

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
CÂMPUS DE TRÊS LAGOAS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

LEO MAGATTI MESSIAS

**LEGISLAÇÃO AMBIENTAL E ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE
URBANAS: UMA ANÁLISE CRÍTICA DA LEI Nº 14.285/21**

**TRÊS LAGOAS/MS
2023
LEO MAGATTI MESSIAS**

**LEGISLAÇÃO AMBIENTAL E ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE
URBANAS: UMA ANÁLISE CRÍTICA DA LEI Nº 14.285/21**

Artigo apresentado como Trabalho de Conclusão de Curso, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campus de Três Lagoas (UFMS/CPTL).

Orientadora: Profa. Dra. Josilene Hernandes Ortolan Di Pietro

TRÊS LAGOAS/MS
2023
LEO MAGATTI MESSIAS

LEO MAGATTI MESSIAS

**LEGISLAÇÃO AMBIENTAL E ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE
URBANAS: UMA ANÁLISE CRÍTICA DA LEI Nº 14.285/21**

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi avaliado e julgado _____ em sua forma final, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito, perante Banca Examinadora constituída pelo Colegiado do Curso de Graduação em Direito do Campus de Três Lagoas da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, composta pelos seguintes membros:

Profa. Dra. Josilene Hernandes Ortolan Di Pietro

(UFMS/CPTL)

Orientadora e Presidente da Banca Avaliadora

Prof. Dr. Elton Fogaça

(UFMS/CPTL)

Membro da Banca Avaliadora

Profa. Dra. Ana Cláudia dos Santos Rocha

(UFMS/CPTL)

Membra da Banca Avaliadora

RESUMO

O presente trabalho analisa as alterações promovidas pela Lei nº 14.285 de 2021 nas Áreas de Preservação Permanente Urbanas (APPs Urbanas). Referida lei suprimiu, inseriu e alterou a redação de importantes artigos da Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766/79), da Lei de Regularização Fundiária (Lei nº 11.952/09) e, maior enfoque dessa pesquisa, do Código Florestal vigente (Lei nº 12.651 de 2012). Por meio de pesquisa bibliográfica e documental, bem como de uma cronologia histórica da evolução do Direito e das leis ambientais, este artigo examina as implicações dessas mudanças legislativas no contexto ambiental brasileiro. Ressalta-se, de imediato, que o Código Florestal brasileiro passou por diversas transformações até as recentemente introduzidas pela Lei 14.285/21, o que não necessariamente resultou em progresso, como verificado neste trabalho. Em breve síntese, a Lei de 2021 abriu margem para que o poder municipal possa delimitar APPs de rios em área urbana consolidada sem que sejam observados os parâmetros mínimos estabelecidos no artigo 4º do Código Florestal vigente. Por esse motivo, em abril de 2022, partidos de centro-esquerda propuseram a ADI nº 7146 em face da Lei nº 14.285/21, cujo fundamento encontra-se no princípio da proibição do retrocesso ambiental e na própria distribuição de competências constitucionalmente conferida aos entes federativos. A pesquisa caracteriza-se como básica quanto à natureza; exploratória quanto aos objetivos; qualitativa quanto à abordagem; e bibliográfica quanto aos procedimentos.

Palavras-chave: Áreas de Preservação Permanente Urbanas; Direito Ambiental; Código Florestal; Lei nº 14.285/2021.

ABSTRACT

The present study analyzes the changes introduced by Law No. 14,285 of 2021 in Urban Permanent Preservation Areas (Urban PPAs). This law eliminated, inserted, and altered the wording of significant articles of the Urban Land Subdivision Law (Law No. 6,766/79), the Land Regularization Law (Law No. 11,952/09), and, with a major focus in this research, the current Forest Code (Law No. 12,651 of 2012). Through bibliographic and documentary research, as well as a historical chronology of the evolution of Law and environmental regulations, this article examines the implications of these legislative changes in the Brazilian environmental context. It should be emphasized that the Brazilian Forest Code has undergone numerous transformations, including those recently introduced by Law 14,285/21, which have not necessarily resulted in progress, as evidenced in this study. In brief, the 2021 law allows municipal authorities to delimit PPAs for rivers in consolidated urban areas without complying with the minimum parameters established in Article 4 of the current Forest Code. For this reason, in April 2022, center-left political parties proposed the Direct Action of Unconstitutionality No. 7146 against Law No. 14,285/21. The foundation of this action is based on the principle of the prohibition of environmental retrogression and the constitutional distribution of competences conferred to the federal entities. The research is characterized as basic in nature; exploratory in its objectives; qualitative in approach; and bibliographic in its procedures.

Keywords: Urban Permanent Preservation Areas; Environmental Law; Forest Code; Law No. 14,285/2021.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	6
2	TUTELA AMBIENTAL DOS ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS.....	7
3	AS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APPs)	11
4	A LEI 14.285/21 E SEUS DESDOBRAMENTOS.....	15
5	CONSIDERAÇÕES SOBRE A ADI N° 7146.....	18
6	CONCLUSÃO.....	23
	REFERÊNCIAS.....	24

1 INTRODUÇÃO

A trajetória da ocupação e exploração do território brasileiro está intrinsecamente ligada à evolução das atividades econômicas, desde os primórdios da colonização até a contemporaneidade. Ao longo desse processo histórico, houve uma série de impactos ambientais que ainda ecoam e, para que se possa compreender plenamente as preocupações ambientais relativamente recentes no Brasil, é fundamental percorrer a trajetória temporal que moldou a relação do país com o meio ambiente.

Desde o período colonial, a extração do pau-brasil representou o primeiro grande impacto ambiental no Brasil. A exploração desenfreada desse recurso natural, visando atender às demandas europeias, teve consequências significativas para as florestas brasileiras. Posteriormente, com o advento do ciclo do ouro, a mineração intensiva causou desmatamento e degradação de áreas florestais significativas, além da contaminação do solo e do lençol freático pelo uso do mercúrio na atividade.

Esse ciclo de exploração econômica foi seguido pela expansão da atividade agropecuária, que promoveu a conversão de grandes extensões de florestas em áreas de cultivo e de criação de gado. A cafeicultura, por exemplo, ganhou força no século XIX e contribuiu para a derrubada de vastas áreas de Mata Atlântica, especialmente nas regiões do Sudeste do Brasil. O café, embora tenha impulsionado a economia do país, também deixou um rastro de degradação ambiental, comprometendo ecossistemas inteiros e impactando a fauna e a flora.

Posteriormente, com a expansão da fronteira agrícola nas últimas décadas, especialmente nas regiões Centro-Oeste e Norte, o Brasil se consolidou como um dos maiores produtores de soja e carne do mundo. Assim, para acomodar o crescimento da produção agrícola e pecuária, vastas áreas de floresta foram desmatadas, resultando em um dos maiores desafios ambientais do país. A Amazônia, o Cerrado e outros biomas brasileiros sofreram as consequências dessa expansão desordenada, com perda de biodiversidade, destruição de habitats naturais e impactos nas mudanças climáticas.

Enquanto isso, internacionalmente, nas décadas de 1960 e 1970, acontecia a divulgação de eventos como o DDT (diclorodifeniltricloroetano) e a publicação do livro "Primavera Silenciosa" de Rachel Carson, em 1962, obra que ressaltou os impactos nocivos da poluição e do uso indiscriminado de pesticidas no meio ambiente. Paralelamente, ocorreu o primeiro Dia da Terra em 1970, um marco que deu início a um movimento global de conscientização ambiental.

Essa onda de preocupação ambiental reverberou no Brasil, que sofria pressões internas

e externas por mudanças. Durante os anos 60, o Brasil promulgou leis que regulavam questões de poluição do ar e da água, além de criar o primeiro órgão ambiental, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Nos anos 70, a preocupação com a preservação da Amazônia ganhou destaque, resultando em legislações específicas para a região e a criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). A década de 80, por sua vez, testemunhou avanços significativos com a promulgação de leis ambientais abrangentes, como a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, que estabeleceu princípios importantes para a proteção do ambiente.

Na década de 90, o Brasil deu continuidade aos avanços em matéria ambiental. A promulgação da Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/1998) foi um marco significativo, estabelecendo sanções penais e administrativas para atividades lesivas ao meio ambiente. Além disso, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992 (Rio-92), também conhecida como a Cúpula da Terra, reforçou o compromisso do país com a preservação ambiental e a promoção do desenvolvimento sustentável.

No início do século XXI, a temática ambiental ganhou ainda mais destaque no Brasil. A criação do Ministério do Meio Ambiente, em 1999, demonstrou o compromisso do governo com a agenda ambiental. No âmbito internacional, o Brasil desempenhou um papel relevante nas discussões sobre mudanças climáticas e na ratificação do Protocolo de Kyoto em 2004, e em 2006, a Lei da Mata Atlântica (Lei nº 11.428/2006) estabeleceu normas específicas para a proteção desse bioma, que é um dos mais ameaçados do país, e também criou o Sistema Nacional de Informações sobre a Biodiversidade (SISNAMA), fortalecendo a gestão ambiental.

Mais recentemente, em 2012, o Brasil atualizou seu Código Florestal com a Lei nº 12.651/2012. Essa legislação buscou equilibrar a preservação ambiental com as demandas do setor agropecuário, definindo critérios para a regularização ambiental das propriedades rurais, marcando assim uma etapa importante na busca por um desenvolvimento sustentável. No entanto, no ano de 2021, a Lei 14.285, responsável por alterar a Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766/79), a Lei de Regularização Fundiária (Lei nº 11.952/09) e o Código Florestal vigente, desencadeou debates sobre um possível retrocesso na agenda ambiental do país, como será demonstrado.

2 TUTELA AMBIENTAL DOS ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS

A delimitação de espaços para preservação de atributos naturais representa um marco na história da relação entre a humanidade e o meio ambiente. Essa prática, que remonta a séculos atrás e se disseminou globalmente, teve seus primórdios no contexto europeu da Idade Média, onde a proteção de áreas naturais estava intimamente ligada à aristocracia rural e à nobreza, que buscavam assegurar locais adequados para a caça (MILANO, 2001 apud MILARÉ, 2018, n.p.).

À medida que a sociedade avançava, outras motivações surgiram para a preservação de áreas naturais. O século XIX testemunhou esforços voltados para a conservação de recursos naturais vitais para a subsistência da população, como a madeira e a água. No entanto, foi com a Revolução Industrial que a perspectiva de conservação começou a se ampliar, à medida que as crescentes populações urbanas demandavam áreas de lazer ao ar livre. Esse período revelou um caráter mais utilitário e inclusivo na proteção de espaços naturais, marcando uma transição importante na relação entre a sociedade e a natureza (MILANO, 2001, n.p. apud MILARÉ, 2018, n.p.).

No contexto brasileiro, a trajetória das áreas de preservação também segue uma linha evolutiva semelhante à global. O país possui uma rica diversidade de ecossistemas, desde a Amazônia até o Pantanal e a Mata Atlântica, o que lhe confere uma responsabilidade significativa na preservação dessas áreas. Inicialmente, a preocupação estava mais voltada para a utilização dos recursos naturais, incluindo a exploração de madeira e da agricultura com finalidades puramente econômicas.

No entanto, com o passar dos anos, o Brasil adotou políticas mais abrangentes de conservação, reconhecendo a importância crítica desses espaços para a biodiversidade, o equilíbrio ecológico e a qualidade de vida das comunidades locais e da sociedade como um todo. Assim, a preservação de áreas naturais no Brasil também evoluiu para uma perspectiva mais ambientalmente inclusiva e consciente, refletindo os princípios da conservação vigentes mundo afora.

Um dos marcos importantes da década nessa questão foi a criação do Código Florestal de 1934 (decreto nº 23.793), que estabeleceu normas para o uso e a proteção das florestas, com o objetivo de garantir a conservação dos recursos naturais. O código, mesmo que de forma superficial, impôs limites para o desmatamento, regulamentando a exploração sustentável desses recursos. Em seu 1º artigo, inclusive, classificou as florestas brasileiras como recursos de comum interesse social, ou seja, as tornou um bem jurídico de interesse coletivo, caminhando para superar a antiga mentalidade ambiental predatória.

Em 1962, uma nova versão do Código Florestal foi proposta e aprovada pelo Presidente Castelo Branco em 1965 (Lei Federal nº 4771). O Código de 1965 surgiu como uma resposta à necessidade de se reformular o anterior. As rápidas transformações que ocorreram na agricultura e na pecuária transformaram significativamente o cenário rural do país, gerando uma pressão sobre a necessidade de proteção do meio ambiente muito maior do que a contemplada pelo Código de 1934 (RODRIGUES; MATAVELLI, 2020, p. 29). Essa atualização legislativa surgiu para adequar as normas às novas realidades ambientais e promover uma gestão mais efetiva dos recursos naturais.

O Código de 1965 manteve sua preocupação com a preservação dos recursos hídricos e a identificação de áreas de risco, como encostas íngremes e dunas, as "florestas protetoras". Nesse contexto, surgiram também as denominadas "Áreas de Preservação Permanente" (APPs), ideia já esboçada no código anterior, as quais foram definidas com uma faixa de 5 metros de extensão; e o conceito de "Reserva Legal", que deveria compreender 50% dos territórios na Amazônia e 20% nas demais regiões do país (SANTOS FILHO, et al., 2015, p. 279).

Os institutos jurídicos referidos [área de preservação permanente (APP) e reserva legal (RL)] – e que, no caso das áreas de preservação permanente, também se aplicavam às áreas urbanas, o que foi, inclusive, reforçado por dispositivo do atual Diploma Florestal de 2012 (art. 4º, caput) –, com as unidades de conservação (o que foi analisado quando tratamos da Lei 9.985/2000), representam (até hoje) grandes marcos normativos da proteção florestal, de modo a combater, por exemplo, o desmatamento impulsionado pelo avanço das fronteiras agrícola e pecuária, o que se vê de forma bastante preocupante hoje nas áreas da Amazônia e do Pantanal Mato-Grossense. As inovações trazidas pelo Código Florestal de 1965 representam verdadeiro “patrimônio” do Direito Ambiental brasileiro, assegurados no Código Florestal de 2012, muito embora o novo diploma florestal tenha flexibilizado tal proteção e estabelecido algum retrocesso legislativo no tocante ao patamar normativo de proteção antes existente (SARLET, FENSTERSEIFER, 2021, n.p.)

Em 1981 promulgou-se a Lei nº 6.938/81, conhecida como a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, definiu em seu artigo 3º o conceito de “meio ambiente”, trazendo maior segurança jurídica à questão. Além disso, instituiu o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), coordenador das ações ambientais em todo o país, e exigiu o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) juntamente do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), fundamentais para a avaliação de projetos que pudessem afetar o meio ambiente.

Posteriormente, fortalecendo ainda mais a proteção ambiental no Brasil, em alinhamento com a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, a Constituição de 1988 foi promulgada. A Constituição eleva essa preocupação ambiental a um patamar superior, destacando-a como norma fundamental no seu artigo 225, *caput*, que trata do direito a um meio

ambiente ecologicamente equilibrado. Isso reafirma a natureza coletiva e difusa desse direito, ao mesmo tempo em que atribui tanto ao poder público quanto aos cidadãos que dele se beneficiam a responsabilidade de preservá-lo.

Sobre o avanço que essas normas representam ao Direito Ambiental Brasileiro, versam os autores Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer:

Após a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81), o marco normativo mais significativo para a consolidação do Direito Ambiental e afirmação dos valores ecológicos no sistema jurídico brasileiro foi, sem dúvida, a consagração da proteção constitucional do meio ambiente no âmbito da Constituição Federal de 1988 e do seu paradigmático art. 225. A década de 1980, por essa ótica, pode ser denominada como a “década de ouro” do Direito Ambiental brasileiro, o que é simbolizado, em especial, pela importância da Lei 6.938/81 e pela CF/1988. Esse período legislativo (terceira fase legislativa), inaugurado em 1988, é designado por nós de fase da 5.5 “constitucionalização” da proteção ambiental e do Direito Ambiental. A grande “inovação” trazida por tal período diz respeito à centralidade que os valores e direitos ecológicos passaram a ocupar no ordenamento jurídico brasileiro, o que representa uma “virada ecológica” de índole jurídico-constitucional (SARLET, FENSTERSEIFER, 2021, n.p.)

Um dos principais instrumentos trazidos por esses dois preceitos foi a criação dos denominados “espaços territoriais especialmente protegidos”, introduzidos pelo art. 9º, VI, da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/81) e recepcionados pela Constituição de 1988. O artigo 225, parágrafo 1º, inciso III, da Carta Magna atribui ao Poder Público a responsabilidade de definir, em todas as unidades da Federação, territórios que devam ser especialmente protegidos, prevendo um procedimento formal para a alteração ou supressão dessas áreas, que só podem ser feitas através de lei. (FIORILLO, 2021, n.p.)

Apesar de previsto constitucionalmente, não há no ordenamento uma definição específica sobre essas áreas, devendo a elucidação de seu conceito ser procurada em fontes subsidiárias do direito. Segundo a doutrina ambiental constitucional de José Afonso da Silva (2009, p. 230), esses espaços representam áreas dentro do território nacional que possuem atributos considerados de relevância especial e de interesse público, estando sujeitas a um regime jurídico específico que proíbe modificações no seu ambiente e regula o uso sustentável dos seus bens.

Posteriormente, em seu artigo 1º, inciso II, o Decreto 99.274/1990, que regulamentou a Lei 6.938/1981, referiu-se aos espaços territoriais especialmente protegidos como "unidade de conservação", os quais, apesar de denominação diversa, são tidos por sinônimos no entendimento de alguns doutrinadores e estudiosos. Mais tarde, já empregando a nova expressão, que restou assim consolidada, a Lei 9.985/2000 regulamentou o artigo 225, §1º, III,

da Constituição Federal, instituindo o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), fazendo referência tão somente às áreas com essa específica definição. (MILARÉ, 2018, n.p.)

No ano de 2012, porém, o Congresso Nacional do Brasil aprovou um novo Código Florestal, a vigente Lei nº 12.651/2012 (BRASIL, 2012), substituindo o compilado de 1965, que já havia sofrido diversas alterações à época. O novo Código também traz a figura dos Espaços Territoriais Especialmente Protegidos (ETPs), a saber: as áreas de proteção permanentes, os apicuns e salgados, as áreas reserva legal, as unidades de conservação, as áreas ambientais municipais e as áreas de uso restrito (SOUZA; PLÍNIO, 2023, p. 2224 apud AMADO, 2017, p. 216).

Édis Milaré (2018, n.p.) categorizou os ETEPs em duas classificações: em sentido restrito (*stricto sensu*) e em sentido amplo (*lato sensu*). Na primeira categoria, incluiu as Unidades de Conservação típicas, previstas expressamente na Lei 9.985/2000, e as que, apesar de não mencionadas, fizessem jus à definição do artigo 2º, inciso I. Em relação à classificação *lato sensu*, engloba as demais áreas protegidas previstas na Lei nº 12.651/2012, como as Áreas de Uso Restrito (AURs), as Reservas Florestais Legais (RLs) e as Áreas de Preservação Permanente (APPs).

Entendem-se por Áreas de Uso Restrito (AURs) aquelas previstas no Capítulo III, arts. 10 e 11 da Lei 12.651/2012. No primeiro dispositivo, fala-se sobre as áreas de pantanais e planícies pantaneiras, nas quais é autorizada a exploração sustentável, desde que em conformidade com as recomendações de órgãos de pesquisa oficiais. O artigo 11, por sua vez, estabelece que em áreas de inclinação entre 25º e 45º, é permitido o manejo florestal sustentável, as atividades agrossilvipastoris e a manutenção de infraestrutura associada, observadas as boas práticas agronômicas (BRASIL, 2012).

Em relação às Reservas Legais (RL), definidas no artigo 3º, inciso III, da Lei 12.651/2012 por áreas localizadas em propriedade ou posse rural, que se valem do uso econômico sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliam a preservação e reabilitação dos processos ecológicos, bem como promovem a conservação da sua biodiversidade. O Artigo 12 da mesma lei estabelece como será feita a delimitação dessas áreas, reiterando que todo imóvel rural deve manter área com cobertura de vegetação nativa para fins de Reserva Legal (BRASIL, 2012).

3 AS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APPs)

Como restou demonstrado no tópico anterior, já havia no Código Florestal de 1934 (Decreto nº 23.793/34) um protótipo do que se conhece hoje por Áreas de Preservação Permanente. O artigo 4º desse compilado fazia menção às então “florestas protetoras”, aquelas que, em razão da sua localização, serviam para alguns fins taxativos determinados nos incisos, a saber: conservar o regime das águas; evitar a erosão natural; fixar dunas; auxiliar a defesa das fronteiras; assegurar condições de salubridade pública; proteger sítios que por sua beleza mereçam ser conservados; asilar espécimes raras de fauna (BRASIL, 1934).

No Código Florestal de 1965, as APPs foram abordadas no artigo 2º, porém, pela nomenclatura de “florestas de preservação permanente”. Essa terminologia podia levar a uma interpretação diversa mais limitada e acarretar alguns problemas na prática, pois acabava por não estender sua proteção aos locais onde não havia cobertura florestal. Em razão disso, no ano de 2001, a nomenclatura foi substituída pela Medida Provisória nº 2.166/67, esclarecendo em seu artigo 1º que se tratava de área coberta ou não por vegetação nativa (BRASIL, 2001).

Ainda no Código de 1965, as Áreas de Preservação Permanente dividiam-se em duas modalidades conforme os artigos 2º e 3º. As APPs do artigo 2º são as denominadas “APPs legais”, ou seja, estabelecidas por lei, que devem ser preservadas, independentemente da presença ou não de cobertura vegetal. Elas estão relacionadas à topografia, incluindo áreas ao longo de rios, encostas, restingas, bordas de tabuleiros e altitudes superiores a 1800m. Por outro lado, as APPs do artigo 3º, denominadas “APPs administrativas” poderiam ser criadas por atos do Poder Público com a finalidade exclusiva de preservação (ABREU; OLIVEIRA, 2002, n.p. apud PERTILLE; et al., 2017, p. 59).

Por sua vez, a Lei 12.727 de 2012, atual Código Florestal, traz no artigo 3º, II, a definição das Áreas de Preservação Permanente como um território protegido, independentemente de cobertura vegetal nativa, que detém a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o curso gênico da fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas (BRASIL, 2012).

O Código destinou às APPs seu capítulo II, denominado “Das Áreas de Preservação Permanente”. A partir do artigo 4º, estabelece suas delimitações e, nos dispositivos subsequentes, seu regime de proteção. Quanto à demarcação, considera Áreas de Preservação Permanente as faixas marginais ao redor de cursos d'água de diferentes larguras, áreas de lagos e lagoas, reservatórios artificiais, nascentes, encostas íngremes, restingas, manguezais, bordas de tabuleiros, topos de morros, áreas de alta altitude e veredas. Isso inclui, pela primeira vez, os territórios assim descritos tanto em zonas rurais como urbanas.

Esses limites visam garantir a preservação de ecossistemas sensíveis, a manutenção da qualidade da água, a prevenção de deslizamentos de terra e a conservação da biodiversidade. É importante notar que essas demarcações variam de acordo com o tipo de ambiente e a sua importância para o equilíbrio ambiental. Além disso, busca promover a proteção dessas áreas, impedindo atividades que possam causar danos ambientais, como desmatamento e construções.

Em relação ao regime de proteção previsto nos artigos 7º ao 9º, estabelece que a vegetação nas APPs deve ser mantida pelos proprietários ou ocupantes, os quais detêm a obrigação de restaurar áreas onde houve supressão, exceto quanto àquelas que têm seu uso autorizado. Essa obrigação é vinculada à propriedade, podendo ser, inclusive, transmitida aos sucessores em caso de transferência.

Além disso, o texto legal destaca as condições sob as quais a intervenção ou supressão de vegetação nativa em APPs é permitida, como em casos de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental. Também faz menção à dispensa de autorização para atividades de segurança nacional e obras de defesa civil em áreas urbanas, e estabelece permissão do acesso às áreas para obtenção de água e atividades de baixo impacto ambiental. Ressalta, no entanto, que não haverá direito à regularização de futuras intervenções não previstas em lei.

Não obstante, é importante mencionar que as APPs são consideradas limitações administrativas, ou seja, possuem restrições impostas à propriedade privada pelo Estado com base na lei. Estas limitações podem envolver obrigações positivas ou negativas para os proprietários e têm como fundamento o poder de polícia estatal, que se baseia na supremacia do interesse público. Por conta disso, em geral, os proprietários de terras onde se encontram as APPs não têm direito à indenização por eventual impacto sofrido, uma vez que essas restrições são aplicadas em benefício da coletividade.

O conceito difere-se, porém, da desapropriação. Enquanto as limitações administrativas têm um caráter genérico e não impedem o uso regular da propriedade, buscando apenas adequá-la à sua função social, a desapropriação envolve a aquisição compulsória de um imóvel pelo Estado. Por conta disso, nesse último caso, a indenização é devida de imediato, uma vez que o próprio direito de propriedade está sendo afetado. (DE FREITAS; COELHO, 2017, p. 168)

Ao analisar o Capítulo II do Código de 2012, não há como deixar de pontuar que, em relação ao anterior, o novo compilado trouxe alterações que têm impactos negativos nas Áreas de Preservação Permanente (APPs). Uma dessas mudanças é a maneira como as APPs são demarcadas, agora medidas a partir da borda da calha do leito regular, em contraposição ao antigo código, que usava o nível mais alto da cheia sazonal como referência.

Em termos simples, essa modificação resultou em uma significativa redução na extensão das APPs, levantando preocupações sobre a capacidade dessas áreas de desempenhar efetivamente suas funções ambientais e preservar sua biodiversidade. (CHAVES; et al., 2023, p. 02 apud SPAROVEK et al., 2012; METZGER, 2010; MONTEIRO et al., 2017).

Um dos biomas mais afetados por essa alteração foi o pantanal sul-matogrossense, que foi reclassificado como área de uso restrito (AUR). Isso significa que o bioma antes dotado de restrições equiparadas às das APPs, ou seja, intervenções somente em razão de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, possibilita, agora, que seja suprimida área de vegetação nativa com a autorização do órgão responsável (CHAVES; et al., 2023, p. 02 apud IRIGARAY, 2015). Evidente, portanto, que isso pode aumentar a intervenção humana nessas áreas.

Tais alterações, inclusive, levantaram discussões acerca da constitucionalidade dos dispositivos alterados pelo novo Código Florestal:

Essa reformulação do novo CFlo foi, inclusive, um dos pontos abordados na Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI – nº 4.903, ajuizada pela Procuradoria Geral da República – PGR – perante o Supremo Tribunal Federal-STF em 21/01/20134 . A referida ADI, ao lado das ADI's nº 4.901 e nº 4.902, questiona a constitucionalidade de diversos dispositivos do novo CFlo. Feitas estas considerações sobre os pontos comuns, que se passe a tratar, separadamente, das inovações do novo CFlo nos casos de utilidade pública e nos de interesse social (DE AZEVEDO; DE OLIVEIRA, 2014, p. 81).

Um outro tópico que gera controvérsias no contexto das APPs, diz respeito às áreas urbanas. Como já evidenciado, o artigo 4º da Lei 12.727/2012 abrange os territórios de zona rural e urbana, o que não havia sido disposto no Código anterior. Entretanto, a proteção em relação às áreas urbanas no entorno dos lagos e lagoas é mais branda, como se depreende do próprio dispositivo em seu inciso II, alíneas “a” e “b”.

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:

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

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

- a) 100 (cem) metros, em zonas rurais, exceto para o corpo d'água com até 20 (vinte) hectares de superfície, cuja faixa marginal será de 50 (cinquenta) metros;
 - b) 30 (trinta) metros, em zonas urbanas;
- [...] (BRASIL, 2012).

O maior problema, porém, talvez resida na lacuna legislativa deixada pelo Código Florestal vigente em relação às áreas urbanas consolidadas, que carecem de um dispositivo contendo uma definição equivalente àquela do artigo 3º, IV, pelo qual se firmou que áreas rurais consolidadas tratam-se de áreas de imóvel rural com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris, admitida, neste último caso, a adoção do regime de pousio (BRASIL, 2012). No ano de 2021, porém, a Lei 14.285 trouxe modificações ao tema.

4 A LEI 14.285/21 E SEUS DESDOBRAMENTOS

Na sessão ordinária de 28 de abril, a Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ) estabeleceu uma tese, denominada tema nº 1010, referente à implementação do Código Florestal (Lei 12.651/2012) nas Áreas de Preservação Permanente (APP) de cursos d'água em áreas urbanas e áreas urbanas consolidadas. A tese foi baseada em três recursos especiais originados no Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina (TJSC), que em julgamentos anteriores, havia sobreposto a Lei de Parcelamento de Solo Urbano em detrimento do Código Florestal. O STJ, no entanto, reverteu essa interpretação em prol da proteção ambiental.

Na mesma época, foi apresentado ao legislativo brasileiro o Projeto de Lei nº 2510/2019, o qual tinha por finalidade alterar artigos da lei que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano (Lei nº 6.766/79), da Lei de Regularização Fundiária (Lei nº 11.952/09) e, maior enfoque dessa pesquisa, do Código Florestal vigente (Lei nº 12.651 de 2012), especialmente no que tange às áreas de proteção permanente no perímetro urbano e regiões metropolitanas.

Após um tempo sem discussão, portanto, no ano de 2021 o Projeto de Lei volta a ser objeto de debate nas casas legislativas, sofre algumas emendas e é aprovado pelo Senado. Em seguida, o presidente em exercício à época vetou dispositivos que, dentre eles, possibilitava que as edificações construídas nas faixas marginais de cursos d'água até 28 de abril de 2021 não seguissem as novas normas em dezembro de 2021, bem como dispositivo que permitia a

compensação ambiental coletiva¹. Feito isso, em dezembro de 2021 o projeto é transformado na Lei Ordinária nº 14.285/2021.

Apesar das emendas e vetos, a lei trouxe algumas inovações legais que dividiram opiniões quanto à tutela ambiental. Dentre as mudanças, ressalta-se que o Código Florestal de 2012 trazia no inciso XXVI do seu artigo 3º uma definição mais abrangente das denominadas Áreas Urbanas Consolidadas, recepcionando a redação contida no inciso II artigo 47 da Lei 11.977/2009, que determinava: parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2 (dois) equipamentos de infraestrutura urbana implantados.

A nova redação trazida em 2021, porém, atribuiu mais critérios para a classificação desse tipo de área urbana, como estar inclusa no perímetro urbano ou em zona urbana pelo plano diretor ou por lei municipal específica; dispor de sistema viário implantado, bem como apresentar uso predominantemente urbano caracterizado pela existência de edificações residenciais, comerciais, industriais, institucionais, mistas ou direcionadas à prestação de serviços. Além desses, como anteriormente previsto, deveria conter pelo menos dois dos equipamentos de infraestrutura urbana implantados mencionados na Lei (BRASIL, 2021).

Na sequência, introduziu-se ao artigo 4º do Código de 2012 um décimo parágrafo permitindo que, no que concerne as áreas urbanas consolidadas, ouvidos os conselhos estaduais, municipais ou distrital de meio ambiente, lei municipal ou distrital poderá definir faixas marginais de qualquer curso d'água natural distintas daquelas estabelecidas no inciso I do *caput* do referido artigo. Ou seja, dará a possibilidade de o poder municipal determinar uma extensão fora do intervalo de 30 a 500 metros.

Os incisos do novo parágrafo 10º estabelecem que devem ser considerados aspectos como a proibição de ocupação em áreas de risco de desastres, a adesão às orientações de planos relacionados à água, e as circunstâncias de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental ao prever atividades ou empreendimentos a serem implementados nessas áreas. Sobre esse dispositivo, discorre Sasson e Brito:

O principal argumento dos defensores desta mudança é o de regularizar áreas ocupadas por população de baixa renda. Entretanto, este argumento parece se mostrar inválido, uma vez que o Novo Código Florestal por si só já estabelece, através do seu artigo 8º (conforme melhor detalhado na Revisão da Literatura do presente trabalho), a autorização de supressão de mata ciliar para fins de interesse social – o que engloba

¹ A compensação ambiental coletiva é uma medida que permite que múltiplas partes ou empreendimentos compartilhem esforços e recursos para compensar impactos ambientais adversos. Ela envolve a colaboração de diversos atores em ações conjuntas destinadas a mitigar danos ao meio ambiente.

a regularização fundiária. O §10 da nova lei ainda acrescenta “(...) com regras que estabeleçam: (...) 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.”, o que aparentemente só torna mais redundante a redação do parágrafo, uma vez que esta ideia já é contemplada pelo Novo Código Florestal (SASSON, BRITO, n.p. 2019 apud FERNANDES, p. 64, 2022).

No mesmo sentido, a Lei nº 14.285/21 realizou alterações no artigo 4º da Lei nº 6.766/79, compilado que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, trazendo nova redação ao inciso III-A, e inserindo o novo inciso III-B ao dispositivo. O primeiro traz a obrigatoriedade de haver uma faixa não edificável de, no mínimo, 15 metros de extensão de cada lado das faixas de domínios das ferrovias, excluindo as figuras das águas correntes e dormentes dessa obrigação, que antes estavam contidas na antiga redação do inciso.

O inciso III-B do artigo 4º recentemente adicionado pela Lei nº 14.285/21, discorre, portanto, sobre as novas práticas ambientais para com as águas correntes e dormentes suprimidas no inciso anterior. Segundo ele, as áreas de faixas não edificadas dessas águas serão regidas por lei municipal ou distrital nos moldes das recentes alterações no Código Florestal a respeito das áreas urbanas consolidadas. Ainda, inclui a obrigatoriedade da reserva de uma faixa não edificável para cada trecho de margem, que será indicada em diagnóstico socioambiental elaborado pelo Município.

Assim também se deu a alteração na Lei de Regularização Fundiária (Lei nº 11.952/09). O parágrafo 5º do artigo 22 foi inserido pela Lei nº 14.285/2021 também atribuindo aos municípios a definição dos limites das áreas de preservação permanente marginais dos cursos d’água natural em área urbana, ouvidos os conselhos estaduais e municipais de meio ambiente. Verifica-se, portanto, que a lei de 2021 conferiu aos municípios uma certa autonomia que até então não existia na legislação ambiental e que, para alguns estudiosos do tema, trata-se de colisão com as normas constitucionais.

Fato é que, desde a Constituição de 1934, já havia sido estabelecida a competência concorrente da União e dos Estados para proteger as belezas naturais (art. 10, III). Mais tarde, a Carta de 1937 atribuiu competência legislativa privativa à União para dispor sobre os bens do domínio federal, incluindo águas, florestas, caça, pesca e sua exploração (art. 16, XIV). A Carta de 1946, por sua vez, prevê a competência da União para legislar sobre normas gerais de defesa das riquezas do subsolo, das águas, florestas, da caça e da pesca (art. 5º, XV, “I”) (SARLET, FENSTERSEIFER, 2021, n.p.).

A Constituição Federal vigente, por sua vez, confere competência concorrente à União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre diversos aspectos relacionados ao meio ambiente,

como florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção ambiental e controle da poluição (art. 24, VI). Assim, determina que ambas as esferas legislativas possam criar normas, desde que estejam alinhadas com as diretrizes estabelecidas pela legislação federal, prevalecendo, em caso de conflito, a lei federal em virtude do interesse nacional.

No inciso VIII do mesmo dispositivo, a Constituição estabelece que também têm competência concorrente a União, os Estados e o Distrito Federal para legislar em matéria de responsabilidade de reparação por danos ao meio ambiente, impondo que aqueles que causarem degradação ambiental assumam a responsabilidade pelos prejuízos e adotem medidas para sua reparação. Em face desse dispositivo, resta evidente que não cabe ao poder municipal dispor sobre preservação ambiental de forma autônoma.

Do ponto de vista meramente jurídico, o que chama a atenção, portanto, é a atribuição de competência municipal ou distrital para legislar em matéria de lei ambiental, o que contraria normas expressas da Constituição Brasileira de 1988. Evidente, porém, que a esfera municipal deve zelar pelo meio ambiente e suplementar a legislação. O artigo 23 da Carta Magna, por exemplo, traz em seus incisos VI e VII que a competência para proteger o meio ambiente, combater a poluição, e preservar as florestas, a fauna e a flora é comum à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Mas, novamente, a competência entre esses entes é comum, no sentido de haver cooperação para que a proteção ambiental ocorra multilateralmente. Causam estranheza, portanto, as alterações promovidas pela Lei nº 14.285/2021, que transferiu para os municípios a atribuição de definir a faixa de áreas de preservação permanente nos rios urbanos, usurpando as demais competências constitucionalmente previstas. Diante de aparente inconstitucionalidade, portanto, a lei tornou-se objeto de discussão na ADI nº 7146/DF.

5 CONSIDERAÇÕES SOBRE A ADI Nº 7146

Em 27 de abril de 2022, o Partido dos Trabalhadores, Partido Socialista Brasileiro, Partido Socialismo e Liberdade e o Partido Rede Sustentabilidade propuseram ação direta de inconstitucionalidade (ADI) com pedido de medida cautelar em face da Lei nº 14.285, de 29 de dezembro de 2021, alegando que o compilado seria materialmente inconstitucional por estar em contrariedade com os artigos 5º, caput, 23, caput e incisos VI e VII, 24, c/c 30, inciso II, e 225 da Carta Magna brasileira.

Conforme já evidenciado no tópico anterior, a lei federal de 2021 é criticada por conceder autonomia integral aos municípios na definição das faixas de Áreas de Preservação Permanente (APPs) abaixo daquelas estipuladas no artigo 4º do Código Florestal. Isso é visto como uma flexibilização das regras nacionais através de legislação local, contrariando o atual regime de legislação ambiental e revertendo a lógica da divisão constitucional de competências, isso porque os municípios são responsáveis por reforçar as leis ambientais federais e estaduais, não por alterá-las ou enfraquecê-las.

Além disso, a ADI argumenta que, à medida que as cidades crescem, as APPs ficam menos protegidas, o que entra em conflito com os Princípios da Vedação à Proteção Insuficiente e da Vedação ao Retrocesso Ambiental, os quais visam evitar a implementação de leis que reduzam os padrões mínimos de proteção ambiental já existentes. Sobre isso, discorrem Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer (2019):

O princípio da proibição de retrocesso assume a natureza de uma regra jurídica imperativa, na hipótese de risco eminente e comprovado de extinção de espécies da fauna ou da flora em razão da intervenção humana em determinado ecossistema. Não há, a nosso ver, qualquer justificativa de ordem social ou econômica que possa justificar a subversão irreversível da ordem natural ou ecológica (SARLET, FENSTERSEIFER, 2019).

É fundamental destacar a importância da vedação ao retrocesso em matéria ambiental, pois ele nos diz que, uma vez conquistadas determinadas proteções e avanços ambientais, é proibido regredir, seja por meio de legislação ou práticas que reduzam os padrões de preservação já alcançados. Trata-se de um alicerce ético e jurídico vital para garantir que as conquistas em prol do meio ambiente não sejam desfeitas, assegurando uma trajetória de constante progresso e responsabilidade ambiental, um dos motivos pelo qual a Lei nº 14.285/21 deve ser considerada inconstitucional.

A ADI também menciona um precedente importante, trata-se do julgamento dos Recursos Especiais nº 1.770.760/SC, 1.770.808/SC e 1.770.967/SC, que foram levados ao Superior Tribunal de Justiça para a definição de uma tese no âmbito dos recursos repetitivos, resultando no já mencionado Tema 1010. Esse julgamento determinou que as regras de delimitação de APPs estabelecidas pelo Código Florestal de 2012 continuam aplicáveis às áreas urbanas.

A Lei nº 14.285/2021, ao transferir a definição das dimensões das Áreas de Preservação Permanente no entorno de cursos d'água em áreas urbanas para os Municípios e o Distrito Federal, está em desacordo com a Constituição, pois permite a edição de normas municipais conflitantes com as normas gerais nacionais, como já evidenciado no tópico

anterior. Pior do que isso, os partidos requerentes destacam que as normas municipais em meio ambiente devem ser mais protetivas do que as nacionais, não menos, como abre possibilidade a lei em questão.

Além disso, sustentam que todas as mudanças promovidas pela lei são prejudiciais à proteção ambiental, pois viabilizam normas menos protetivas pelos Municípios, contrariando a proteção ambiental conferida pela Constituição, e representam "proteção insuficiente", ao transferir para outros entes um assunto de grande relevância e interesse coletivo, por se tratar de parte da cláusula de proteção geral estabelecida pelo artigo 225 da Constituição Federal.

Por outro lado, os defensores da Lei nº 14.285/21 e de suas modificações consideram inconstitucional o próprio Código Florestal (Lei 12.651/12), alegando que os dispositivos concernentes às APPs estabelecem a elas, de forma uniforme, as mesmas regras florestais, inclusive para as áreas em regiões urbanas ou rurais, destacando que a realidade nas áreas urbanas é diferente, com uma densidade populacional alta e necessidade de infraestrutura, o que inviabiliza a aplicação uniforme das mesmas regras das áreas rurais. Ressaltam, ainda, que a imposição de áreas de preservação permanente nas margens dos rios urbanos é impraticável e ineficaz, não condizendo com a realidade das cidades.

Afirmam, portanto, que a nova lei de APP urbana (Lei 14.285/21) busca um equilíbrio mais realista entre preservação ambiental e desenvolvimento, levando em consideração as diferenças entre áreas urbanas e rurais, bem como a função social de cada uma das cidades. Para defender esse ponto de vista, valem-se, inclusive, do Código Florestal de 1965, no qual existia uma espécie de distinção entre as áreas rurais e urbanas, o que consideram assertivo.

Apesar disso, é possível usar o próprio Código de 1965 para contestar as ideias favoráveis às mudanças trazidas pela lei de 2021, pois esse previa no parágrafo 1º seu artigo 3º que a supressão total ou parcial de florestas de preservação permanente só seria admitida com prévia autorização do Poder Executivo Federal, quando fosse necessária à execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social (BRASIL, 1965). Insta salientar que, com o tempo, o rol de hipóteses de interesse social e utilidade pública vem sendo vez mais ampliado.

No Código Florestal de 2012, inclusive, foi introduzida a possibilidade, no art. 3º, inciso VIII, alínea "b", de reconhecer a utilidade pública nos casos de implantação de obras de infraestrutura para desenvolver um sistema viário, incluindo aquele essencial para os parcelamentos de solo urbano aprovados pelos Municípios. Isso possibilitou a utilização de áreas anteriormente aprovadas em loteamentos mais antigos, agora classificadas como de preservação permanente, para a construção de ruas. Outra flexibilização na proteção APPs foi

a dispensa da obrigação de o empreendedor demonstrar a inexistência de alternativas técnicas e locacionais para o empreendimento. Sobre isso, discorrem Azevedo e Oliveira (2014):

Conforme se pode observar, no novo CFlo não se exige mais a demonstração, a cargo do empreendedor, de que a atividade proposta somente pode ser executada na APP, uma vez que foi abolida agora a necessidade de comprovação de inexistência de alternativas locacionais. Por sua vez, o mesmo ocorre com as alternativas técnicas, cujo ônus de demonstração de sua inexistência passam a não mais existir nos casos listados. Assim, para que seja autorizada a intervenção em APP, basta que a obra ou atividades se enquadre em uma das hipóteses de utilidade pública ou interesse social elencadas no novo CFlo, não sendo imprescindível a demonstração de inexistência de alternativa técnica e locacional. A mudança é prejudicial, já que a comprovação de inexistência de alternativa técnica e locacional promovia um sopesamento dos interesses econômicos, sociais e ambientais (DE AZEVEDO, DE OLIVEIRA, 2014, p. 80).

Diante dessa crescente flexibilização das áreas de preservação permanente e das normas ambientais, não é surpresa que a Lei nº 14.285/2021 tenha sido formulada para contribuir ainda mais com os interesses do mercado imobiliário, dos ruralistas, das construtoras e das grandes empresas. Dessa forma, apesar de o Código de 2012 ter contribuído para o retrocesso, até então a supressão dessas áreas ainda era permitida somente em casos excepcionais, assim como a intervenção não autorizada. Isso se deu porque alguns dispositivos ainda mais prejudiciais que constavam no projeto original do código não foram incorporados à lei.

À época, a então presidente Dilma Rousseff vetou 12 dispositivos em nome da segurança jurídica, alegando que alguns deles traziam inconstitucionalidades. Dentre os artigos vetados, havia um que abordava a recuperação de matas em Áreas de Preservação Permanente (APPs), segundo o qual os estados tinham autonomia para determinar o tamanho da recomposição ambiental nas propriedades maiores, dispositivo que só favorecia os latifundiários, grandes responsáveis pelo desmatamento das florestas (COSTA, MENDES, 2012).

Para evidenciar ainda mais que as mudanças trazidas pela lei 14.285/2021 já vinham tentando se implementar há anos por meio do Código de 2012, é importante destacar o texto original dos parágrafos 7º e 8º do artigo 4º, vetados pela presidente. O primeiro estabelecia que nas áreas urbanas, a largura das faixas marginais de cursos d'água seria definida pelos Planos Diretores e Leis de Uso do Solo, junto aos Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente.

Por sua vez, o parágrafo 8º acrescentou que, para áreas urbanas e regiões metropolitanas, seriam aplicáveis as disposições dos Planos Diretores e Leis Municipais de Uso

do Solo. Em suas razões de veto, a presidente pontuou que seria um retrocesso atribuir aos municípios a possibilidade de se estabelecer faixas de APPs distintas sem qualquer observância dos critérios mínimos de proteção. A chefe do executivo então sugeriu que fossem respeitados os limites mínimos estabelecidos em lei, mas essa proposta não foi aceita pelo Congresso, resultando no veto e impedindo a definição da extensão das APPs por normas municipais (ALVES, 2022, n.p.).

Como já discorrido neste trabalho, a Lei 14.285/21, quase dez anos após a tentativa do Código Florestal, finalmente conseguiu implementar a possibilidade de as leis municipais definirem os limites das faixas marginais de mata ciliar em área urbana consolidada (art. 4º, §10º). Essa inclusão, juntamente com a alteração na redação do inciso XXVI do artigo 3º vieram para veladamente facilitar a supressão das áreas de preservação permanente, permitindo que os municípios alterassem o limite das margens dos cursos d'água sem qualquer necessidade de observância de limites mínimos.

Dito isso, é fundamental que os municípios devam atuar no sentido de garantir a preservação do meio ambiente, mas certamente não podem ter autonomia para, por si só, alterar normas acerca das garantias ambientais, especialmente se optarem por reduzir os parâmetros estabelecidos, que antes abrangiam uma variação de 30 a 500 metros de extensão. O texto da nova lei abre sim possibilidade para a manutenção de uma faixa maior de 500 metros, porém, também legitima eventual entendimento do município de que determinado rio não mais apresenta função social e, portanto, não necessita dessa preservação.

Essa atribuição aos municípios também pode ser prejudicial devido à interconexão dos problemas ambientais que transcendem fronteiras locais, levando a inconsistências nas políticas e regulamentações ambientais. Os impactos ambientais não respeitam limites municipais, e os municípios podem carecer de recursos e conhecimentos técnicos para abordar eficazmente questões ambientais, indicando a necessidade de uma abordagem integrada em níveis estadual e federal para garantir uma proteção ambiental eficaz e consistente.

Além disso, a lei pode simplificar excessivamente o alcance dos requisitos que definem uma área urbana consolidada, não estabelecendo limites temporais e deixando margem para mais flexibilização das regras por leis municipais à medida que a cidade se expande, incluindo a redução das faixas de proteção nas APPs hídricas.

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. Muito embora a discussão do tema seja jurídica, fato é que ela ultrapassa os limites do jurídico (ANTUNES, 2022, n.p., apud ECHEVENGUÁ, 2023, p. 95).

Os artigos 21, XVIII e 23, VI e X da Constituição delineiam competências cruciais relacionadas à proteção do meio ambiente e prevenção de desastres. A União, de forma exclusiva, deve planejar a defesa contra calamidades, como secas e inundações, o que tem uma conexão direta com as Áreas de Preservação Permanente (APPs), especialmente as matas ciliares. Por outro lado, a competência comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios para proteger o meio ambiente, combater a poluição e causas de marginalização está interligada à ocupação de áreas de risco, predominantemente protagonizada por populações de baixa renda.

Assim sendo, eventual supressão das APPs pode agravar a vulnerabilidade às inundações, mostrando que os impactos ambientais não respeitam fronteiras políticas e podem se propagar por várias regiões tendo em vista que, muitas vezes, as APPs estão sobre áreas de risco, contribuindo para a prevenção de desastres e o abastecimento hídrico, tornando os efeitos dessa legislação prejudiciais para o ambiente e as comunidades.

Na visão dos partidos autores da ADI 7146, a Lei 14.285/2021, ao flexibilizar as regras das APPs, compromete não só a segurança jurídica das leis ambientais já consolidadas e a hierarquia constitucional, mas também o equilíbrio ecológico e a qualidade de vida das populações. Resta evidente, portanto, que a Lei Ordinária é inconstitucional e não deve sobressair-se à norma federal ao permitir que haja competência dos municípios para poder definir faixas marginais distintas daquelas já estabelecidas, especialmente se inferiores.

6 CONCLUSÃO

O panorama do Código Florestal brasileiro é marcado por uma transformação histórica desde 1965 até as mais recentes modificações em 2021 pela Lei 14.285/2021, o que não implica, necessariamente, em evolução. As Áreas de Preservação Permanente (APPs) foram inicialmente delineadas como "florestas de preservação permanente", e a terminologia original apresentava limitações ao abranger apenas locais com cobertura florestal. Posteriormente, houve uma mudança para incluir áreas cobertas ou não por vegetação nativa, proporcionando maior clareza.

Em 2012, o Brasil testemunhou uma significativa atualização do Código Florestal, estabelecendo as APPs como territórios protegidos independentemente da presença de vegetação nativa. Entretanto, alterações na demarcação dessas áreas resultaram em uma

redução significativa de sua extensão, suscitando preocupações sobre a eficácia na preservação de suas funções ambientais e da sua biodiversidade.

Outro ponto de controvérsia consiste na abordagem das áreas urbanas no contexto das APPs, pois a Lei 12.727/2012 as incluiu, mas apresentou certa leniência na proteção das áreas próximas a lagos e lagoas. Posteriormente, a Lei 14.285/2021 surgiu para modificar as normas de parcelamento do solo urbano (Lei nº 6.766/79), a Lei de Regularização Fundiária (Lei nº 11.952/09) e o Código Florestal vigente (Lei nº 12.651 de 2012).

A Lei de 2021, entretanto, trouxe modificações com potencial danoso, concedendo autonomia aos municípios para definir faixas marginais das APPs, o que levantou preocupações sobre a proteção ambiental e a possível flexibilização dessas normas. Isso se deu porque os impactos ambientais transcendem os limites municipais, tornando necessária uma abordagem integrada em níveis estadual e federal para garantir uma proteção ambiental consistente e eficaz.

Além do mais, a Constituição define a União como responsável exclusiva pelo planejamento de defesa contra calamidades e proteção do meio ambiente, bem como competência comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios para proteger o meio ambiente e combater a poluição. Em razão disso, a flexibilização das Áreas de Preservação Permanente (APPs) pode aumentar a vulnerabilidade ecossistêmica e a propensão aos desastres naturais.

Logo, a lei de 2021 tem sido objeto de debate na ADI nº 7146, na qual questiona-se sua constitucionalidade e a possibilidade de representar um retrocesso ambiental, pois, ao permitir a flexibilização das regras das Áreas de Preservação Permanente (APPs) pelos municípios, é vista pelos partidos autores da ADI 7146 como uma violação não só ao princípio da vedação do retrocesso legal, mas também à própria hierarquia das normas constitucionais.

Portanto, em função dessas violações, a Lei nº 14.285/21 há que ser declarada inconstitucional. É crucial buscar um equilíbrio entre a autonomia local e a preservação ambiental, assegurando que as alterações legislativas não comprometam o bem-estar das futuras gerações e o equilíbrio ecológico, pois a proteção do meio ambiente não pode e não deve ser subjugada em prol de interesses imediatos ou localizados, exigindo uma abordagem legal e normativa que respeite os princípios constitucionais de preservação ambiental e coletiva.

REFERÊNCIAS

ALVES, Henrique Rosmaninho. **Redução das matas ciliares de cursos d'água em áreas urbanas – A inconstitucionalidade da Lei nº 14.285/2021**. Belo Horizonte: Conhecimento,

2022.

BRASIL. Código Florestal. Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934. Diário Oficial da União, 1934.

BRASIL. Código Florestal. Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Diário Oficial da União, 1965.

BRASIL. Código Florestal. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Diário Oficial da União, 2012.

BRASIL. Lei 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: Diário Oficial da União, 30 de dezembro de 2021.

CHAVES, Liane Amelia et al. Mudança do regime de proteção das Áreas de Preservação Permanentes no código florestal de 2012. **Ambiente & Sociedade**, v. 26, p. 2-20, 2023.

COSTA, Fabiano, MENDES, Priscilla. **Dilma faz 12 vetos e 32 modificações ao novo Código Florestal**. G1, 8 de junho de 2012. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2012/05/presidente-dilma-vetou-12-artigos-do-novo-codigo-florestal.html> Acesso em 07 de outubro de 2023.

DE AZEVEDO, Ruy Emmanuel Silva; DE OLIVEIRA, Vlândia Pinto Vidal. Reflexos do novo código florestal nas Áreas de Preservação Permanente—APPs—urbanas. **Desenvolvimento e Meio ambiente**, v. 29, 2014.

DE FREITAS, Gilberto Passos; COELHO, Marcus Filipe Freitas. Indenização à proprietários de imóveis localizados em APPS. **Revista Vertentes do Direito**, v. 4, n. 1, p. 160-181, 2017.

ECHEVENGUÁ, Eduardo Barcellos et al. Áreas de Preservação Permanentes em Área Urbana Consolidada: análise da aplicação da Lei Federal nº 12.651/2012 e da Lei Federal nº 14.285/2021. 2023.

FERNANDES, Maria Emília de Lima. Fragmentos Florestais Urbanos: Importância, Ameaças e Desafios. 2022.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Curso de direito ambiental brasileiro. 21. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

MILARÉ, Édis. Direito do ambiente. Grinover. 11. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

PERTILLE, Carla Talita et al. Estudo comparativo das diretrizes dos Códigos Florestais de 1965 e 2012. **Extensão Rural**, v. 24, n. 2, p. 55-71, 2017.

SANTOS FILHO, Altair Oliveira et al. A evolução do código florestal brasileiro. **Caderno de**

Graduação-Ciências Humanas e Sociais-UNIT-SERGIPE, v. 2, n. 3, p. 271-290, 2015.

SARLET, Ingo W. FENSTERSEIFER, Tiago. Curso de Direito Ambiental. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

SARLET Ingo Wolfgang e FENSTERSEIFER, Tiago. O Supremo Tribunal Federal e a proibição do retrocesso ecológico. Revista Consultor Jurídico. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jun-28/direitos-fundamentais-supremo-tribunal-federal-proibicao-retrocesso-ecologico>. Acesso em: 07 de outubro de 2023.

SILVA, José Afonso da, Direito ambiental constitucional. 7. Ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SOUZA, Ana Cristina; PLÍNIO, Dartagnan. Espaços Territoriais Especialmente Protegidos: Poder Público e Coletividade na Promoção do Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, v. 9, n. 5, p. 2215-2248, 2023.



Serviço Público Federal
Ministério da Educação
Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul



ATA Nº 377 DA SESSÃO PÚBLICA DE DEFESA DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL, CAMPUS DE TRÊS LAGOAS

Aos nove dias do mês de novembro de 2023, às 9h 30 min, na sala de reuniões Google Meet (<https://meet.google.com/rbx-kfir-ugq?authuser=0>), realizou-se a sessão pública de defesa do Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação em Direito, do(a) acadêmico(a) **LEO MAGATTI MESSIAS**, intitulado "**LEGISLAÇÃO AMBIENTAL E ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE URBANAS: UMA ANÁLISE CRÍTICA DA LEI Nº 14.285/21**" na presença da banca examinadora composta pelos professores: presidente da sessão, Profa. Dra. Josilene Hernandes Ortolan (CPTL/UFMS), primeira avaliadora Profa. Dra. Ana Cláudia dos Santos Rocha (CPTL/UFMS) e como segundo avaliador Prof. Dr. Elton Fogaça da Costa (CPTL-UFMS). Após os procedimentos de apresentação, arguição e defesa, a presidente suspendeu a sessão para deliberação. Retomados os trabalhos, foi divulgado o resultado, considerando o(a) acadêmico(a) APROVADO. Terminadas as considerações e nada mais havendo a tratar, foi dada por encerrada a sessão, sendo lavrada a presente ata, que segue assinada pela Presidente da Banca Examinadora e pelos demais examinadores presentes na sessão pública.

Três Lagoas, 09 de novembro de 2023.

Profa. Dra. Josilene Hernandes Ortolan

Profa. Dra. Ana Cláudia dos Santos Rocha

Prof. Dr. Elton Fogaça da Costa

NOTA
MÁXIMA
NO MEC

UFMS
É 10!!!



Documento assinado eletronicamente por **Josilene Hernandes Ortolan Di Pietro, Professor(a) do Magistério Superior**, em 09/11/2023, às 12:14, conforme horário oficial de Mato Grosso do Sul, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

NOTA
MÁXIMA
NO MEC

UFMS
É 10!!!



Documento assinado eletronicamente por **Elton Fogaca da Costa, Professor(a) do Magistério Superior**, em 09/11/2023, às 12:21, conforme horário oficial de Mato Grosso do Sul, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

NOTA
MÁXIMA
NO MEC

UFMS
É 10!!!



Documento assinado eletronicamente por **Ana Claudia dos Santos Rocha, Professora do Magistério Superior**, em 09/11/2023, às 13:16, conforme horário oficial de Mato

Grosso do Sul, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufms.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **4451740** e o código CRC **8DDA300C**.

CÂMPUS DE TRÊS LAGOAS

Av Capitão Olinto Mancini 1662

Fone: (67)3509-3700

CEP 79603-011 - Três Lagoas - MS

Referência: Processo nº 23448.005474/2018-21

SEI nº 4451740