



FACULDADE PRESIDENTE ANTÔNIO CARLOS DE UBÁ
FACULDADE DE DIREITO - 2024

**ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE EM ÁREA URBANA CONSOLIDADA:
uma análise da Lei 14.285 de 2021**

Ana Luiza Lopes Ribeiro¹
Phaula Ferreira Navarro²
Sabrina Varella Silva³
Missael Pinto Zampier⁴

RESUMO: A Constituição Federal do Brasil de 1988 dedica um capítulo específico ao meio ambiente e também aborda a responsabilidade da sociedade e do Estado em relação a esse tema em diversos outros tópicos. Diante do exposto, este artigo teve como objetivo analisar a lei 14.285/21 que concede autonomia aos Municípios para alterar as metragens de Áreas de Preservação Permanente (APP) em área urbana consolidada, visando apurar a relação estabelecida pela lei com os princípios e legislações ambientais e com as competências constitucionais legislativas. Objetivou, ainda, apresentar se a lei 14.285/21 está ou não em desacordo com as normas de regência sobre o tema, especialmente, a Constituição Federal e os princípios aplicáveis ao Direito Ambiental. Como metodologia foi utilizada uma pesquisa bibliográfica, retirando textos de livros, revistas, doutrinas, publicações acadêmicas, artigos *on-line*, bem como da Constituição Federal de 1988, das leis municipais que já aderiram às determinações legais e de entendimentos jurisprudenciais, cujos autores versam sobre o tema. A jurisprudência brasileira, em se tratando de definições de áreas de preservação permanente, entende que devem ser observadas as disposições do Código Florestal. Ademais, os princípios do direito ambiental prezam sempre pela máxima proteção do meio ambiente, inclusive, o princípio da vedação ao retrocesso ambiental proíbe expressamente a edição de leis que diminuem a proteção dos recursos ambientais.

Palavras-chave: Área de preservação permanente. Área urbana consolidada. Lei 14.285/21. Princípio da vedação ao retrocesso ambiental.

¹ Bacharel em Direito pela Fundação Presidente Antônio Carlos (FUPAC) – Ubá/MG - ana.lopesribeiro16@gmail.com

² Bacharel em Direito pela Fundação Presidente Antônio Carlos (FUPAC) – Ubá/MG - phaulaferreira4@gmail.com

³ Bacharel em Direito pela Fundação Presidente Antônio Carlos (FUPAC) – Ubá/MG - svsabrinavarella@gmail.com

⁴ Professor orientador. Especialista em Direito do Trabalho e Previdenciário pela PUC Minas (2016). Graduado em Direito pela Fundação Presidente Antônio Carlos (FUPAC) – Ubá/MG (2013). Professor dos cursos de Direito, Administração e Ciências Contábeis da Fundação Presidente Antônio Carlos (FUPAC), Ubá/MG - zampiermissael@gmail.com

ABSTRACT: The 1988 Brazilian Federal Constitution dedicates a specific chapter to the environment and also addresses the responsibility of society and the State in relation to this issue in several other topics. In view of the above, this article aimed to analyze Law 14,285/21, which grants autonomy to Municipalities to change the measurements of Permanent Preservation Areas (APP) in consolidated urban areas, aiming to determine the relationship established by the law with environmental principles and legislation and with constitutional legislative powers. It also aimed to present whether or not Law 14,285/21 is in disagreement with the governing rules on the subject, especially the Federal Constitution and the principles applicable to Environmental Law. The methodology used was a bibliographical research, extracting texts from books, magazines, doctrines, academic publications, online articles, as well as the Federal Constitution of 1988, municipal laws that have already adhered to the legal determinations and case law understandings, whose authors address the subject. Brazilian case law, when it comes to defining areas of permanent preservation, understands that the provisions of the Forest Code must be observed. Furthermore, the principles of environmental law always value maximum protection of the environment, including the principle of prohibition of environmental regression expressly prohibiting the enactment of laws that reduce the protection of environmental resources.

Keywords: Permanent preservation area. Consolidated urban area. Law 14.285/21. Principle of prohibition of environmental setbacks.

1 – INTRODUÇÃO

O presente estudo objetivou analisar a lei 14.285/21 que concede autonomia aos Municípios para alterar as metragens de Áreas de Preservação Permanente (APP) em área urbana consolidada, visando apurar a relação estabelecida pela lei com os princípios e legislações ambientais e com as competências constitucionais legislativas. Objetivou, ainda, apresentar se a lei 14.285/21 está ou não em desacordo com as normas de regência sobre o tema, especialmente, a Constituição Federal e os princípios aplicáveis ao Direito Ambiental, destacando-se o princípio da vedação ao retrocesso ambiental.

Trata-se de um tema recente, uma vez que a lei foi promulgada em 2021 e alguns municípios brasileiros, valendo-se da permissão implementada pela lei em debate, vêm criando normas locais com o objetivo de reduzir limites destinados à preservação de áreas legalmente protegidas, como as áreas de preservação permanente (APPs).

Diante do exposto, coube investigar: de que forma a citada lei (lei 14.285/21) ofende preceitos constitucionais quanto às regras de competência legislativa concorrente e também àqueles destinados à tutela ambiental?

É importante destacar que o assunto vem sendo discutido perante o Supremo Tribunal Federal (STF), por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade de n. 7.146.

A delimitação de APPs, especialmente em cursos d'água, é essencial para proteger a vegetação nativa, evitando a degradação do meio ambiente por meio de assoreamentos e de contaminação dos rios, considerando que os cursos d'água são essenciais para abastecimento hídrico e para sadia qualidade de vida da sociedade, da fauna e da flora.

O presente artigo foi desenvolvido em três capítulos, os quais apresentaram a compreensão sobre alguns conceitos relevantes, dentre eles o conceito de meio ambiente e de áreas de preservação permanente, a vertente protetiva dos princípios ambientais e das normas federais (Código Florestal) e também as competências para legislar em matéria ambiental, bem como a jurisprudência do STF.

A pesquisa evoluiu mediante uma análise interpretativa da legislação ambiental, com o objetivo de compreender a proteção aos recursos ambientais; desenvolveu-se, ainda, por intermédio do estudo de legislações municipais que já adotaram a permissão concedida pela lei 14.285/21 e do entendimento dos tribunais sobre a matéria, visando determinar se a referida lei é ou não inconstitucional.

Como metodologia foi utilizada uma pesquisa bibliográfica, retirando textos de livros, revistas, doutrinas, publicações acadêmicas, artigos *on-line*, bem como da Constituição Federal de 1988, das leis municipais que já aderiram às determinações legais e de entendimentos jurisprudenciais, cujos autores versam sobre o tema.

2. A PROTEÇÃO AMBIENTAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Constituição Federal do Brasil de 1988 não apenas dedica um capítulo específico ao meio ambiente, mas também aborda a responsabilidade da sociedade e do Estado em relação a esse tema em diversos outros artigos. Isso reflete na importância deste tema vigente na Constituição (Antunes, 2015, p. 63).

Em consonância com a Política Nacional do Meio Ambiente, na Lei nº 6.938/81, ficou estabelecido que o meio ambiente é compreendido como um sistema complexo, que integra não apenas o ar, a água, o solo e a biodiversidade, mas também o patrimônio cultural e as condições de vida das comunidades. Em seu artigo 3º, a lei apresenta a seguinte definição: “Art 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (Brasil, 1981).

O autor Fabiano Oliveira (2017), em sua obra *Direito Ambiental*, argumenta que o conceito jurídico de meio ambiente deve ser adaptado para refletir a complexidade das interações ecológicas e sociais. A legislação ambiental não pode se limitar a regulamentar aspectos técnicos e científicos, mas deve também considerar as dimensões culturais e sociais que afetam a qualidade de vida. Ainda segundo o mesmo autor, essa perspectiva é crucial para garantir que as políticas ambientais sejam eficazes e justas, levando em conta as necessidades e direitos das comunidades afetadas (Oliveira, 2017, p. 49).

Como em qualquer processo evolutivo, a transformação na forma de entender a proteção ambiental ocorre por meio de avanços e retrocessos. Assim, não é possível identificar com exatidão quando e onde as diferentes fases que refletem a perspectiva humana sobre a proteção do meio ambiente começaram ou terminaram. Na verdade, esse fenômeno pode ser metaforicamente comparado a uma alteração no ângulo de visão pelo qual o ser humano observa o meio ambiente.

A análise do tema meio ambiente nas constituições brasileiras tem início com a República, uma vez que foi nesse período que a questão começou a receber tratamento constitucional. Antes da Constituição de 1988, conforme Machado Horta, a questão ambiental não recebia uma atenção específica, mas estava integrada à competência legislativa voltada à proteção da saúde, bem como à salvaguarda de bens históricos, artísticos e naturais, além de paisagens e locais com beleza cênica (Horta, 1992, n.p. apud Antunes, 2023, p. 39).

A Constituição Federal de 1988 é a primeira que aborda com amplitude o tema meio ambiente, dedicando a ele um capítulo próprio, sendo chamada, inclusive, de a “Constituição Verde”.

Nesse sentido, Fabiano Oliveira, em sua obra *Direito Ambiental*, afirma que:

A Constituição de 1988 é a primeira a destinar um capítulo próprio ao meio ambiente (Título VIII, Capítulo VI). Contemplou um conjunto de comandos, obrigações e instrumentos para a efetivação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, como dever do Poder Público e da coletividade (Oliveira, 2017, p. 43).

A Constituição Federal define bem o seu artigo 225, e pode-se dizer que é o núcleo principal em relação à proteção ambiental, pois afirma que:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (Brasil, 1988) (grifo nosso).

A expressão “todos”, utilizada no *caput* do artigo, remete à ideia de que o meio ambiente tem direito à proteção tanto pelo Poder Público quanto pela coletividade, ambos tendo, de forma obrigatória, a função de preservar o meio ambiente para as futuras gerações; cumpre ressaltar que a expressão “todos” abrange brasileiros natos, naturalizados e estrangeiros residentes no país (Oliveira, 2017, p. 43).

Em suma, o artigo 225 da CF reconhece o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como uma garantia fundamental dos indivíduos para que estes e as gerações futuras tenham uma qualidade de vida saudável, podendo aproveitar os recursos naturais, o que gera o dever de proteção ambiental por parte do Poder Público e da sociedade.

É certo dizer que tudo o que diz respeito ao meio ambiente diz respeito também a outros valores, como o direito à vida, saúde, dignidade da pessoa humana, já que, como visto, o meio ambiente representa um bem fundamental à vida, para as gerações presentes e futuras. É por esse motivo que o legislador conferiu ampla proteção a esse bem jurídico, proteção que não se dá somente pela legislação ambiental, mas também pela aplicação de princípios ambientais.

Os princípios do Direito Ambiental estão previstos na legislação ambiental nacional, como a Constituição Federal, o Código Florestal, a lei 6.938/81 (Lei de Política Nacional do Ambiente) e na legislação internacional, como a Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente, cujo texto foi aprovado pelo Brasil por meio do Decreto Legislativo nº 204, de 7 de maio de 2004, e promulgado via Decreto nº 5.472, de 20 de junho de 2005.

Segundo Geraldo Ataliba, “os princípios são as linhas mestras, as diretrizes magnas, que apontam os rumos a serem seguidos por toda a sociedade e perseguidos pelos poderes constituídos” (Ataliba, 2011, p. 34-35 apud Oliveira, 2017, p. 101).

Sendo o Direito Ambiental um ramo autônomo, este possui princípios próprios, que servem para nortear a interpretação e aplicação das normas ambientais, objetivando garantir a proteção do meio ambiente como fator fundamental à vida humana, conforme se verá adiante.

O princípio da cooperação dos povos trata do dever de todos os países cooperarem para a preservação do meio ambiente, mediante acordos multilaterais ou bilaterais, uma vez que é comum que danos ambientais ultrapassem os limites do Estado causador e atinjam outros países, como, por exemplo, poluição marinha e emissão de poluentes na atmosfera.

Enquanto o princípio da cooperação entre os povos trata da cooperação no âmbito internacional, tem-se, ainda, o princípio do federalismo cooperativo, que trata do dever de cooperação entre os entes federativos brasileiros. Mediante a definição das competências constitucionais (legislativas e executivas), tal princípio vai determinar que, União, Estados-

membros, Municípios e o Distrito Federal tem o dever de garantir a proteção do meio ambiente quando da elaboração de suas leis, sejam de interesse coletivo, regional ou local. Tal princípio é, provavelmente, um dos mais importantes a ser estudado no presente artigo, uma vez que trabalhará com a ideia de o meio ambiente ser um bem jurídico que não deve ser tutelado apenas pela União, mas por todas as esferas, inclusive a municipal, visando a um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Destaca-se também o princípio da precaução, que é conhecido como “*in dubio pro ambiente*” (Oliveira, 2017, p. 109). Este princípio trata da prudência/cautela aplicada às intervenções ou procedimentos que serão realizados no meio ambiente, sobre os quais não existem pesquisas científicas e estudos conclusivos e suficientes a respeito de quais danos podem ser causados ao meio ambiente e sua gravidade. Em outras palavras, tendo em vista a incerteza científica sobre as consequências dessas intervenções, não podendo afirmar se haverá danos irreversíveis ao meio ambiente e riscos para a saúde humana, este princípio determina que não se deve permitir certas intervenções ambientais.

Já o princípio da prevenção trata-se da adoção de medidas antecipatórias que visam evitar ou mitigar as consequências ambientais de uma intervenção ou empreendimento, cujos danos e riscos para o meio ambiente já são conhecidos. Ou seja, existem pesquisas e estudos sobre aquela conduta que permitirão ao Estado conhecer quais danos serão causados ao meio ambiente, por quanto tempo e a gravidade, podendo ser tomadas medidas para prevenir esses danos ou para compensá-los de alguma forma.

O princípio do poluidor-pagador reveste-se de natureza econômica, cautelar e preventiva, cujo objetivo é fazer o causador do dano (produtor, transportador, consumidor) arcar com os custos da diminuição ou afastamento dele. Em outras palavras, “aquele que polui, tem que pagar”.

O princípio do usuário-pagador refere-se à cobrança dos usuários pela utilização de um recurso ambiental, podendo ser exemplificado pela conta de água encaminhada mensalmente para as residências dos usuários. Tal princípio pretende demonstrar à sociedade que os recursos ambientais são escassos e limitados, criando uma consciência ambiental na utilização de tais recursos.

O princípio da vedação ao retrocesso ambiental, tópico relevante para este estudo, está previsto no artigo 225, §1º da CF, que trata da proibição de medidas legislativas que diminuam a tutela conferida ao meio ambiente. Em outras palavras, esse princípio proíbe que sejam elaboradas normas que mitiguem, diminuam ou relativizem a proteção ambiental.

Na obra *Princípios do Direito Ambiental*, os autores afirmam que:

Na medida em que a proibição de retrocesso (socio)ambiental se coloca como “blindagem protetiva” em face da atuação dos poderes públicos, no âmbito das suas funções legislativa, administrativa e judiciária, pode-se conceber a sua incidência sobre a própria estrutura administrativa e organizacional do Estado voltada à promoção de determinado direito fundamental. Com base em tal entendimento, determinado ato administrativo que culminasse por reduzir em demasia – portanto, de forma desproporcional – a estrutura administrativa hoje existente para a tutela ecológica (por exemplo, o enxugamento ou mesmo extinção do IBAMA sem a criação de órgão ambiental equivalente), impossibilitando a fiscalização e a adoção de políticas públicas ambientais de modo minimamente suficientes para salvaguardar tal direito fundamental, estaria por violar a proibição de retrocesso socioambiental (além da proibição de proteção insuficiente) e a medida administrativa em questão estaria eivada de inconstitucionalidade (Sarlet; Fenterseifer, 2017, p. 89).

O princípio da vedação ao retrocesso ambiental também está presente no âmbito do Superior Tribunal de Justiça (STJ), conforme se verifica na seguinte afirmação:

O exercício do *ius variandi*, para flexibilizar restrições urbanístico-ambientais contratuais, haverá de respeitar o ato jurídico perfeito e o licenciamento do empreendimento, pressuposto geral que, no Direito Urbanístico, como no Direito Ambiental, é decorrência da crescente escassez de espaços verdes e dilapidação da qualidade de vida nas cidades. Por isso mesmo, submete-se ao princípio da não regressão (ou, por outra terminologia, princípio da proibição de retrocesso), garantia de que os avanços urbanístico-ambientais conquistados no passado não serão diluídos, destruídos ou negados pela geração atual ou pelas seguintes” (REsp nº 302.906, DJe 01.12.2010).

Dessa forma, é possível inferir que qualquer ato da Administração Pública que diminui tutela ambiental, pode ser considerado uma violação ao referido princípio, que já se encontra consolidado no ordenamento jurídico brasileiro.

3. O CÓDIGO FLORESTAL E A SUA VERTENTE PROTETIVA

O vigente Código Florestal Brasileiro, Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, é a mais recente norma federal voltada a regulamentar o uso das florestas brasileiras. Antes dele, outras normas cuidaram de proteger e estabelecer padrões ambientalmente adequados ao país.

Paulo de Bessa Antunes afirma:

A primeira medida importante nesse contexto foi o Decreto nº 4.421, de 28 de dezembro de 1921, que criou o serviço florestal Brasileiro, que possuía a finalidade de conservação, beneficiamento, reconstituição, formação e aproveitamento das florestas. Posteriormente, o Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934, aprovou o Código Florestal daquele ano que abrangia as seguintes classificações florestais: protetoras,

remanescentes, modelo e rendimento. O Código também reconhecia a existência dos parques nacionais, estaduais e municipais, que eram tratados como monumentos naturais protegidos, onde qualquer atividade que pudesse causar danos à flora ou à fauna era proibida. Já as florestas de rendimento incluíam todas aquelas que não eram classificadas como áreas de proteção, remanescentes ou de preservação modelo (Antunes, 2024, p. 9).

Em 1965, a Lei nº 4.771, estabeleceu o Código Florestal daquele ano que, com o tempo, e após o início da Nova República, passou por várias alterações. Assim, a aplicação da norma era principalmente nos casos de reserva legal, áreas de preservação permanente e na produção e transporte de produtos florestais.

Contudo, em 2012, a Lei nº 12.651, revogou o Código anterior e introduziu diversas mudanças importantes nas normas de proteção e uso das florestas e da vegetação nativa no Brasil. O novo código florestal é importante e a mudança do antigo código para o atual ocorreu em relação a um aumento significativo no número de conceitos normativos. Enquanto alguns conceitos permaneceram os mesmos, muitos outros foram ampliados ou introduzidos.

Presentes na obra de Rildo Pereira Barbosa, alguns conceitos podem ser destacados para este estudo, como por exemplo, áreas de preservação permanente:

Área de Preservação Permanente (APP) é uma área protegida com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica (como, por exemplo, a prevenção contra a erosão em encostas de morros), a biodiversidade, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas. É importante destacar que a APP não precisa ser necessariamente coberta por vegetação nativa, como é o caso dos cursos d'água dos rios, mas que possua uma vegetação específica em sua extensão, chamada de matas ciliares, que tem como finalidade evitar os processos de assoreamento em seus leitos (Barbosa, 2023, p. 8).

Destaca-se, também, que o novo Código Florestal (lei 12.651/2012) disciplina, além das Áreas de preservação permanente e as áreas de Reserva Legal, as áreas de uso restrito e apicuns e salgados ecologicamente protegidos. A referida lei não tutela apenas florestas, mas também demais formas de vegetação úteis às terras que revestem, as terras propriamente ditas, os recursos hídricos e a diversidade biológica.

O Código Florestal estabelece normas gerais sobre a proteção da vegetação, sobre a exploração florestal, o suprimento de matéria-prima florestal, o controle da origem dos produtos florestais, o controle e prevenção dos incêndios florestais, além de prever instrumentos econômicos e financeiros para alcançar seus objetivos.

Dessa forma, a rígida proteção ambiental conferida pela lei 12.651/2012, mostra-se evidente no artigo 2º, ao afirmar que:

Art. 2º As florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação nativa, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do País, exercendo-se os direitos de propriedade com as limitações que a legislação em geral e especialmente esta Lei estabelecem (Brasil, 2012).

O reconhecimento desses elementos da natureza como bens de interesse comum a toda população implica que, em se tratando de utilização e exploração vegetal, as ações ou omissões contrárias às disposições do Código Florestal serão consideradas como uso irregular da propriedade e estarão sujeitas à responsabilidade civil e às devidas sanções administrativas e penais. Cabe ressaltar que a utilização irregular enseja a responsabilidade do proprietário, possuidor ou detentor, independente de ser pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado.

O Código Florestal concede a condição de APP às inúmeras formas de vegetação, tais quais, florestas e demais formas de vegetação que se encontram no topo de morros, montes, montanhas, serras, encostas, chapadas e tabuleiros; elevou, também, as restingas à condição de APP, sempre que fixadoras de dunas e estabilizadoras de mangue.

Nesse sentido, Paulo de Bessa Antunes afirma:

A finalidade do estabelecimento de flora de preservação permanente nos locais acima mencionados é evitar a erosão dos terrenos e a destruição dos solos, preservando a integridade dos acidentes geográficos. Evitam-se, igualmente, as enchentes e inundações nos terrenos mais baixos, uma vez que a vegetação ajuda a fixar a água da chuva no solo e funciona como uma verdadeira barreira natural (Antunes, 2023, p. 307).

Notadamente, em relação às Áreas de Preservação Permanente (APP), estas podem ser encontradas tanto em áreas rurais quanto urbanas. A legislação determina que a vegetação, nessas áreas, deve ser de responsabilidade de conservação de todos os que possuem interesse no imóvel e, em caso de supressão, é obrigatório amparar a recomposição da vegetação, salvo exceções previstas no Código Florestal. Essa obrigação é contínua, ou seja, é transferida ao novo proprietário ou ocupante caso haja mudança de domínio. (Oliveira, 2017, p. 264).

A Lei nº 12.651 traz, em seu artigo 3º, II, a definição legal de APP. Ela afirma que:

II - Área de Preservação Permanente - APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem,

a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas (Brasil, 2012).

Neste contexto, a referida Lei traz duas modalidades de APPs que merecem maior destaque: APPs declaradas pelo ato do poder público e APPs por força de lei.

As APPs declaradas de interesse social por ato de Poder Público, também conhecida como APP administrativa, estão previstas no art. 6º do Código Florestal. Elas são declaradas de interesse social por meio de ato do Chefe do Poder Executivo, em regiões com florestas ou outras vegetações, para conter a erosão do solo e mitigar riscos de enchentes e deslizamentos de terra e de rocha, para abrigar exemplares da fauna ou da flora ameaçados de extinção, assegurar condições de bem-estar público, entre outros.

As APPs por força de lei, previstas no art. 4º do Código Florestal, são áreas que, apenas por sua localização, são designadas como Áreas de Preservação Permanente. São 11 (onze) espécies de APPs por força de lei, que incluem as margens de rios e córregos, além das áreas ao redor de lagos e lagoas, bordas dos tabuleiros ou chapadas. A presença de uma nascente em uma propriedade já torna seu entorno uma APP, respeitando as dimensões estabelecidas pelo Código Florestal (Oliveira, 2017, p. 264). Esta é a modalidade de APP cuja compreensão é essencial para o presente estudo, pois refere-se às APPs de curso d'água.

Além disso, o Código limita a metragem das APPs por força de lei com faixas de proteção. Para fins do presente estudo, foi necessário analisar as metragens determinadas pelo Código das faixas marginais de qualquer curso d'água natural, tanto perene quanto intermitente, excetuando os efêmeros⁵. De acordo com o art. 4º do Código, a largura mínima das faixas marginais de APP é medida desde a borda da calha do leito regular, conforme se vê em seguida:

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

I - as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de: (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012).

- a) 30 (trinta) metros, para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;
- b) 50 (cinquenta) metros, para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;
- c) 100 (cem) metros, para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;
- d) 200 (duzentos) metros, para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;

⁵ Segundo Thomas Cech (Cech, 2013, p.65), os cursos d'água efêmeros, encontrados em regiões mais áridas, são aqueles que não possuem uma fonte contínua de água. Eles só apresentam fluxo após chuvas intensas, já que dependem exclusivamente desses eventos para terem escoamento.

e) 500 (quinhentos) metros, para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros (Brasil, 2012).

Em termos gerais, a faixa marginal pode ser definida como uma área que se estende a partir da borda do curso d'água, cuja largura pode variar de acordo com a legislação local e com as características do ecossistema em questão. Esta área é crucial para a preservação da biodiversidade, pois abriga uma variedade de espécies vegetais e animais que dependem dos habitats aquáticos e das suas margens. Além disso, as faixas marginais desempenham um papel vital na regulação do ciclo hidrológico, ajudando a controlar a erosão, a sedimentação e a filtragem de poluentes.

Cumprido ressaltar que curso d'água se trata de um corpo de água que flui continuamente em uma direção específica, como um rio, um córrego ou um riacho. Os cursos de água são formados pela precipitação que se acumula e flui para áreas mais baixas.

Ocupação antrópica consolidada configura-se por intervenções humanas que ocorreram em APPs de imóveis rurais, anteriormente a 22 de julho de 2008, por meio de edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris, admitida, neste último caso, a adoção de regime de pousio. A respeito dessas intervenções irregulares, a União, os Estados e o Distrito Federal deveriam, a contar da data de publicação do Código Florestal, implantar Programas de Regularização Ambiental (PRA), com o objetivo de adequá-las. (Oliveira, 2017, p. 298).

Dessa forma, “aquele que aderir aos Programas de Regularização Ambiental (PRA) não poderá ser autuado por infrações cometidas antes de 22 de julho de 2008 relativas à supressão irregular de vegetação em Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e área de uso restrito” (Oliveira, 2017, p. 299).

Isso significa que, “com a adesão aos PRA, todos aqueles, pessoas físicas ou jurídicas, que praticaram infrações administrativas ambientais em APP, Reserva Legal ou áreas de uso restrito, não poderão ser autuados por infrações anteriores a 22 de julho de 2008” (Oliveira, 2017, p. 299).

Ressalta-se que, o Código Florestal, em seus arts. 61-A e 61-B, previu as regras para a recomposição da vegetação dessas áreas rurais que sofreram intervenções humanas.

Em que pese as intervenções humanas realizadas em Áreas de Preservação Permanente urbanas, o Código Florestal prevê, nos arts. 64 e 65, requisitos para a regularização fundiária desses núcleos urbanos informais.

4. A LEI 14.285/2021 À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E DOS PRINCÍPIOS AMBIENTAIS

Em se tratando da Lei nº 14.285/2021, dentre outros objetivos, acrescentou o inciso XXVI ao artigo 3º do Código Florestal, que define o conceito de área urbana consolidada, e acrescentou o §10º ao artigo 4º da mesma lei. A partir de tal definição, a lei 14.285 passou a admitir que, em áreas urbanas consolidadas, mediante o cumprimento de certos requisitos, os Municípios podem definir faixas marginais distintas daquelas estabelecidas no inciso I do artigo 4º do Código Florestal, mencionadas em capítulo anterior.

Com tais alterações, o Código Florestal apresenta, em caráter natural, a seguinte redação:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por: (...) XXVI – área urbana consolidada: aquela que atende os seguintes critérios: *(Redação dada pela Lei nº 14.285, de 2021)*

- a) estar incluída no perímetro urbano ou em zona urbana pelo plano diretor ou por lei municipal específica; *(Incluída pela Lei nº 14.285, de 2021)*
- b) dispor de sistema viário implantado; *(Incluída pela Lei nº 14.285, de 2021)*
- c) estar organizada em quadras e lotes predominantemente edificados; *(Incluída pela Lei nº 14.285, de 2021)*
- d) apresentar uso predominantemente urbano, caracterizado pela existência de edificações residenciais, comerciais, industriais, institucionais, mistas ou direcionadas à prestação de serviços; *(Incluída pela Lei nº 14.285, de 2021)*
- e) dispor de, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: *(Incluída pela Lei nº 14.285, de 2021)*
 1. drenagem de águas pluviais; *(Incluída pela Lei nº 14.285, de 2021)*
 2. esgotamento sanitário; *(Incluída pela Lei nº 14.285, de 2021)*
 3. abastecimento de água potável; *(Incluída pela Lei nº 14.285, de 2021)*
 4. distribuição de energia elétrica e iluminação pública; e *(Incluída pela Lei nº 14.285, de 2021)*
 5. limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos; *(Incluída pela Lei nº 14.285, de 2021)* (Brasil, 2012).

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

§ 10. Em áreas urbanas consolidadas, ouvidos os conselhos estaduais, municipais ou distrital de meio ambiente, lei municipal ou distrital poderá definir faixas marginais distintas daquelas estabelecidas no inciso I do caput deste artigo, com regras que estabeleçam: *(Incluído pela Lei nº 14.285, de 2021)*

I – a não ocupação de áreas com risco de desastres; *(Incluído pela Lei nº 14.285, de 2021)*

II – a observância das diretrizes do plano de recursos hídricos, do plano de bacia, do plano de drenagem ou do plano de saneamento básico, se houver; e *(Incluído pela Lei nº 14.285, de 2021)*

III – a previsão de que as atividades ou os empreendimentos a serem instalados nas áreas de preservação permanente urbanas devem observar os casos de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental fixados nesta Lei. *(Incluído pela Lei nº 14.285, de 2021)* (Brasil, 2012).

Além disso, a lei 14.285/21 incluiu os incisos III-A e III-B ao artigo 4º da Lei de parcelamento de solos urbanos (lei 6.766/1979), trazendo uma redação em relação às faixas não edificáveis ao longo de cursos d'água, de modo que estas devem respeitar as normas municipais que aprovelem o planejamento territorial, definindo a largura das faixas marginais em áreas urbanas consolidadas (Ferreira; Moraes, 2022, n.p).

Assim dispõe a norma:

Art. 4º. Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:
 III-A - ao longo da faixa de domínio das ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não edificável de, no mínimo, 15 (quinze) metros de cada lado;
 III-B - ao longo das águas correntes e dormentes, as áreas de faixas não edificáveis deverão respeitar a lei municipal ou distrital que aprovar o instrumento de planejamento territorial e que definir e regulamentar a largura das faixas marginais de cursos d'água naturais em área urbana consolidada, nos termos da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, com obrigatoriedade de reserva de uma faixa não edificável para cada trecho de margem, indicada em diagnóstico socioambiental elaborado pelo Município (Brasil, 1979).

As novas mudanças introduzidas pela Lei 14.285/2021 trazem um alerta em relação ao regime jurídico das APPs. Com mais de 5.560 municípios no Brasil, estes estão autorizados, a partir de agora, a estabelecer regras distintas para faixas marginais de cursos d'água em áreas urbanas, sem necessidade de se ater a padrões mínimos legalmente fixados.

Frente a tais mudanças, o autor afirma que:

O Código Florestal busca estabelecer critérios para proteção de espaços territoriais protegidos, onde muitos desses cursos d'água atravessam mais de um município; não havendo nenhum parâmetro, pode-se, rapidamente, diminuir a proteção que a norma original (o Código Florestal) assegura (Dino, 2022, n.p).

Essa autonomia concedida aos municípios apresenta uma série de desafios. A falta de acordos nas decisões e a possível influência de interesses econômicos locais podem comprometer a proteção ambiental, especialmente em regiões onde o desenvolvimento urbano avança rapidamente sobre áreas de preservação.

Conforme os estudos de Renata Bousfield e Jorge Luiz Rodrigues Filho, apresentados no artigo “Lei nº 14.285/21: lei posterior ao Código Florestal e menos protetiva ao meio ambiente”, é possível extrair que os autores entendem que a precariedade técnica e a falta de recursos financeiros de muitos municípios podem expor o meio ambiente a riscos consideráveis. Eles afirmam que:

A possibilidade de os municípios regularem APPs próximas a cursos d'água em áreas urbanas, é quando o cenário se torna mais complexo. Muitos municípios não possuem um corpo técnico qualificado para avaliar adequadamente os impactos ambientais dessas ações. A falta de recursos financeiros agrava o problema, já que muitos dependerão de verbas de outros entes federativos, o que pode ser dificultado por processos burocráticos ou conflitos de interesse (Bousfield; Rodrigues Filho, 2024, p. 3-4).

Alguns municípios brasileiros já aderiram às disposições da lei 14.285/21 e editaram normas locais acerca das faixas de APPs, como por exemplo, Torres/RS e Carangola/MG.

O Município de Torres/RS editou a lei 5.285/2022 e é possível averiguar a previsão de APPs inferiores a 30 metros, que é o padrão mínimo estabelecido no Código Florestal. Neste sentido, a norma em comento afirma em seus artigos 2º e 6º que:

Art. 2º Na margem do Rio Mampituba, no trecho compreendido entre a Avenida Beira Mar e o início da Estrada Salinas, conforme a coordenada geográfica -29.323864º-49.747377º, onde as funções ambientais das Áreas de Preservação Permanente – APP foram parcialmente ou totalmente descaracterizadas, será obrigatória a manutenção de faixa marginal de 15 (quinze) metros de Área de Preservação Permanente, contados desde a borda da calha do leito regular, conforme mapa anexo, parte integrante desta Lei. (TORRES, 2022) (GRIFO NOSSO).

Art. 6º Os demais cursos d'águas naturais do Município, dentro do perímetro urbano, situados em zona urbana consolidada deverão possuir uma faixa mínima de 10 (dez) metros de Área de Preservação Permanente desde a borda da calha do leito regular (Torres, 2022) (grifo nosso).

Já o Município de Carangola/MG editou a lei 5.599/24 que, igualmente, define metragens menores que as previstas no Código Florestal, conforme é possível identificar em seu art. 3º:

Art. 3º Para os efeitos da presente lei, com base no diagnóstico socioambiental realizado, conforme anexo único, parte integrante desta lei, redefine-se as áreas de preservação permanente - APP - em área urbana consolidada, com os seguinte critérios: §1º As faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de: I - 10 (dez) metros, para os cursos d'água com largura igual ou inferior à 10 (dez) metros, portanto, para os afluentes do rio Carangola;

II - 15 (quinze) metros para os cursos d'água com largura superior à 10 (dez) metros, portanto, para o rio Carangola.

§2º Em áreas públicas, para fins de implantação de infraestrutura pública, a faixa de APP poderá ser revisada para 05 (cinco) metros. Esta revisão deverá ser avaliada e aprovada pelo Conselho Municipal de Defesa e Conservação do Meio Ambiente - CODEMA-, caso a caso, seguindo critérios a serem definidos em deliberação normativa (Carangola, 2024) (grifo nosso).

Tendo em vista que o objeto de debate do presente estudo refere-se às mudanças advindas pela Lei 14.285/21, permitindo que os Municípios legislem em matéria ambiental, faz-se necessário analisar a competência legislativa dos entes federativos sobre essa matéria, de acordo com a Constituição Federal de 1988.

Ao citar o artigo 24 da Carta Magna, encontra-se a competência concorrente da União, dos Estados-membros e do Distrito Federal, para legislar sobre determinados assuntos. Ele afirma que:

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;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; (...)

§ 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 (Brasil, 1988).

Já o artigo 30 da Constituição traz a competência legislativa dos Municípios: Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (...) (Brasil, 1988).

Tendo em vista esses dois dispositivos, é possível extrair deles quatro informações: (a) mais de um ente federativo pode legislar sobre um mesmo assunto, tendo em vista a competência concorrente; (b) a União deve estabelecer normas gerais (art. 24, §1º); (c) os Estados-membros (art. 24, §2º) e Municípios (art. 30, II) devem criar normas de caráter suplementar, de acordo com suas especificidades e restritos aos seus limites políticos; (d) na ocorrência de a União não editar uma norma geral, os Estados-membros podem fazê-lo (art. 23, §3º) até que a União edite a norma geral, suspendendo a eficácia da norma geral estadual nos pontos contrários (art. 24, §4º) (Rodrigues, 2024, p. 119).

A partir dessa análise, é pertinente dizer que há uma estrutura vertical na distribuição das competências legislativas concorrentes, partindo da União para os Estados-membros, e destes para os Municípios. Isso significa que as normas federais serão mais genéricas e abstratas que as normas estaduais e as normas estaduais serão mais genéricas e abstratas que as municipais. É importante ressaltar que as normas suplementares ou de caráter específico devem obedecer às diretrizes das normas gerais. Ou seja, em regra, as normas municipais e estaduais (que são específicas e suplementares) devem obedecer às determinações das normas federais.

Nesse sentido, estariam as normas estaduais e municipais autorizadas a flexibilizarem padrões nacionalmente fixados pela União, no exercício da sua competência concorrente?

Marcelo Abelha Rodrigues afirma que essa forma de divisão das competências é complexa e gera discussões e problemas de ordem prática. Segundo o autor:

para resolver esses problemas e discussões decorrentes da competência concorrente, deve-se utilizar o princípio da predominância de interesses, de modo que, diante da necessidade de se editar uma norma ambiental, deve-se avaliar qual a amplitude do interesse da norma, ou seja, a quem a norma interessa. Dessa forma, a União será competente para editar a norma caso o interesse seja de todo o país, ou, ainda que não o seja, importe a mais de um Estado (interesse nacional); os Estados-membros serão competentes quando o interesse for de todo o Estado ou de mais de um de seus Municípios (interesse regional); por fim, será competente o Município se o interesse não transbordar os limites de um único Município (interesse local) (Rodrigues, 2024, p. 121).

No julgamento da ADI 5.312 (rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 11-2-2019), o Supremo Tribunal Federal (STF) entendeu pela prevalência da norma federal quando há um conflito com uma norma estadual, uma vez que reconheceu como inconstitucional uma lei estadual que dispensava as atividades agrossilvipastoris do prévio licenciamento ambiental. Sobre o assunto, apresenta-se o seguinte julgado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. LEI ESTADUAL QUE DISPENSA ATIVIDADES AGROSSILVIPASTORIS DO PRÉVIO LICENCIAMENTO AMBIENTAL. INVASÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS SOBRE PROTEÇÃO AMBIENTAL. DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO E PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A competência legislativa concorrente cria o denominado “condomínio legislativo” entre a União e os Estados-membros, cabendo à primeira a edição de normas gerais sobre as matérias elencadas no art. 24 da Constituição Federal e aos segundos, o exercício da competência complementar - quando já existente norma geral a disciplinar determinada matéria (CF, art. 24, § 2º) - e da competência legislativa plena (supletiva) - quando inexistente norma federal a estabelecer normatização de caráter geral (CF, art. 24, § 3º). 2. A possibilidade de complementação da legislação federal para o atendimento de interesse regional (art. 24, § 2º, da CF) não permite que Estado-membro dispense a exigência de licenciamento para atividades potencialmente poluidoras, como pretendido pelo art. 10 da Lei n. 2.713/2013 do Estado do Tocantins. 3. O desenvolvimento de atividades agrossilvipastoris pode acarretar uma relevante intervenção sobre o meio ambiente, pelo que não se justifica a flexibilização dos instrumentos de proteção ambiental, sem que haja um controle e fiscalização prévios da atividade. 4. A dispensa de licenciamento de atividades identificadas conforme o segmento econômico, independentemente de seu potencial de degradação, e a consequente dispensa do prévio estudo de impacto ambiental (art. 225, § 1º, IV, da CF) implicam proteção deficiente ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CF), cabendo ao Poder Público o exercício do poder de polícia ambiental visando a prevenir e mitigar potenciais danos ao equilíbrio ambiental. 5. Ação direta julgada procedente. (STF- ADI 5312, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 25-10-2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-026 DIVULG 08-02-2019 PUBLIC 11-02-2019) (grifo nosso).

Tendo em vista que o licenciamento ambiental está previsto em uma lei federal, a lei de Política Nacional do Meio Ambiente, o STF entendeu que, apesar do Estado de Tocantins poder complementar à legislação federal, ele não pode dispensar um instituto de proteção ambiental previsto em norma federal.

Vale lembrar que o meio ambiente não encontra fronteiras espaciais muito bem definidas, sendo extremamente difícil precisar o começo e o término de um ecossistema.

Em seu artigo “Limites interpretativos da lei 14.285/2021”, Paulo de Bessa afirma que a modificação realizada pela lei 14.285 “fez com que diversos setores passassem a entender que foi outorgada aos municípios a possibilidade de redução das faixas marginais de proteção dos recursos hídricos” (Antunes, 2022, n.p.).

Para o referido autor, essa mudança é inconstitucional, pois afirma que a lei vai de encontro às disposições gerais previstas no art. 1º, III e IV do Código Florestal (preservação da água, do solo e da vegetação e criação de políticas para a preservação e restauração da vegetação nativa e de suas funções ecológicas e sociais nas áreas urbanas e rurais) (Antunes, 2022, n.p.).

No artigo supracitado, o autor Paulo de Bessa afirma que essas disposições do Código Florestal são comandos interpretativos que vão nortear a elaboração e aplicação de normas relativas à proteção da vegetação ambiental brasileira e, por este motivo, a lei que é objeto deste estudo é inconstitucional (Antunes, 2022, n.p.).

Tal autor ainda aduz que, “a competência legislativa dos municípios é limitada aos assuntos de seu *interesse local*, critério dentro do qual não se incluem as faixas marginais de rios, dado que os rios fazem 1) parte de uma bacia hidrográfica e 2) raramente cruzam um único município” (Antunes, 2022, n.p.).

Isso significa que, tendo em vista a abundância de recursos hídricos no Brasil, os rios, em sua grande maioria, não respeitam limites políticos e geográficos, ultrapassando as fronteiras dos Municípios, ou seja, comumente, os rios nascem em um Município, mas cessam em outro (Antunes, 2022, n.p.).

A jurisprudência do STF vem sinalizando o entendimento de que o padrão fixado pelo Código Florestal para as APPs é o mínimo nacional a ser observado, conforme se extrai do julgamento da ADI 5.675, que resultou na declaração de inconstitucionalidade da Lei Mineira n. 20.922/2013, sob a alegação de que a referida lei elastece o conceito de área urbana consolidada e flexibiliza normas acerca de intervenção e ocupação das APPs, ferindo, assim, princípios ambientais, conforme se verifica em:

I – É característica do Estado Federal a repartição de competências entre os entes políticos que o compõem, de modo a preservar a diversidade sem prejuízo da unidade da associação. II - Nos termos do art. 24, VI e VII da Carta Magna, os entes federados têm competência concorrente para legislar sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição, defesa do patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico. III – Em paralelo, a Constituição da República prevê que a União detém a competência para estabelecer as normas gerais (art. 24, § 1º), com vistas a padronizar a regulamentação de certos temas, sendo os Estados e o Distrito Federal competentes para suplementar a legislação nacional (art. 24, § 1º), consideradas as peculiaridades regionais. IV – A legislação mineira, ao flexibilizar os casos de ocupação antrópica em áreas de Preservação Permanente, invadiu a competência da União, que já havia editado norma que tratava da regularização e ocupação fundiária em APPs. V - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 2º, III, 3º, II, c, e 17 da Lei 20.922/2013, do Estado de Minas Gerais. (STF – ADI: 5675 MG 0054670-06.2017.1.00.0000, relator: RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 18/12/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 25/01/2022) (grifo nosso).

Paulo de Bessa também defende a aplicação da lei geral nacional, uma vez que entende não ser razoável que um mesmo rio que passe por municípios diferentes, tenha critérios mínimos de proteção distintos. Tendo a Constituição Federal atribuído aos Municípios a competência para legislar em casos de interesse local, o referido autor entende não ser esse o caso dos rios, pois, como já mencionado, é extremamente incomum que esse corpo de água exista apenas dentro dos limites geográficos de um Município. Assim, se a mudança da extensão da faixa marginal impacta o rio todo, essa mudança excede o interesse local (Antunes, 2022, n.p).

Dessa maneira, cumpre ressaltar que, segundo o autor, a jurisprudência do STF acima demonstrada permite compreender que o disposto no inciso I do artigo 4º do Código Florestal é o padrão mínimo nacional aplicável à proteção das margens de rios, uma vez que o §10º, ao falar da fixação de novos limites, não determinou que os limites poderiam ser inferiores ao descrito no inciso I do artigo 4º.

Ademais, José Roberto Fernandes, em seu artigo “A municipalização das APP’s urbanas: a inconstitucionalidade da lei 14.285/2021”, ainda afirma:

As áreas de preservação permanente como um todo (art. 4º/I-XI) e as APPs hídricas, em especial, existem para proteção de um bem ambiental fundamental que é a água. Isto não é matéria de competência municipal porque a Constituição Federal estabelece que legislar sobre conservação da natureza e proteção do meio ambiente é matéria que compete à União e aos Estados (art. 24/VI). Trata-se de competência não comum, mas concorrente, cabendo à União a edição de normas gerais. E tais normas existem: são, exatamente, o "Código Florestal" (ambiente natural) e a lei de parcelamento (ambiente construído). Assim, a matéria não poderia ser atribuída à lei local, sobretudo porque o caput do art. 4º do código (que é lei federal) não foi modificado e, pois, as APPs ainda continuam existindo, mesmo que fragilmente, em "zonas urbanas e rurais" (Castilho, 2022, n.p).

Em relação a essa temática, encontra-se em curso junto ao Supremo Tribunal Federal, a Ação Direta de Inconstitucionalidade de n. 7.146, cuja propositura ocorreu em 18/04/2022, com pedido de medida cautelar, pelo Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e Rede e Sustentabilidade (REDE), alegando que a norma 14.285/21 viola os princípios norteadores da proteção ao meio ambiente. A ação ainda não foi julgada sendo que a última movimentação no processo, até a conclusão desta pesquisa, foi a juntada de documentos em 02/10/2024; nem mesmo a medida cautelar foi julgada.

Conforme os autores, a norma impugnada é materialmente inconstitucional, pois está em contrariedade com os art. 5º, *caput*, art. 23, *caput* e incisos VI e VII, art. 24, *c/c* 30, inciso II, e art. 225 da Constituição Federal. Os referidos partidos traçam uma evolução histórica das APPs, ressaltando que é um instituto legal antigo e de relevância para a manutenção do equilíbrio ecológico. Ressaltam que sempre foi possível a supressão de APPs, desde que se encaixem nas hipóteses legais e com a devida autorização do órgão ambiental competente. Assim, alegam que a intenção da Lei nº 14.285/2021 é flexibilizar importante instituto de proteção ambiental.

Os autores aduzem que a lei 14.285/21 fere os arts. 24, VI, VII e VIII e 30, II da Constituição por delegar essa competência legislativa aos Municípios e ao Distrito Federal, uma vez que o legislador federal não pode prever mecanismo legal que propicie a edição de normas municipais conflitantes com normas gerais. Dessa forma, as normas ambientais estaduais e municipais só podem ser mais protetivas que as nacionais.

Aduzem que todas as mudanças promovidas pela lei impugnada são danosas ao meio ambiente e que a proteção ambiental torna-se insuficiente, pois transfere para outros entes um assunto de interesse geral, que se trata de cláusula de proteção prevista no art. 225 da CF. Ao final, os partidos requerentes pleiteiam para que a lei 14.285/21 seja declarada inconstitucional, em respeito ao direito à vida, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao regime que norteia a legislação concorrente em matéria ambiental.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como visto, neste estudo realizado, a lei 14.285/21, ao dar autonomia aos municípios, permite que estes determinem uma faixa de APP maior do que 500 metros, mas permite, também, que decidam que determinado curso d'água perdeu sua função social e, por esse motivo, não precisa mais ser preservado, não necessitando de que seja estabelecida uma APP ao seu redor.

A nova legislação recebe críticas por conceder autonomia integral aos municípios para definir, por si só, as metragens de APPs. Tal fato pode ser entendido como uma flexibilização das normas federais pelas normas locais, o que contraria a atual legislação ambiental e reverte a lógica da divisão de competências previstas na Constituição, uma vez que os Municípios devem fortalecer as leis federais/estaduais e não alterá-las.

Dessa forma, diminuir as faixas de APPs pode agravar a ocorrência e as consequências das inundações, mostrando, portanto que impactos ambientais não respeitam fronteiras políticas e geográficas, podendo atingir, concomitantemente, várias localidades; isso torna os efeitos da lei 14.285/21 prejudiciais para o meio ambiente e para as comunidades.

A jurisprudência brasileira, em se tratando das definições de áreas de preservação permanente, entende que devem ser observadas as disposições do Código Florestal. Ademais, os princípios do direito ambiental prezam sempre pela máxima proteção do meio ambiente; inclusive o princípio da vedação ao retrocesso ambiental proíbe expressamente a edição de leis que diminuem a proteção dos recursos ambientais. Dessa forma, qualquer município que edite uma norma diminuindo as faixas marginais de APPs, está indo de encontro ao entendimento do STF, está desrespeitando as competências legislativas constitucionais e não está observando as determinações principiológicas que servem como parâmetros para o ordenamento jurídico brasileiro, como também, o princípio do federalismo cooperativo, que impõe a todos os entes federativos a obrigação de atuarem em cooperação a favor da proteção ambiental.

Dessa forma, considerando que o Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da ADI n. 7.146, levará em consideração todo o arcabouço legislativo e principiológico aplicável ao Direito Ambiental, a declaração de inconstitucionalidade da lei 14.285/21 é a medida que se impõe, tendo em vista que a redução das faixas marginais de APPs a limites diferentes dos já estabelecidos por lei federal, além de ofender a Constituição Federal, expõe o Meio Ambiente a riscos que poderão ser sentidos pelas gerações atuais e futuras.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Comentários ao novo código florestal**: atualizado de acordo com a lei nº12.727/12 - Código florestal, 2. ed., Rio de Janeiro: Atlas, 2014. E-book. ISBN 9788522489435. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522489435/>. Acesso em: 29 set. 2024.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 23.ed., Rio de Janeiro: Atlas, 2023.

E-book. p.624. ISBN 9786559773787. Disponível em:
<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559773787/>. Acesso em: 15 out. 2024.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Federalismo e competências ambientais no Brasil**, 2.ed., Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2015.E-book. ISBN 9788522497959. Disponível em:
<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522497959/>. Acesso em: 16 set. 2024.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Limites interpretativos da lei 14.285**. Consultor Jurídico, 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-ago-01/paulo-bessa-limites-interpretativos-lei-14285/>. Acesso em: 07 out. 2024.

BARBOSA, Rildo Pereira. **Código florestal: prático e didático**. Rio de Janeiro: Expressa, 2023.E-book.ISBN 9786558110101. Disponível em:
<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786558110101/>. Acesso em: 27 set. 2024.

BOUSFIELD, Renata; RODRIGUES FILHO, Jorge Luiz. Lei nº 14.285/21: lei posterior ao Código Florestal e menos protetiva ao meio ambiente. **PerCursos**, Florianópolis, v. 25, e0503, 2024. Disponível em:
<https://periodicos.udesc.br/index.php/percursos/article/view/23855>. Acesso em: 7 out. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 7 out. 2024

BRASIL. **Lei Federal nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 19 dez. 1979 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16766.htm. Acesso em: 7 out.2024.

BRASIL. **Lei Federal 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. Brasília, DF: Presidência da República, 31 ago. 1981. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm. Acesso em: 16 set. 2024

BRASIL. **Lei Federal 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. Brasília, DF: Presidência da República, 25 maio 2012. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm. Acesso em: 16 set. 2024.

BRASIL. **Lei Federal nº 14.285 de 29 de dezembro de 2021**. Altera as Leis nos 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre regularização fundiária em terras da União, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, para dispor sobre as áreas de preservação permanente no entorno de cursos d'água em áreas urbanas consolidadas. Brasília, DF: Presidência da República, 29 dez. 1981. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14285.htm. Acesso em: 7 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 5312**. (Tribunal Pleno). Ação Direta De Inconstitucionalidade. Constitucional E Ambiental. Federalismo E Respeito Às Regras De Distribuição De Competência Legislativa. Lei Estadual Que Dispensa Atividades Agrossilvipastoris Do Prévio Licenciamento Ambiental. Invasão Da Competência Da União Para Editar Normas Gerais Sobre Proteção Ambiental. Direito Fundamental Ao Meio Ambiente Equilibrado E Princípio Da Prevenção. Inconstitucionalidade [...]. Requerente: Procurador-Geral da República. Intentados: Governador do Estado de Tocantins e Assembleia Legislativa do Estado de Tocantins. Min. Alexandre de Moraes. Brasília, 25 out. 2018. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur397942/false>. Acesso em: 7 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). **ADI 5675**. Ação direta de inconstitucionalidade. Ambiental. Área de preservação permanente. Federalismo. Competência legislativa concorrente. Flexibilização de ocupação antrópica em APPs por meio de legislação estadual. Inadmissibilidade. Invasão de competência da União. Tema regulado de forma exauriente por legislação federal. Inconstitucionalidade formal. Procedência do pedido [...]. Requerente: Procurador-Geral da República. Intentados: Governador do Estado de Minas Gerais e Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, 09 fev. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5155851>. Acesso em: 07 de out. de 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 7146**. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 14.285, de 2021, que altera o novo código florestal, dentre outras normas. Eventual violação ao regime de legislação concorrente e aos princípios que regem a proteção ao meio ambiente. Rito do art. 12 da lei nº 9.868, de 1999. Requerentes: Partido dos Trabalhadores, Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Socialismo e Liberdade (P-SOL) e Rede Sustentabilidade. Intentados: Presidente da República e Congresso Nacional. Min. André Mendonça. Brasília, 18 de abril 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6387022>. Acesso em: 7 de out. de 2024.

CASTILHO, José Roberto Fernandes. A municipalização das APP's urbanas: a inconstitucionalidade da lei 14.285/21. **Migalhas**, 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/358406/a-municipalizacao-das-apps-urbanas> Acesso em: 07 out. 2024.

CECH, Thomas V. **Recursos hídricos: história, desenvolvimento, política e gestão**. 3.ed. Rio de Janeiro: LTC, 2013. E-book. p.65. ISBN 9788521622017. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788521622017/>. Acesso em: 08 out. 2024.

DINO, Nicolao. **Inconstitucional, a lei 14.285/21 fragiliza a proteção de APPs em área urbana consolidada**. Jota, 2022. Disponível em <https://www.jota.info/artigos/lei-14-285-2021-inconstitucional-fragiliza-protecao-apps-area-urbana-consolidada>. Acesso em 20 nov. 2024.

FARENZENA, Cláudio. **Anular auto de infração por ausência de curso d'água intermitente.** AdvAmbiental, 2023. Disponível em: <https://advambiental.com.br/tese/anular-auto-de-infracao-por-ausencia-de-curso-dagua-intermitente>. Acesso em: 11 out. 2024.

FERREIRA, Eduardo; MORAES, Caio Souza. **Nova lei modifica regras sobre áreas de preservação permanente em áreas urbanas consolidadas.** Machado Meyer, 2022. Disponível em: <https://www.machadomeyer.com.br/pt/inteligencia-juridica/publicacoes-ij/ambiental/nova-lei-modifica-regras-sobre-areas-de-preservacao-permanente-em-areas-urbanas-consolidadas>. Acesso em: 6 out. 2024.

GRILI, Evandro. **As APPs em área urbana e o advento da Lei Federal nº 14.285/2021.** Consultor Jurídico, 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-fev-01/grili-apps-area-urbana-advento-lei-federal-14285>. Acesso em: 11 out. 2024.

INSTITUTO HISTÓRICO E GEOGRÁFICO DE MATO GROSSO DO SUL. **O que é um curso d'água?** Instituto Histórico e Geográfico de Mato Grosso do Sul, 2014. Disponível em: <https://ihgms.org.br/vc-sabia/o-que-e-um-curso-dagua-171>. Acesso em: 11 out. 2024.

Lei 5.285 de 23 de agosto de 2022. Define novas metragens de Áreas de Preservação Permanente de curso de água localizados em Zona Urbana Consolidada. Torres, RS: Câmara Municipal de Torres/RS, 23 ago. 2022. Disponível em: https://www.camaratorres.rs.gov.br/proposicoes/pesquisa?definicao=legislacao&tipo=Leis-ordinarias&number=&ano=&data_ini=2022-08-01&data_fim=2022-08-31&autoria=&vigencia=&interesse=&palavras_chave=&palavras_chave_opcao=palavra_todas&critérios_titulo=Atividades+Legislativas&critérios=#pesquisa. Acesso em: 7 out. 2024.

Lei 5.599, de 12 de março de 2024. Estabelece as diretrizes quanto à delimitação de área de preservação permanente - APP de cursos d'água em Área Urbana Consolidada no Município de Carangola/MG, nos termos da lei federal 14.285/2021 e dá outras providências. Carangola, MG: Câmara Municipal Carangola, 12 mar. 2024. Disponível em: <https://camaracarangola.mg.gov.br/transparencia/legislacao?search=&reset=1&limit=20&limitstart=40>. Acesso em: 7 out. 2024.

OLIVEIRA, Fabiano Melo Gonçalves de. **Direito ambiental**, 2.ed., Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2017. E-book. ISBN 9788530975678. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530975678/>. Acesso em: 11 set. 2024.

RODRIGUES, Marcelo. **Direito ambiental.** (Coleção esquematizado®) . Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024. E-book. ISBN 9788553622047. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553622047/>. Acesso em: 20 set. 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang.; FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios de direito ambiental.** 2nd ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur , Grupo GEN, 2017. E-book. ISBN 9788547218607. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788547218607/>. Acesso em: 20 set. 2024.