

## **PROBLEMÁTICA NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL EM ÁREAS DE “RESTINGA”. UM ESTUDO DE CASO DE DOIS LOTES LOCALIZADOS NO LITORAL NORTE DO ESTADO DE SÃO PAULO.**

**Daniel Roberto Jung**

Professor da Faculdade de Tecnologia de São Sebastião e Mestrando em Geografia Física pela Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

**Adriano Bastos Teixeira Neto**

**Email do Autor Principal:** [drjung@usp.br](mailto:drjung@usp.br) e [daniel.jung@fatec.sp.gov.br](mailto:daniel.jung@fatec.sp.gov.br)

### **RESUMO**

O Licenciamento Ambiental é etapa obrigatória para a implantação de determinados tipos de empreendimentos e sua base legal é estabelecida por diversos instrumentos legais nas diferentes esferas de governo. Atividades que envolvam supressão de vegetação nativa e/ou intervenção em Áreas de Preservação Permanente, são objetos de licenciamento ambiental em nível Estadual, onde devem atender aos instrumentos legais, tanto Federais, como Estaduais e Municipais. Tendo em vista a complexa rede de inter-relações entre as mais diversas leis, decretos e resoluções que tratam do tema, o licenciamento de áreas com vegetação nativa se torna tarefa complexa e muitas vezes causam insegurança para o empreendedor e para os agentes de órgão ambientais. Assim, este trabalho buscou descrever e discutir dois casos de licenciamento para supressão de vegetação nativa, em uma área de Restinga localizada no Litoral Norte do Estado de São Paulo. Este trabalho pode mostrar como duas áreas, denominadas aqui como Área 1 e Área 2, tiveram tratamentos, no processo administrativo de licenciamento, diferenciados a partir de análises das características da vegetação na área e da sua localização geográfica em relação a proximidade da linha de preamar. Foi possível concluir que alguns dispositivos legais possuem maior “peso” legal sobre outros, prejudicando a verdadeira essência do Licenciamento Ambiental, que é a prevenção.

**PALAVRAS-CHAVE:** Licenciamento, Problemática, Restinga, Legislação

### **INTRODUÇÃO**

O licenciamento ambiental pode ser entendido como uma medida preventiva para a aprovação de empreendimentos causadores de impactos ambientais. Ao passar pelo crivo do licenciamento, tais empreendimentos recebem condicionantes e/ou diretrizes a serem seguidas para a efetiva e correta implantação do empreendimento.

Todas as diretrizes e a sistemática do licenciamento de diferentes tipologias de empreendimentos se dão por meio da legislação ambiental, tanto em nível federal, como estadual e municipal.

Podemos afirmar que o arcabouço de leis ambientais no Brasil é vasto e muitas vezes complexo, causando interpretações, sobreposições e, por fim, insegurança para o empreendedor e para o órgão executor/fiscalizador.

Este trabalho trás à luz, a descrição de dois casos que ilustram a problemática do licenciamento ambiental, especificamente para atividades que necessitem de supressão de vegetação nativa e intervenção em Áreas de Preservação Permanentes, em uma área de Restinga localizada no Litoral Norte do Estado de São Paulo. Nestes dois casos, apresentaremos o conjunto de regulamentos legais que abordam o tema e discutiremos a forma que o licenciamento é desenvolvido para casos que envolvam supressão de vegetação nestas áreas.

### **LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

Em 07.08.2009, entrou em vigor a Lei 13.542, sancionada pelo Governo do Estado, em 08 de maio, que criou a "Nova CETESB".

Para o cidadão ou o empreendedor haverá apenas uma única porta de entrada para os pedidos de licenciamento ambiental, que eram expedidas por quatro departamentos do sistema estadual de meio ambiente: o Departamento Estadual de Proteção dos Recursos Naturais - DEPRN, o Departamento de Uso do Solo Metropolitano - DUSM, o Departamento de Avaliação de Impacto Ambiental - DAIA e a própria CETESB.

Além de manter a função de órgão fiscalizador e licenciador de atividades consideradas potencialmente poluidoras, a nova CETESB passa a licenciar atividades que impliquem no corte de vegetação e intervenções em áreas consideradas de preservação permanente e ambientalmente protegidas.

No total, 56 novas agências, distribuídas pelo Estado, agregam em um único espaço as equipes da CETESB, do DEPRN e do DUSM. Esse processo de mudança se fortalece na celebração de convênios com Prefeituras para a descentralização do licenciamento de atividades e empreendimentos de pequeno impacto local.

### **Atribuições da nova agência**

#### **Supressão de vegetação nativa**

Qualquer atividade que envolva a supressão de vegetação nativa depende de autorização, seja qual for o tipo da vegetação (mata atlântica, cerrado e outras) e o estágio de desenvolvimento (inicial, médio, avançado ou clímax). Mesmo um simples bosqueamento (retirada da vegetação do sub-bosque da floresta) ou a exploração florestal sob regime de manejo sustentável, para retirada seletiva de exemplares comerciais (palmito, cipós, espécies ornamentais, espécies medicinais, toras de madeira, etc.) não podem ser realizados sem o amparo da AUTORIZAÇÃO para supressão ou intervenção em área de preservação permanente.

#### **Intervenção em áreas de preservação permanente**

Área de preservação permanente é a área protegida nos termos dos art. 2º e 3º da Lei Federal nº 4.771/65, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem estar das populações humanas.

### **LEGISLAÇÃO APLICÁVEL**

LEI Nº 4.771, DE 15 DE SETEMBRO DE 1965 – Institui o Código Florestal Brasileiro – Alterado pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989 e pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001

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

a) ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água desde o seu nível mais alto em faixa marginal cuja largura mínima será:

- 1 - de 30 (trinta) metros para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;
- 2 - de 50 (cinquenta) metros para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;
- 3 - de 100 (cem) metros para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;
- 4 - de 200 (duzentos) metros para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;
- 5 - de 500 (quinhentos) metros para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;

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

c) nas nascentes, ainda que intermitentes e nos chamados "olhos d'água", qualquer que seja a sua situação topográfica, num raio mínimo de 50 (cinquenta) metros de largura;

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

- e) nas encostas ou partes destas, com declividade superior a 45°, equivalente a 100% na linha de maior declive;
- f) nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;
- g) nas bordas dos tabuleiros ou chapadas, a partir da linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais;
- h) em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação.

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

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

- a) a atenuar a erosão das terras;
- b) a fixar as dunas;
- c) a formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias;
- d) a auxiliar a defesa do território nacional a critério das autoridades militares;
- e) a proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico ou histórico;
- f) a asilar exemplares da fauna ou flora ameaçados de extinção;
- g) a manter o ambiente necessário à vida das populações silvícolas;
- h) a assegurar condições de bem-estar público.

Resolução Conama nº 303, de 20 de março de 2002 - Dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente.

Art. 2º Para os efeitos desta Resolução são adotadas as seguintes definições:

(...)

VIII - restinga: depósito arenoso paralelo a linha da costa, de forma geralmente alongada, produzido por processos de sedimentação, onde se encontram diferentes comunidades que recebem influência marinha, também consideradas comunidades edáficas por dependerem mais da natureza do substrato do que do clima. A cobertura vegetal nas restingas ocorre em mosaico e encontra-se em praias, cordões arenosos, dunas e depressões, apresentando, de acordo com o estágio sucessional, estrato herbáceo, arbustivo e arbóreo, este último mais interiorizado;

XIII - área urbana consolidada: aquela que atende aos seguintes critérios:

- a) definição legal pelo poder público;
- b) existência de, no mínimo, quatro dos seguintes equipamentos de infra-estrutura urbana:
  1. malha viária com canalização de águas pluviais,
  2. rede de abastecimento de água;
  3. rede de esgoto;
  4. distribuição de energia elétrica e iluminação pública ;
  5. recolhimento de resíduos sólidos urbanos;
  6. tratamento de resíduos sólidos urbanos; e
- c) densidade demográfica superior a cinco mil habitantes por km<sup>2</sup>.

Art. 3º Constitui Área de Preservação Permanente a área situada:

(...)

IX - nas restingas:

- a) em faixa mínima de trezentos metros, medidos a partir da linha de preamar máxima;
- b) em qualquer localização ou extensão, quando recoberta por vegetação com função fixadora de dunas ou estabilizadora de mangues;

Resolução SMA - 31, de 19-5-2009 - Dispõe sobre os procedimentos para análise dos pedidos de supressão de vegetação nativa para parcelamento do solo ou qualquer edificação em área urbana.

Artigo 1º - a análise dos pedidos de supressão de vegetação nativa no Estado de São Paulo deverá obedecer ao que determina a legislação vigente, em especial a Lei Federal nº 4.771-1965, a Lei Federal nº 11.428-2006 e o Decreto Federal nº 6.660-2008.

§ 1º - Deverão ser considerados os diferentes estágios sucessionais de regeneração das fisionomias do Bioma Mata Atlântica definidos pelas Resoluções CONAMA nº 10-1993, CONAMA nº 7- 1996 e a Resolução Conjunta SMA - IBAMA-SP nº 01-1994.

Resolução SMA-009, de 26-2-2009 - Dispõe sobre as situações de ocorrências de restingas consideradas de preservação permanente no Estado de São Paulo.

Artigo 2º - Não serão admitidas a supressão de vegetação e quaisquer intervenções nas seguintes situações:

I - Nas formações de restinga recentes do tipo barras, tómbolos, esporões e pontais arenosos, independente de se apresentarem cobertas com vegetação nativa.

II - Em áreas localizadas na planície costeira na faixa de 300m (trezentos metros) a contar da linha de preamar máxima, quando recobertas por vegetação nativa de restinga nos termos definidos pela Resolução CONAMA 07-1996, como segue:

- a) Vegetação de praias e dunas;
- b) Vegetação sobre cordões arenosos: escrube, floresta baixa de restinga, floresta alta de restinga;
- c) Vegetação associada às depressões: entre cordões arenosos, brejo de restinga, floresta paludosa, floresta paludosa sobre substrato turfoso;
- d) Floresta de transição restinga-encosta.

III - Em áreas recobertas por vegetação de restinga, conforme classificação da Resolução CONAMA 07-1996, que exercer a função fixadora de dunas ou estabilizadora de mangues qualquer que seja a sua localização ou extensão.

Parágrafo único - Excetuam-se da proibição prevista no caput as intervenções necessárias à execução de obras, projetos ou atividades de utilidade pública, interesse social ou de baixo impacto, definidas na Resolução CONAMA 369, de 28 de março de 2006.

Artigo 3º - Nas áreas localizadas na faixa de 300m (trezentos metros) a contar da linha de preamar máxima que não estejam abrangidas pelo artigo 2º desta Resolução, deverá ser avaliado se estão caracterizadas as funções ambientais de preservação dos recursos hídricos, da paisagem, da estabilidade geológica, da biodiversidade e do fluxo gênico de fauna e flora, proteção do solo e manutenção do bem estar das populações humanas.

Parágrafo único - Não sendo verificadas as funções ambientais descritas no caput, considera-se não haver a ocorrência de restinga.

Artigo 4º - Ressalvado o disposto no inciso III do artigo 2º, para a vegetação de restinga existente fora da faixa de 300m (trezentos metros) a contar da linha de preamar máxima deverão ser adotados os critérios e dispositivos definidos no Código Florestal e na Lei da Mata Atlântica e regulamentos, observando-se em especial as Resoluções SMA 14-2008 e 85-2008.

Resolução CONAMA nº 7, de 23 de Julho de 1996 - Parâmetro básico para análise dos estágios de sucessão de vegetação de restinga para o Estado de São Paulo.

Resolução CONAMA nº 417 de 23 de Novembro de 2009 - Dispõe sobre parâmetros básicos para definição de vegetação primária e dos estágios sucessionais secundários da vegetação de Restinga na Mata Atlântica e dá outras providências.

## REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Comumente, a exceção dos manguezais, toda a vegetação que cobre as planícies costeiras paulistas, é indiscriminadamente denominada “Vegetação de Restinga”(CONAMA 07/96).

Essa denominação é inadequada, sendo mais correta a utilização de “Vegetação de Planície Costeira (exceto Manguezal) e Baixa e média encosta (Souza, 2006).

As vegetações que cobrem as planícies costeiras e baixas e médias encostas, no litoral paulista, são consideradas como comunidades geopedológicas (Souza *et al.*, 2007/2008).

Segundo o Código Florestal/65 e a Resolução CONAMA 303/02, a delimitação de Áreas de preservação Permanente sobre “restinga” é feita segundo dois critérios:

- a. Em faixa mínima de 300m, medidos a partir da linha de preamar máxima;
- b. Em qualquer localização ou extensão, quando recoberta por vegetação com função fixadora de dunas ou estabilizadora de mangues;

Para Souza (2008) várias questões passam a ser relevantes:

1. Onde, como e por quem a linha de preamar máxima deverá ser medida?
2. Por que uma faixa de 300m?
3. Como a vegetação de restinga pode ter função de fixadora de dunas e/ou estabilizadora de mangues?
4. Qual seria a largura da faixa de preservação, no caso de serem constatadas essas funções?
5. Quando a vegetação não exercer essas funções, ou quando não houver vegetação no local, então não será marcada a APP?

De acordo com Souza (2008) a delimitação da linha de preamar máxima na costa oceânica deveria ser demarcada por profissional especializado e em função dos níveis máximos atingidos pelas marés nas ressacas nos últimos dois anos, pelo menos.

Já para a largura da faixa de APP, a autora supõe uma indesejável aleatoriedade na delimitação fixa de 300m, tendo em vista que essa faixa poderia manter o equilíbrio dos ambientes lindeiros da linha de costa oceânica e interna, mas em outros casos não. “Acredita-se que seria mais importante preservar todo o ecossistema, ao invés de correr o risco de fragmentá-lo” (SOUZA, 2008).

Vale salientar que nesses locais lindeiros, à linha de costa, prevalecem intensas atividades imobiliárias, causando, assim, um notório conflito de interesses.

Para Souza (2008) não cabe à vegetação de restinga fixar dunas, já que à estas há um tipo específico de vegetação (vegetação de dunas). No que se refere à estabilização de mangues, a autora não destaca qualquer vegetação de planície costeira como responsável direta.

A criação de uma Zona de Amortecimento ou Proteção é proposta pela autora com função de proteger as praias e as áreas urbanas da erosão costeira e dos avanços progressivos do nível do mar. Essa faixa seria paralela e contínua à linha de praia, com largura mínima variável, em função da classificação de risco à erosão da praia ou da taxa de recuo da linha de costa. Tal faixa deveria ser livre de qualquer ocupação antrópica e ter suas condições de permeabilidade originais restauradas. A autora sugere complementarmente à ZP, nas porções de borda da planície costeira, uma revisão na largura de 300 m como APP, podendo esta ser superior ou inferior a esse valor de acordo com o estágio sucessional da vegetação remanescente.

Nas áreas urbanas consolidadas ou em consolidação, que são definidas pelo Zoneamento Ecológico e Econômico do Estado de São Paulo, como zonas 5 e 4, que a função dos fragmentos dos remanescentes de vegetação nativa seja previamente avaliada para, assim, delimitar ou não a APP. Sugere-se, ainda, que quando se tratar de áreas recobertas por vegetação nativa em estágio inicial de regeneração e sem a possibilidade de regeneração, ou quando for comprovada a total supressão da vegetação nativa, poderia ser delimitada como APP uma faixa mínima de 50 m, com função de estabilizar a praia contra a erosão

## **CARACTERIZAÇÃO DAS ÁREAS DE ESTUDO**

### Área de estudo 01

Esse terreno apresenta 521 m<sup>2</sup> de área total, dos quais 260,50 m<sup>2</sup> serão destinados como área verde. Com o mesmo objetivo da área anterior, obter a autorização para Supressão de vegetação Nativa para construção de uma residência unifamiliar com características populares, com área de 72,00 m<sup>2</sup>. Nas mesmas condições que a **Área de estudo 02**, no mesmo loteamento, com ambas apresentando configuração urbana e históricos semelhantes no período de 1978 a 1987 (Figuras 1 e 2).



Figura 1: Aero foto de 1978 – ELETROPAULO/SIMAC- Folha F02-008.



Figura 2: Aero foto de 1987 – ELETROPAULO/SIMAC- Folha FX32-01.

De acordo com o estabelecido pelo Decreto Estadual n<sup>o</sup> 49.215/04, *que instituiu o Zoneamento Ecológico Econômico do Litoral Norte do Estado de São Paulo*, a **Área de estudo 02**, também encontra-se inserida em Z-4, conforme Figura 3.



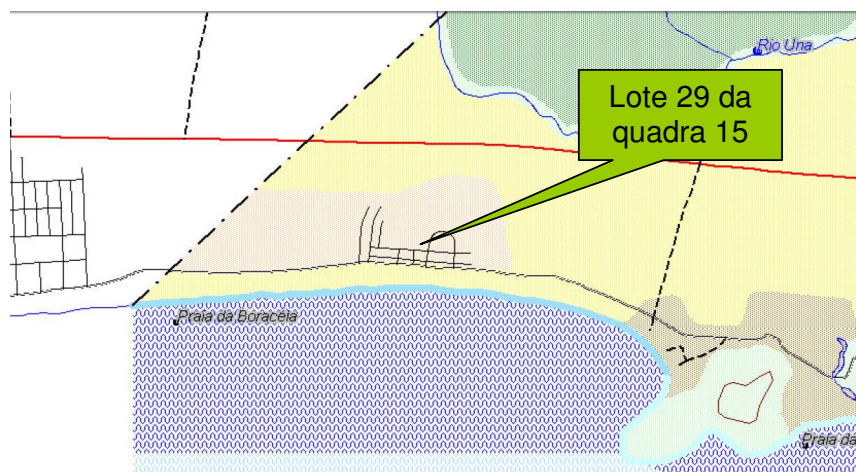


Figura 3: Mapa do Gerenciamento Costeiro do Litoral Norte de São Paulo.

### Área de estudo 02

Trata-se de um Lote, com 360 m<sup>2</sup>, inserido em área parcelada para ocupação humana que conta com diversos equipamentos urbanos, residências, comércios, praças públicas etc.

O proprietário submeteu à agência ambiental um pedido de autorização para Supressão de vegetação Nativa com o fim de regularizar a construção de uma residência unifamiliar de 145 m<sup>2</sup>, correspondente a 40 % de ocupação.

A vegetação ainda presente na área será totalmente suprimida para construção da Residência. Como forma de compensação Ambiental foram oferecidos para averbação 480 m<sup>2</sup> de Área Verde correspondente ao Lote 39 da Quadra 57 no mesmo Bairro de Boracéia em São Sebastião –SP.

Conforme Certidão emitida pela Prefeitura, o projeto encontrava-se em acordo com as determinações municipais, inclusive com a Lei Municipal de Uso e ocupação do solo, Lei n° 561/87.

Tomando-se por referência a figura 4, o referido lote, em 1978, encontrava-se com vegetação rasteira, o que leva a crer que desde a década de 70 não havia ali presença de vegetação em estágio médio ou avançado de regeneração. A figura 5, de 1987, mostra, no período, a cobertura vegetal em pleno processo de recuperação, tanto do lote em questão quanto de seu entorno imediato.



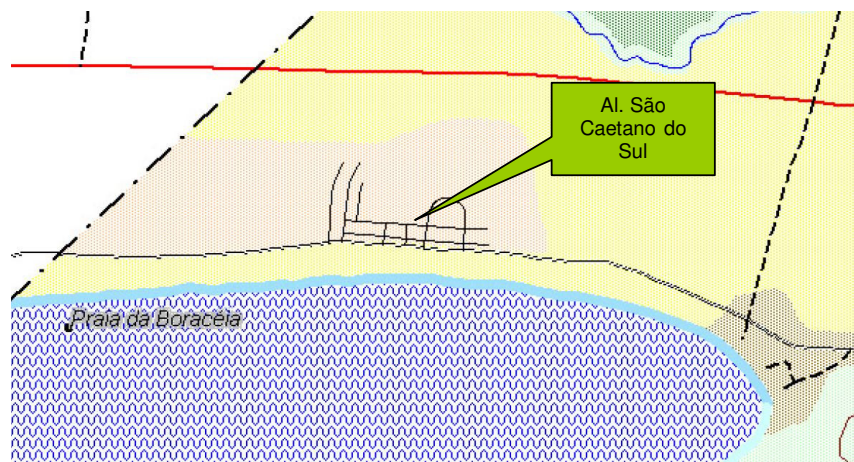
**Figura 4: Aero foto de 1978 – ELETROPAULO/SIMAC- Folha F02-008.**



**Figura 5: Aero foto de 1987 – ELETROPAULO/SIMAC- Folha FX32-01.**

Atualmente a vegetação presente no Lote é caracterizada como Floresta Alta de restinga em estágio inicial de regeneração segundo a Resolução CONAMA 07/96.

Conforme estabelecido pelo Decreto Estadual nº 49.215/04, *que instituiu o Zoneamento Ecológico Econômico do Litoral Norte do Estado de São Paulo*, a área encontra-se inserida em Z-4 (Figura 6).



**Figura 6: Mapa do Zoneamento Ecológico Econômico do Litoral Norte de São Paulo.**

## APRECIACÃO COMPARATIVA DOS CASOS E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Inicialmente, em razão da semelhança dos casos, em relação ao objeto de licenciamento (supressão de vegetação) havia a expectativa de igual tratamento no processo de licenciamento, porém, devido a existência de resolução que estabelece novas faixas de área de preservação permanente (CONAMA 303/02), na área de estudo 02 houve restrição e paralisação do processo, devido a mesma encontrar-se inserida na faixa de 300 m considerada APP.



Vale ressaltar que a área de estudo 02, conforme descrito acima se encontrava caracterizada como sendo coberta por floresta alta de restinga em estágio inicial de regeneração (Resolução CONAMA 07/96), e a área de estudo 01, de acordo com a mesma resolução caracterizava-se por floresta alta de restinga em estágio médio de regeneração.

Tendo em vista os procedimentos de análise de solicitação para supressão de vegetação nativa, que se caracteriza por um processo de licenciamento ambiental, considerado como um princípio de prevenção de degradação no direito ambiental, nos casos expostos acima, tal princípio foi desconsiderado por meio da aplicação de um critério arbitrário estabelecido por uma resolução Federal. Dessa forma, a área de estudo 02, em estágio inicial de sucessão e situada dentro da faixa de 300m, teve uma apreciação mais rigorosa (paralisação da análise do processo), em comparação com a área de estudo 01, que por sua vez apresentava estágio sucessional médio, consequentemente com maiores atributos ambientais e situada fora do limite previsto pela Resolução CONAMA 303/02, contou com uma apreciação mais favorável ao licenciamento.

Por fim, o processo de licenciamento da área de estudo 02, voltou a tomar andamento em decorrência da publicação da Resolução SMA 09/09 que dispõe sobre as situações de áreas de preservação permanente no Estado de São Paulo, sendo, então, autorizada a supressão um ano após o protocolo do processo.

Assim, observa-se que nos casos expostos acima, o tratamento diferenciado da agência ambiental se deu abordando os aspectos fitossociológicos de ambas as áreas, porém, priorizou o dispositivo legal de delimitação de APP definido pela Resolução CONAMA 303/02.

Dessa forma, a área de estudo 01, caracterizada por possuir uma vegetação em estágio médio de regeneração, portanto apresentando maiores atributos ambientais, foi considerada menos restritiva quando comparada com a área de estudo 02, caracterizada por possuir uma vegetação em estágio Inicial de regeneração, em razão de estar situada dentro da faixa de 300 metros considerada APP pela Resolução CONAMA 303/02.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

1. LEI Nº 4.771, DE 15 DE SETEMBRO DE 1965 – Institui o Código Florestal Brasileiro – Alterado pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989 e pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001.
2. Resolução SMA - 31, de 19-5-2009 - Dispõe sobre os procedimentos para análise dos pedidos de supressão de vegetação nativa para parcelamento do solo ou qualquer edificação em área urbana.
3. Resolução SMA-009, de 26-2-2009 - Dispõe sobre as situações de ocorrências de restingas consideradas de preservação permanente no Estado de São Paulo.
4. Resolução Conama nº 303, de 20 de março de 2002 - Dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente.
5. Resolução CONAMA nº 417 de 23 de Novembro de 2009 - Dispõe sobre parâmetros básicos para definição de vegetação primária e dos estágios sucessionais secundários da vegetação de Restinga na Mata Atlântica e dá outras providências
6. Resolução CONAMA nº 7, de 23 de Julho de 1996 - Parâmetro básico para análise dos estágios de sucessão de vegetação de restinga para o Estado de São Paulo.
7. SOUZA, C. R. G.; HIRUMA, S. T.; SALLUN, A. E. M.; RIBEIRO, R. R.; SOBRINHO, J. M. A. “Restinga” Conceitos e empregos do termo no Brasil e implicações na Legislação Ambiental. 1 ed. São Paulo. IG, 2008. 104p.