própria lei.

A Lei n. 13.465/2017 faz menção expressa à categoria de unidades de conservação de uso sustentável por uma questão bastante lógica: somente

---

a Praia da Tereza; IX - Morro do Cabo de Santa Marta Grande; X - Lagoa de Santo Antônio dos Anjos; XI - mananciais de água que abastecem a cidade; XII - rios, lagoas, lagos, córregos e quedas d'água situadas na circunscrição do Município; XIII - as praias e as dunas que as margeiam; XIV - a área que começa na ponta do Tamborete, seguindo o rumo sul pela Ponta do Gravatá, praia do Gravatá, até o final da praia do Siri, a contar da faixa de marinha ao cume dos respectivos morros; XV - lagoa do Nóca, na Ponta da Barra; XVI - morro do Itapirubá.

<sup>188</sup> Lei n. 9.985/2000 (...) Art. 1º. Esta Lei institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação.

<sup>189</sup> Lei n. 9.985/2000 (...) Art. 7º. As unidades de conservação integrantes do SNUC dividem-se em dois grupos, com características específicas: I - Unidades de Proteção Integral; II - Unidades de Uso Sustentável. § 1º. O objetivo básico das Unidades de Proteção Integral é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta Lei. § 2º. O objetivo básico das Unidades de Uso Sustentável é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.

<sup>190</sup> Lei n. 9.985/2000 (...) Art. 2º. Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: I - unidade de conservação: espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção; [...] VI - proteção integral: manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais; [...] IX - uso indireto: aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais; X - uso direto: aquele que envolve coleta e uso, comercial ou não, dos recursos naturais;

as unidades de conservação deste grupo permitem a ocupação humana, diferente das unidades de proteção integral. E a Lei da Reurb serve justamente para essa finalidade: regularizar assentamentos humanos em áreas em desconformidade com a legislação ambiental, porém, onde se visualiza uma possibilidade de regularização, desde que seguidos os critérios dispostos na própria lei e sem que a ocupação humana descaracterize novas áreas, ainda preservadas.

Logo, o conceito jurídico de unidade de conservação de uso sustentável está expressamente previsto na Lei n. 9.985/2000, incluindo-o no grupo de conceitos jurídicos determinados

### 4.3. Área de proteção de manancial (APM)

Essa é a situação mais difícil de se diagnosticar. Isso porque a Lei n. 13.465/2017 traz em seu texto legal “áreas de proteção de manancial definidas pela União, Estados e Municípios”. Então, o seu diagnóstico vai depender de previsão legal de algum dos entes federados.

No Município de Laguna, por exemplo, a Lei Municipal n. 1.658/2013 zoneia uma área denominada Zona de Preservação do Manancial (MZPM)<sup>191</sup>, o que, logicamente, deverá ser enquadrada como área de proteção de manancial definida pelo Município Nesse caso em específico, o conceito Área de Proteção de Manancial se trata de um conceito jurídico indeterminado, pois depende de complementação por outra norma – a Lei Municipal n. 1.658/2013, para fins de regularização fundiária urbana a ser implementada no Município de Laguna.

## 5. A CONCLUSÃO

Para os fins pretendidos na Lei n. 13.465/2017 - Lei de Regularização Fundiária Urbana, conclui-se que as Áreas Ambientalmente Protegidas (AAP) são constituídas por Áreas de Preservação Permanente (APP), Áreas

---

<sup>191</sup> Lei Municipal n. 1.658/2013 [...] Art. 47. Zona de Preservação do Manancial (ZPM), corresponde à Macrozona de Preservação do Manancial (MZPM), situada na porção centro-leste do município, onde se encontram áreas de restinga, dunas e áreas alagáveis, além da atual bacia de captação superficial, Rio Ponteiras e Lagoa do Gí, com uso e ocupação de características ainda não urbanas e predominância de médias a grandes propriedades, sendo considerada de baixíssima densidade.

de Unidades de Conservação de Uso Sustentável (UCUS) e Áreas de Proteção de Manancial (APM) definidas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Para fins de aplicação da regularização fundiária urbana no território pretendido, essas áreas - APP, UCUS e APM - devem ser previstas em leis próprias para o seu enquadramento como Áreas Ambientalmente Protegidas (AAP), em algumas das suas três modalidades.

Áreas Ambientalmente Protegidas (AAP) é, portanto, para fins de aplicação da Lei da Reurb, um conceito jurídico não previsto em lei ou regulamento federal, composta por dois conceitos jurídicos determinados (área de preservação permanente, prevista na Lei n. 12.651/2012, e área de unidade de conservação de uso sustentável, prevista na Lei n. 9.985/2000) e um conceito jurídico indeterminado (área de proteção de manancial, que deverá ser complementado por lei federal, estadual ou municipal para a sua caracterização).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 12 dez. 2024.

BRASIL. **Decreto 5.300, de 7 de dezembro de 2004**. Regulamenta a Lei no 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC, dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima, e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5300.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5300.htm)>. Acesso em: 12 dez. 2024.

BRASIL. **Decreto 9.310, de 15 de março de 2018**. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm)>. Acesso em: 12 dez. 2024.

BRASIL. **Lei 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: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm)>. Acesso em: 12 dez. 2024.

BRASIL. **Lei 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de

Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9985.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm)>. Acesso em: 12 dez. 2024.

**BRASIL. Lei 11.428, de 22 de dezembro de 2006.** Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11428.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11428.htm)>. Acesso em: 12 dez. 2024.

**BRASIL. Lei 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm)>. Acesso em: 12 dez. 2024.

**BRASIL. Lei 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nºs 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm)>. Acesso em: 12 dez. 2024.

**BRASIL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Instrução Normativa 20, de 27 de setembro de 2024.** Estabelece procedimentos para a cobrança da reparação por danos ambientais pela via administrativa em decorrência de fatos apurados na aplicação de sanções administrativas pelo Ibama. Disponível em: <<https://www.ibama.gov.br/component/legislacao/?view=legislacao&legislacao=139429>>. Acesso em: 12 dez. 2024.

**ESTADO DE SANTA CATARINA. Lei 14.675, de 13 de abril de 2009.** Institui o Código Estadual do Meio Ambiente e estabelece outras providências. Disponível em:

<[https://leis.alesc.sc.gov.br/html/2009/14675\\_2009\\_lei\\_c.html](https://leis.alesc.sc.gov.br/html/2009/14675_2009_lei_c.html)>. Acesso em: 12 dez. 2024.

MUNICÍPIO DE LAGUNA. **Lei Orgânica n. 1/2000.** LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE LAGUNA/SC. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/lei-organica-laguna-sc>>. Acesso em: 12 dez. 2024.

MUNICÍPIO DE LAGUNA. **Lei 1.658, de 12 de dezembro de 2013.** DISPÕE SOBRE O ZONEAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO MUNICIPAL DE LAGUNA, REVOGANDO A LEI N° 4, DE 06 DE MARÇO DE 1979, BEM COMO SUAS ALTERAÇÕES, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS ESTADO DE SANTA CATARINA. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sc/l/laguna/lei-ordinaria/2013/166/1658/lei-ordinaria-n-1658-2013-dispoe-sobre-o-zoneamento-uso-e-ocupacao-do-solo-municipal-de-laguna-revogando-a-lei-n-4-de-06-de-marco-de-1979-bem-como-suas-alteracoes-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 12 dez. 2024.

MUNICÍPIO DE LAGUNA. **Lei Municipal n. 2.293, de 28 de julho de 2022.** INSTITUI A POLÍTICA MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE (PMMA) DO MUNICÍPIO DE LAGUNA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sc/l/laguna/lei-ordinaria/2022/230/2293/lei-ordinaria-n-2293-2022-institui-a-politica-municipal-do-meio-ambiente-pmma-do-municipio-de-laguna-e-da-outras-providencias#:~:text=INSTITUI%20A%20POL%C3%88DTICA%20MUNICIPAL%20DO,LAGUNA%20E%20D%C3%81%20OUTRAS%20PROVID%C3%8ANCIAS.&text=Do%20Objeto-,Art.,de%20Laguna%20e%20no%20art.>>. Acesso em: 12 dez. 2024.

ROZAS, Luiza Barros. Cadernos Jurídicos: São Paulo, ano 20, n. 47, 2019, p. 192.

Enviado em 30.11.2025.

Aprovado em 12.12.2025.



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.