

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO LUIZ FUX, PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Ementa. **1)** Lei aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Poder Executivo Federal que pode flexibilizar a proteção ambiental conferida pelas áreas de preservação permanente (APPs) urbanas; **2)** cabimento da ação; violação a princípios constitucionais norteadores da proteção ao meio ambiente e da legislação concorrente, bem como aos princípios da prevenção, da precaução, da vedação à proibição insuficiente e da vedação ao retrocesso em matéria ambiental. **3)** Gravidade e urgência que demandam MEDIDAS CAUTELARES.

Os autores **PARTIDO DOS TRABALHADORES – PT**, por seu Diretório Nacional, inscrito no CNPJ n. 00.676.262/0001-70, com sede em Setor Comercial Sul, Quadra 02, Bloco C, n. 256, Ed. Toufic, 1º andar, Brasília/DF, neste ato representado por sua Presidenta Nacional, **GLEISI HELENA HOFFMANN**, brasileira, casada, Deputada Federal (PT/PR), RG nº 3996866-5 SSP/PR, CPF sob nº 676.770.619-15, endereço funcional na Esplanada dos Ministérios, Praça dos Três Poderes, Câmara dos Deputados, Gabinete 232 - Anexo 4; **PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO – PSB**, partido político com representação no Congresso Nacional, inscrito no CNPJ sob o nº 01.421697/0001-37, com sede no SCLN 304, bloco A, sobreloja 01, entrada 63, Brasília-DF, CP 70736-510, neste ato representado por seu Presidente **CARLOS ROBERTO SIQUEIRA DE BARROS**, brasileiro, portador do documento de identidade nº 2.045.625 e inscrito no CPF/MF sob o nº 084.316.204-04; **PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE - PSOL**, com representação no Congresso Nacional, registrado no Tribunal Superior Eleitoral, por meio da Resolução 22.083, de 2005, inscrito no CNPJ sob o nº. 06.954.942/0001-95, com endereço no com sede no SCS, SC/SUL, Q. 02 BL C número 252, 5º andar, Edifício Jamel Cecílio - Asa Sul, Brasília/DF, neste ato representado por seu Presidente Nacional, **JULIANO MEDEIROS**,

brasileiro, historiador, inscrito no CPF nº 004.407.270-81 e do RG 8.084.283.962 SJS/RS, residente e domiciliado em São Paulo; e **REDE SUSTENTABILIDADE**, partido político com representação no Congresso Nacional, inscrito no CNPJ sob o nº 17.981.188/0001-07, sito à ST SDS, Bloco A, CONIC, Ed. Boulevard, Sala 108/109, Asa Sul, Brasília – DF, vêm, por intermédio de seus advogados/as abaixo-assinados (Doc. 01), respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com fundamento no artigo 102, § 1º, da Constituição Federal, e nos dispositivos da Lei nº 9.868/1999, propor

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
com pedido de MEDIDA CAUTELAR

em face da **UNIÃO FEDERAL**, objetivando de declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 14.285/2021, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

1. CONTEXTUALIZAÇÃO FÁTICA

1.1. A LEI IMPUGNADA – LEI Nº 14.285/2021

Trata-se de lei sancionada em 29 de dezembro de 2021, assim ementada:

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.

A Lei nº 14.285/2021 foi oficialmente publicada no Diário Oficial da União – Seção 1 – 30/12/2021, página 5, e tem o seguinte conteúdo:

Art. 1º Esta Lei 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 definir e aprimorar o conceito de áreas urbanas consolidadas, para tratar sobre

as faixas marginais de curso d'água em área urbana consolidada e para consolidar as obras já finalizadas nessas áreas.

Art. 2º A Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 3º

.....
XXVI – área urbana consolidada: aquela que atende os seguintes critérios:

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

....." (NR)

"Art. 4º

.....
§ 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:

- I – a não ocupação de áreas com risco de desastres;
- 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
- 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." (NR)

Art. 3º O art. 22 da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, passa a vigorar acrescido do seguinte § 5º:

"Art. 22.

.....
§ 5º Os limites das áreas de preservação permanente marginais de qualquer curso d'água natural em área urbana serão determinados nos planos diretores e nas leis municipais de uso do solo, ouvidos os conselhos estaduais e municipais de meio ambiente." (NR)

Art. 4º O art. 4º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 4º

.....

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;

.....
§ 6º (VETADO).

§ 7º (VETADO)" (NR)

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

A lei tramitou regularmente perante o Congresso Nacional a partir do Projeto de Lei nº 2.510/2019 e foi sancionada com vetos. Todavia, trata-se de diploma legal materialmente inconstitucional, haja vista 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, como será aqui demonstrado.

1.2. HISTÓRICO LEGAL DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE – APPS

De acordo com o artigo 3º, inciso II, da Lei nº 12.651/2012 – nova Lei Florestal, a área de preservação permanente (APP) é definida como:

[...] 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** (*grifou-se*).

Assim, a norma tem por objeto não apenas a proteção da vegetação nativa, das águas, do solo e da fauna, mas também da população. Seus efeitos são relevantes não só em termos do equilíbrio ecológico, mas também para garantir a sadia qualidade de vida das pessoas, uma vez que as APPs muitas vezes se colocam sobre áreas de risco, e contribuem de forma significativa na prevenção de desastres. Também contribuem para

a garantia de disponibilidade hídrica para abastecimento humano, uma vez que protegem os corpos d'água em si, as nascentes e áreas de recarga de aquíferos¹.

A legislação inicialmente não trazia consigo o conceito de APP, mas sim de “florestas protetoras”, definidas no Decreto nº 23.793/1934, o primeiro Código Florestal brasileiro², da seguinte forma:

Art. 4º Serão consideradas florestas protetoras as que, por sua localização, servirem conjunta ou separadamente para qualquer dos fins seguintes:

- a) conservar o regime das águas;
- b) evitar a erosão das terras pela ação dos agentes naturais;
- c) fixar dunas;
- d) auxiliar a defesa das fronteiras, de modo julgado necessário pelas autoridades militares;
- e) assegurar condições de salubridade pública;
- f) proteger sítios que por sua beleza mereçam ser conservados;
- g) asilar espécimens raros de fauna indígena [nativa, *anotou-se*].

As florestas protetoras podem ser consideradas a gênese do que viriam a ser as APPs, visto que trazem consigo preceitos de proteção da vegetação em situações específicas, com destaque para os objetivos de conservar o regime das águas, evitar erosão, fixar dunas e garantir condições de salubridade pública. Como se vê, mesmo a norma antiga, anterior aos debates contemporâneos sobre ecologia e sustentabilidade ambiental, já expressava preocupação com a proteção de áreas ambientalmente relevantes e colocava algum freio para o avanço desmedido do desmatamento e para as construções. O Código Florestal de 1934 nunca diferenciou florestas protetoras em áreas rurais ou urbanas.

¹ Ver: *Áreas de Preservação Permanente e Unidades de Conservação & Áreas de Risco*. O que uma coisa tem a ver com a outra? Relatório de Inspeção da área atingida pela tragédia das chuvas na Região Serrana do Rio de Janeiro / Wigold Bertoldo Schäffer... [et al.]. – Brasília: MMA, 2011. Série BIODIVERSIDADE - Biodiversidade 41. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/publicacoes/biodiversidade/category/142-serie-biodiversidade.html>. Acesso em: 02 abr. 2022. Página 13.

² Decreto com força de lei porque foi editado em regime de exceção. Anteriormente ao Código Florestal de 1934, já havia referência a florestas protetoras no Decreto nº 4.421/1921, que criou o “Serviço Florestal do Brasil”.

Mais tarde, a Lei nº 4.771/1965, nosso segundo Código Florestal, passou a dispor sobre as florestas de preservação permanente³. Ao longo do tempo, elas passaram a ser entendidas pelos especialistas e pela doutrina como **áreas** de preservação permanente (APPs), expressão posteriormente consolidada na lei.

O artigo 2º, alíneas 'a' a 'c', da Lei nº 4.771/1965 destacava as chamadas **APPs hídricas**, correspondentes às áreas ao redor de lagoas, lagos e reservatórios naturais ou artificiais, nascentes e olhos d'água e ao longo de rios ou outros cursos d'água, fixando faixas mínimas de proteção:

- de 5 (cinco) metros para os rios de menos de 10 (dez) metros de largura;
- igual à metade da largura dos cursos que meçam de 10 (dez) a 200 (duzentos) metros de distância entre as margens; e
- de 100 (cem) metros para todos os cursos cuja largura seja superior a 200 (duzentos) metros.

Ao longo dos anos, novas leis alteraram as metragens das APPs hídricas originalmente previstas na Lei nº 4.771/1965, conforme demonstra a tabela abaixo:

Lei nº 4.771/1965		Lei nº 7.511/1986		Lei nº 7.803/1989	
Largura APP	Largura rio	Largura APP	Largura rio	Largura APP	Largura rio
5m	rio > 10m	30m	rio < 10m	30m	rio < 10m
Metade da largura do rio	10 m < rio < 200m	50m	10m < rio < 50m	50m	10m < rio < 50m
100m	Rio > 200m	100m	50m < rio < 100m	100m	50m < rio < 200m
		150m	100m < rio < 200m	200m	200m < rio < 600m
		Largura do rio	rio >200m	500m	rio > 600m

Fonte: elaboração própria, com base nas leis citadas.

O § 1º do artigo 3º da Lei nº 4.771/1965 regulava as situações em que se admitia supressão de vegetação nestas APPs: apenas quando necessária à execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social e dependente de prévia autorização do Poder Executivo federal.

³ Ver: Ribeiro, Glacius Vinicius Bassetto. A origem histórica do conceito de Área de Preservação Permanente no Brasil. *Revista Thema*, 2011.

Originalmente, a competência para expedição de autorização de supressão era do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF). A partir de 1989, a competência passou a ser do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). As atribuições nesse sentido somente foram estadualizadas com a Lei nº 11.284/2006, que para isso alterou o artigo 19 da Lei nº 4.771/1965. Hoje, a atribuição para autorizar supressão de vegetação nativa em APP passou a ser disciplinada pelos artigos 7º, XV, 8º, XVI, e 9º, XV, da Lei Complementar nº 140/2011. No caso da vegetação remanescente de Mata Atlântica, há regras específicas conforme o *status* da vegetação (artigo 11 da Lei Complementar nº 140/2011, c/c a Lei nº 11.428/2006).

Não havia na redação original da lei de 1965 uma lista de empreendimentos considerados de utilidade pública ou interesse social. Isso ficava a critério do órgão ambiental. Para esse fim podia ser adotada na época a lista prevista na legislação sobre desapropriação, mas isso não era obrigatório.

Sucessivas medidas provisórias alterando a Lei nº 4.771/1965 acrescentaram o detalhamento das situações de utilidade pública e interesse social que viabilizavam a supressão de vegetação em APP, sendo que algumas inclusive demandaram atuação desta Suprema Corte.⁴ Também responderam pela consolidação da expressão áreas de preservação permanente, no lugar de florestas de preservação permanente, evolução que já havia sido adotada pelos especialistas e pela doutrina. As mudanças foram realizadas sobretudo pelas muitas edições que sucederam a Medida Provisória nº 1.511/1996, anteriores à Emenda Constitucional nº 32/2001.

⁴ A **ADI 1.516 – MC** (Rel. Min. Sydney Sanches, Plenário, j. 06/03/1997, DJ 13/08/1999) tratou especificamente da Medida Provisória nº 1.511, de 22/08/1996 e de suas sucessivas reedições, que deram nova redação ao art. 44 da Lei nº 4.771/1965 (Código Florestal) e dispuseram sobre a proibição do incremento da conversão de áreas florestais em áreas agrícolas na região Norte e na parte norte da região Centro-Oeste. Por sua vez, na **ADI 3540/DF** (Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, j. 01/09/2005; DJ 03/02/2006), este E. STF julgou constitucional a Medida Provisória nº 2.166-67/2001, que introduziu significativas alterações no art. 4º do Código Florestal, estabelecendo mecanismos de controle das atividades desenvolvidas no âmbito das APPs.

Ressalte-se que a **redação original da Lei de 1965 não distinguia florestas de preservação permanente em perímetros urbanos ou áreas rurais**, nem nas APPs *ope legis* (artigo 2º), nem nas APPs delimitadas caso a caso pelo Poder Público (artigo 3º).
Veja-se:

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

a) ao longo dos rios ou de outro qualquer curso d'água, em faixa marginal cuja largura mínima será:

1 – de 5 (cinco) metros para os rios de menos de 10 (dez) metros de largura:

2 – igual à metade da largura dos cursos que meçam de 10 (dez) a 200 (duzentos) metros de distância entre as margens;

3 – de 100 (cem) metros para todos os cursos cuja largura seja superior a 200 (duzentos) metros.

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

c) nas nascentes, mesmo nos chamados "olhos d'água", seja qual for a sua situação topográfica;

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

e) nas encostas ou partes destas, com declividade superior a 45°, equivalente a 100% na linha de maior declive;

f) nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;

g) nas bordas dos tabuleiros ou chapadas;

h) em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, nos campos naturais ou artificiais, as florestas nativas e as vegetações campestres.

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

a) a atenuar a erosão das terras;

b) a fixar as dunas;

c) a formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias;

d) a auxiliar a defesa do território nacional a critério das autoridades militares;

e) a proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico ou histórico;

f) a asilar exemplares da fauna ou flora ameaçados de extinção;

g) a manter o ambiente necessário à vida das populações silvícolas;

h) a assegurar condições de bem-estar público.

§ 1º A supressão total ou parcial de florestas de preservação permanente só será admitida com prévia autorização do Poder Executivo Federal, quando for necessária à execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social.

§ 2º As florestas que integram o Patrimônio Indígena ficam sujeitas ao regime de preservação permanente (letra g) pelo só efeito desta Lei (*grifou-se*).

Em 1978, a Lei nº 6.535 alterou o artigo 2º da Lei nº 4.771/1965, **explicitando a aplicabilidade das regras sobre APPs às áreas metropolitanas e, portanto, aos perímetros urbanos:**

Art. 2º ...

i) nas áreas metropolitanas definidas em lei.

Por sua vez, a **Lei nº 7.803/1989** também acrescentou um parágrafo único ao artigo 2º da Lei nº 4.771/1965, com redação que evidencia que, **mesmo em áreas urbanas, as APPs deveriam respeitar os limites mínimos estabelecidos pela legislação federal:**

Art. 2º [...] Parágrafo único. No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em todo o território abrangido, observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, **respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo**” (*grifou-se*).

Perceba-se que, mesmo remetendo a definição das APPs urbanas à legislação municipal, o texto do parágrafo único determinava a observância dos limites constantes no artigo 2º. Ou seja, assumia os dispositivos como aplicáveis aos perímetros urbanos. Os planos diretores e leis de uso do solo deveriam respeitar esses limites como parâmetros mínimos. Não há outra leitura possível para esse dispositivo.

No mesmo sentido, a nova Lei Florestal, Lei nº 12.651/2012, explicitou claramente a aplicação dos limites das APPs também às áreas urbanas, da seguinte forma:

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: (Incluído 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;

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;

III – as áreas no entorno dos reservatórios d'água artificiais, decorrentes de barramento ou represamento de cursos d'água naturais, na faixa definida na licença ambiental do empreendimento;

IV – as áreas no entorno das nascentes e dos olhos d'água perenes, qualquer que seja sua situação topográfica, no raio mínimo de 50 (cinquenta) metros;

V – as encostas ou partes destas com declividade superior a 45°, equivalente a 100% (cem por cento) na linha de maior declive;

VI – as restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;

VII – os manguezais, em toda a sua extensão;

VIII – as bordas dos tabuleiros ou chapadas, até a linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais;

IX – no topo de morros, montes, montanhas e serras, com altura mínima de 100 (cem) metros e inclinação média maior que 25°, as áreas delimitadas a partir da curva de nível correspondente a 2/3 (dois terços) da altura mínima da elevação sempre em relação à base, sendo esta definida pelo plano horizontal determinado por planície ou espelho d'água adjacente ou, nos relevos ondulados, pela cota do ponto de sela mais próximo da elevação;

X – as áreas em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação;

XI – em veredas, a faixa marginal, em projeção horizontal, com largura mínima de 50 (cinquenta) metros, a partir do espaço permanentemente brejoso e encharcado [...] (*grifou-se*).

O regime jurídico assumido para as APPs é (e sempre foi) o **da proteção integral como regra** (artigos 7º e 8º da Lei nº 12.651/2012). Ocorre que a lista de situações em que se admite supressão por **utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental** é ampla. Ver as situações previstas nos incisos VIII, IX e X do artigo 3º da Lei nº 12.651/2012:

Art. 3º. [...]

VIII – utilidade pública:

a) as atividades de segurança nacional e proteção sanitária;

b) as obras de infraestrutura destinadas às concessões e aos serviços públicos de transporte, sistema viário, inclusive aquele necessário aos parcelamentos de solo urbano aprovados pelos Municípios, saneamento, gestão de resíduos, energia, telecomunicações, radiodifusão, instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais, bem como

mineração, exceto, neste último caso, a extração de areia, argila, saibro e cascalho;

c) atividades e obras de defesa civil;

d) atividades que comprovadamente proporcionem melhorias na proteção das funções ambientais referidas no inciso II deste artigo;

e) outras atividades similares devidamente caracterizadas e motivadas em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto, definidas em ato do Chefe do Poder Executivo federal;

IX – interesse social:

a) as atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa, tais como prevenção, combate e controle do fogo, controle da erosão, erradicação de invasoras e proteção de plantios com espécies nativas;

b) a exploração agroflorestal sustentável praticada na pequena propriedade ou posse rural familiar ou por povos e comunidades tradicionais, desde que não descaracterize a cobertura vegetal existente e não prejudique a função ambiental da área;

c) a implantação de infraestrutura pública destinada a esportes, lazer e atividades educacionais e culturais ao ar livre em áreas urbanas e rurais consolidadas, observadas as condições estabelecidas nesta Lei;

d) a regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda em áreas urbanas consolidadas, observadas as condições estabelecidas na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009;

e) implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados para projetos cujos recursos hídricos são partes integrantes e essenciais da atividade;

f) as atividades de pesquisa e extração de areia, argila, saibro e cascalho, outorgadas pela autoridade competente;

g) outras atividades similares devidamente caracterizadas e motivadas em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional à atividade proposta, definidas em ato do Chefe do Poder Executivo federal;

X – atividades eventuais ou de baixo impacto ambiental:

a) abertura de pequenas vias de acesso interno e suas pontes e pontilhões, quando necessárias à travessia de um curso d'água, ao acesso de pessoas e animais para a obtenção de água ou à retirada de produtos oriundos das atividades de manejo agroflorestal sustentável;

b) implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e efluentes tratados, desde que comprovada a outorga do direito de uso da água, quando couber;

c) implantação de trilhas para o desenvolvimento do ecoturismo;

d) construção de rampa de lançamento de barcos e pequeno ancoradouro;

e) construção de moradia de agricultores familiares, remanescentes de comunidades quilombolas e outras populações extrativistas e tradicionais em áreas rurais, onde o abastecimento de água se dê pelo esforço próprio dos moradores;

f) construção e manutenção de cercas na propriedade;

g) pesquisa científica relativa a recursos ambientais, respeitados outros requisitos previstos na legislação aplicável;

- h) coleta de produtos não madeireiros para fins de subsistência e produção de mudas, como sementes, castanhas e frutos, respeitada a legislação específica de acesso a recursos genéticos;
- i) plantio de espécies nativas produtoras de frutos, sementes, castanhas e outros produtos vegetais, desde que não implique supressão da vegetação existente nem prejudique a função ambiental da área;
- j) exploração agroflorestal e manejo florestal sustentável, comunitário e familiar, incluindo a extração de produtos florestais não madeireiros, desde que não descaracterizem a cobertura vegetal nativa existente nem prejudiquem a função ambiental da área;
- k) outras ações ou atividades similares, reconhecidas como eventuais e de baixo impacto ambiental em ato do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA ou dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente; [...]. (*grifou-se*).

Veja-se nos dispositivos grifados acima que **a lei resguarda situações diretamente relacionadas à dinâmica urbana, admitindo a possibilidade excepcional de uso das APPs.**

Na justificativa do projeto de lei que deu origem à Lei nº 14.285/2021 está colocado que:

A providência procura corrigir inadequação presente na Lei nº 12.651, de 2012 (Lei Florestal), que, em variados casos, fixa limites de APP iguais para zonas rurais e urbanas e admite intervenção ou a supressão de vegetação nativa em APPs somente nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental.

Ocorre que em tais hipóteses não se enquadram diversas situações muito frequentes em áreas urbanas, tais como construções privadas e públicas próximas a encostas e a cursos ou corpos d'água. Em razão disso, inúmeros administradores municipais se encontram em situação desconfortável, pois, sem ter como fazer cumprir os limites fixados pela Lei Florestal, são constantemente pressionados e questionados pelo Ministério Público.

Pelo histórico exposto anteriormente, essa narrativa se esvazia. Como explicado, sempre houve e há possibilidade de supressão de vegetação em APP, desde que o caso se encaixe nas regras da Lei Florestal e haja autorização prévia do órgão ambiental competente. Ou seja, a intenção da Lei nº 14.285/2021 é declaradamente flexibilizar importante instituto de proteção ambiental.

A flexibilização que se quer alcançar com a lei ora impugnada contraria frontalmente a própria concepção de Áreas de Preservação Permanente, prevista na Lei Florestal (12.651/2012), em seu art. 3º., inciso II, já aqui citado, vez que contraria aquilo

que o **Professor Paulo Affonso Leme Machado**, em sua obra “Direito Ambiental Brasileiro”, chama de “área com quántupla característica”, a saber:

“(a) É uma área e não mais uma floresta [...]. A área pode ou não estar coberta por vegetação nativa, podendo ser coberta por vegetação exótica.

“(b) A APP não é uma área qualquer, mas uma ‘área protegida’. A junção destes dois termos tem alicerce na Constituição da República, que dá incumbência ao Poder Público de ‘definir em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, (...) vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção’ (art. 225, § 1º, III).

“(c) A área é protegida de forma ‘permanente’, isto é, não episódica, descontínua, temporária ou com interrupções. O termo ‘permanente’ deve levar a um comportamento individual do proprietário, de toda a sociedade e dos integrantes dos órgãos públicos ambientais no sentido de criar, manter e/ou recuperar a APP.

“(d) A APP é uma área protegida com funções ambientais específicas e diferenciadas, apontadas na Lei 12.651/2012: função ambiental de preservação, função de facilitação, função de proteção e função de asseguração. [...] Não se pode negligenciar o asseguração do bem-estar das populações humanas, isto é, da felicidade e da prosperidade das pessoas, entre as quais estão os proprietários e os trabalhadores da propriedade rural onde se situa a APP (art. 186, IV, da Constituição Federal).

“(e) A supressão indevida da vegetação na APP obriga o proprietário da área, o possuidor ou o ocupante, a qualquer título, a recompor a vegetação; e essa obrigação tem natureza real. [...]”⁵.

1.3. A IMPORTÂNCIA DAS APPS HÍDRICAS NA GESTÃO DE RISCOS DE DESASTRES E ATENUAÇÃO DE SEUS EFEITOS

As APPs estão associadas, geralmente, ao conceito de risco. Elas protegem os cursos d’água de assoreamento, atenuam os efeitos das enchentes sobre os assentamentos humanos e evitam erosão e deslizamentos em encostas. Nesse quadro, tornam-se ferramentas fundamentais para auxiliar na prevenção de deslizamentos de

⁵ LEME MACHADO, Paulo Affonso. *Direito Ambiental Brasileiro*. 26ª. edição, revista, ampliada e atualizada. São Paulo : Malheiro, 2018, p. 918/919.

grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, situações que se têm tornado cada vez mais frequentes e intensas com as mudanças climáticas, resultando em **mortes evitáveis** e **prejuízos inestimáveis** para a população.

Conforme Araújo (2021)⁶, a entrada em vigor do Código Florestal de 2012 teve importante função para o ordenamento das APPs, visto que se solidifica

[...] o entendimento de que as APPs são protegidas independentemente da existência de vegetação. Outro aspecto consolidado na lei em 2012 foi a aplicabilidade das faixas mínimas de proteção como APPs para imóveis rurais e urbanos. Como a Lei nº 6.766/1979 (que dispõe sobre o parcelamento urbano) prevê faixa *non aedificandi* de 15 metros ao longo das águas correntes e dormentes, havia dúvida sobre a aplicação às cidades das metragens estabelecidas pela legislação florestal.

Assim sendo, trata-se de instituto legal histórico, visando **proteger áreas importantes para o equilíbrio ecológico e também para a proteção das populações humanas**. Não é uma criação voltada para dificultar a expansão de áreas de cultivo ou as ocupações urbanas, mas uma forma de garantir que parcelas relevantes de território, salvo exceções previstas expressamente na lei, serão mantidas incólumes, assegurando a proteção dos recursos hídricos, a estabilidade de encostas e a consecução dos demais objetivos que técnica e legalmente fundamentam a delimitação das APPs.

As APPs têm finalidades técnica e legalmente bem definidas, desde a sua gênese. Têm destaque nessas finalidades as matas ciliares nas chamadas APPs hídricas, que evitam o assoreamento dos rios e outros corpos hídricos e atenuam os efeitos das enchentes, **objetivos que não se diferenciam nas áreas rurais e nos perímetros urbanos**. Como explicitado, o próprio conceito legal de APP inclui expressamente o olhar para o bem-estar das populações humanas⁷.

⁶ Ver: Araújo, Suely Mara Vaz Guimarães de. *Direito ambiental e sustentabilidade*. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2021. (Série Universitária). Página 104.

⁷ Lei nº 12.651/2012, artigo 3º, inciso II.

Estudo realizado em 2011 para o Ministério do Meio Ambiente sobre o desastre que atingiu a região serrana do Rio de Janeiro, nos municípios de Nova Friburgo, Petrópolis e Teresópolis, traz elementos importantes para a compreensão da relevância das APPs tanto em áreas rurais quanto nos perímetros urbanos⁸. As APPs hídricas são colocadas em destaque nas áreas que sofrem os efeitos mais graves em termos de vidas humanas e de patrimônio. O relatório conclui que:

[...] se a faixa de 30 metros em cada margem (60 metros no total) considerada Área de Preservação Permanente ao longo dos cursos d'água estivesse livre para a passagem da água, bem como, se as áreas com elevada inclinação e os topos de morros, montes, montanhas e serras estivessem livres da ocupação e intervenções inadequadas, como determina o Código Florestal, os efeitos da chuva teriam sido significativamente menores, tanto em suas consequências ambientais, quanto econômicas e sociais. (grifou-se)



Legenda: Imagem do Google Earth de 2010 com hidrografia interpretada em azul e APP de 30m delimitada em amarelo tracejado. Fonte: Áreas de Preservação Permanente e Unidades de Conservação & Áreas de Risco. O que uma coisa tem a ver com a outra? Relatório de Inspeção da área atingida pela tragédia das chuvas na Região Serrana do Rio de Janeiro / Wigold Bertoldo Schäffer... [et al.]. – Brasília: MMA, 2011. Série BIODIVERSIDADE - Biodiversidade 41. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/publicacoes/biodiversidade/category/142-serie-biodiversidade.html>

⁸ Ver: *Áreas de Preservação Permanente e Unidades de Conservação & Áreas de Risco. O que uma coisa tem a ver com a outra? Relatório de Inspeção da área atingida pela tragédia das chuvas na Região Serrana do Rio de Janeiro / Wigold Bertoldo Schäffer... [et al.]. – Brasília: MMA, 2011. Série BIODIVERSIDADE - Biodiversidade 41. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/publicacoes/biodiversidade/category/142-serie-biodiversidade.html>. Acesso em: 02 abr. 2022.*



Legenda: foto da tragédia de Teresópolis, em 2011. Fonte: <https://g1.globo.com/rj/regiao-serrana/noticia/2022/02/15/em-2011-chuva-na-regiao-serrana-deixou-mais-de-900-mortos.ghtml>

Uma década depois da publicação desse relatório, **com a intensificação dos eventos extremos associados às mudanças climáticas**, em processo atestado pelos cientistas mais importantes do mundo nesse campo no mais recente relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (*Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC*)⁹, **a função das APPs de enfrentar pelo menos parte de desastres ambientais amplifica ainda mais a relevância de se protegerem essas áreas**. Elas constituem uma modalidade das chamadas soluções baseadas na natureza, no caso para assegurar equilíbrio ambiental e também, destaque-se, para prevenir e atenuar os efeitos de desastres.

A recente tragédia em Petrópolis, entre outros locais que têm lidado com desastres relacionados a chuvas intensas, desnuda a nossa incapacidade de aprender e agir com medidas preventivas, entre as quais a proteção e a recuperação ambiental das APPs nas margens dos rios e nas encostas¹⁰.

⁹ Ver: <https://www.oc.eco.br/painel-da-onu-quantifica-influencia-humana-no-aquecimento-pela-1a-vez/> e <https://www.oc.eco.br/ipcc-soa-a-trombeta-das-perdas-e-danos-do-clima/>. Acesso em: 28 mar. 2022.

¹⁰ Ver: <https://g1.globo.com/rj/regiao-serrana/noticia/2022/02/16/petropolis-estima-80-casas-atingidas-por-deslizamento-no-morro-da-oficina.ghtml>;



Legenda: foto da tragédia de Petrópolis, em 2022. Fonte: <https://www.diariodepetropolis.com.br/integra/solucao-para-enchentes-passa-por-politicas-publicas-109906>

A aprovação da Lei nº 14.285/2021 também expõe essa incapacidade! Constitui verdadeira afronta ao dever de proteção não apenas do meio ambiente, **mas também da vida e da dignidade do povo brasileiro!**

1.4. INTEGRIDADE ECOLÓGICA – OS SERVIÇOS ECOLÓGICOS DAS APP’S SOMENTE SÃO EFICIENTES SE INSERIDOS NO SISTEMA DE MODO INTEGRAL – MUNICIPALIZAÇÃO ROMPEDORA DO SISTEMA ECOLÓGICO E DE PROTEÇÃO

As APP’s, como dito, estão ligadas ao risco, e promovem serviços ambientais de alta relevância, como por exemplo, a manutenção da qualidade do ar, o consequente controle da poluição, da temperatura, precipitação e ajuda no controle enchentes, benefícios tanto nos centros urbanos como nas áreas rurais.

<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2022-03/sobe-para-233-numero-de-mortos-pelas-chuvas-de-fevereiro-em-petropolis>. Acesso em: 28 mar. 2022.

Sem a integridade ecológica, a finalidade da APP fica comprometida e os objetivos protetivos de todo o sistema ficam rompidos. Deste modo é essencial a exigência de observância sistêmica do ambiente e dos biomas e ecossistemas como uma coisa integral, una, onde um bioma e os ecossistemas estão ligados e necessitam dos outros como condição *sine qua nom* de continuidade e existência. O reconhecimento da integridade ecológica relativamente às APP's é elemento que possibilitará a estabilidade, o equilíbrio, a manutenção das funções ecológicas e dos processos ecológicos essenciais, dentre outros.

Segundo o prof. Ingo Wolfgang Sarlet¹¹, a integridade ecológica é um conceito e mesmo um princípio nuclear do Direito Ambiental, por traduzir a ideia de “sistema” que está na base da compreensão do equilíbrio ecológico e da Natureza como um todo.

A própria lei alterada, 12.651, no art. 1º-A prevê, no parágrafo único, inc. I a *integridade do sistema climático* como um princípio.

Como todo o meio ambiente é todo ele integrado - os biomas e ecossistemas, as bacias hidrográficas, a fauna a flora e tudo o mais -, a proteção será eficiente e constitucional se for igualmente sistêmica, integral e holística. Sem ter em vista a APP como um conjunto de áreas ecologicamente interligadas não se pode ter a proteção ambiental e o alcance das finalidades das APP que somente se darão de modo completo e integrado. Por exemplo: com a alteração de APP de um trecho urbano de um rio estaria afetada a bacia hidrográfica a que ele pertence e também as demais. Assim, apesar de um município, sozinho, ter a capacidade de degradar definitivamente um rio intermunicipal, ele não tem a mesma possibilidade de atuação sozinha quando o assunto é a preservação. Sem retirara a importância da atuação municipal, é certo que para a plena preservação é essencial a conexão, uma vez que o mesmo rio degradado não

¹¹ SARLET, Ingo W.; FENSTERSEIFER, Tiago. Direito constitucional ecológico. 6.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

poderá ser recuperado ou preservado apenas por um dos municípios que o margeiam.

Decorre que para o desiderato da APP, diferente da norma questionada, não há possibilidade de desconexão ou segmentação municipal das capacidades e competências relativas ao meio ambiente, onde cada um dos municípios estipula como deve lidar com as áreas de preservação. Os impactos remotos advindos de uma preservação menor ou deficiente afetam os demais locais, afetam até mesmo os interesses específicos do município e afetam o todo e seus interesses gerais.

Por conseguinte, advém a importância no tema da fixação de regra geral e verticalizada com os parâmetros mínimos, deste modo não permitindo que o micro, o local, impacte o todo. A retirada do mínimo e a possibilidade de municipalização de regras as quais a Constituição determina que devam ser da União, fragmenta um sistema que só é eficaz e efetivo se for um, e deste modo infirma a integridade ecológica e rompe o sistema de proteção.

Dimana da ideia de integridade a de que a municipalização das regras das APP's trará a descontinuidade de processos ambientais e ecológicos e potencializará a degradação do meio ambiente e as mudanças ambientais dos sistemas.

2. DO DIREITO

2.1. CABIMENTO DA PRESENTE AÇÃO DIRETA

Quanto ao cabimento da presente ação, dispõe o art. 102, I, 'a' da Constituição Federal, que cabe ao Supremo Tribunal Federal o processamento e julgamento da "ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal". Ademais, nos termos

da Lei nº 9.868/99, a petição inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade deverá indicar os dispositivos tidos como violados.

No caso, a Lei nº 14.285/2021 incide em patente inconstitucionalidade por **desrespeito flagrante ao artigo 225, bem como aos artigos 23, *caput* e incisos VI e VII, e 24, combinado com o 30, inciso II, da Constituição Federal.**

A Constituição Federal, em seu artigo 225, *caput*, estabelece que o Poder Público tem o **dever de proteger e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, para as presentes e futuras gerações.** Em outras palavras, todas as esferas governamentais têm o dever constitucional de observar esse ditame, norteador de todas as suas políticas públicas, que também decorre da competência comum expressa no artigo 23, *caput*, VI e VII, da Carta Magna.

A jurisprudência desta Suprema Corte reconhece o direito à integridade do meio ambiente enquanto direito a ser defendido, conforme julgado consagrado do Ministro Celso de Mello:

O direito à integridade do meio ambiente – típico direito de terceira geração – constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído, não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, à própria coletividade social. Enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) – que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais – realçam o princípio da liberdade e os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) – que se identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas – acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade. (MS 22.164, rel. min. Celso de Mello, j. 30/10/1995, DJ 17/11/1995)

A lei impugnada representa violação ao dever do Poder Público, em todas as esferas da federação, de proteger o meio ambiente. Isso porque traça patamar protetivo

das APPs urbanas que, em realidade, representa desrespeito ao princípio da vedação do retrocesso. A lei impugnada também inverte a lógica do regime que lastreia a legislação concorrente em meio ambiente, que impõe que as normas dos entes subnacionais não podem ser mais flexíveis do que as regras gerais que valem para o país como um todo. Nessa esteira, a lei impugnada também fragiliza o próprio direito à vida assegurado pelo artigo 5º, *caput*, da Constituição Federal.

2.2. VIOLAÇÕES AO REGIME DA LEGISLAÇÃO CONCORRENTE (CF, ART. 24, INCISOS VI, VII E VIII E § 4º, C/C ART. 30, INCISO II).

A Lei nº 1.4285/2021 alterou o §10 do artigo 4º da Lei nº 12.651/2012, de modo a conferir competência aos Municípios e ao Distrito Federal para que definam a metragem das APPs no entorno de cursos d'água em áreas urbanas. Com isso, **pretende-se conferir aos Municípios competência plena para definir faixas de APP inferiores àquelas estabelecidas pela nova Lei Florestal, a Lei nº 12.651/2012.**

A flexibilização das regras nacionais pela legislação municipal, no entanto, colide com o regime da legislação concorrente em meio ambiente (artigo 24, incisos VI, VII e VIII e § 4º, c/c o artigo 30, inciso II, da Constituição Federal). Isso, em verdade, inverteria toda a lógica do regime constitucional de repartição de competências, nos termos do qual as leis ambientais dos entes subnacionais somente podem aumentar o rigor ambiental das normas nacionais, jamais reduzir.

Não por menos, especialistas como o eminente Subprocurador Geral da República Nicolao Dino¹² alertam que a nova modalidade de competência concorrente para definição das faixas marginais de qualquer curso d'água perene ou intermitente em áreas urbanas consolidadas – que são sujeitas a regime de preservação permanente – de forma distinta dos parâmetros estabelecidos no inciso I do *caput* do artigo 4º da Lei

¹² Ver: *Inconstitucional, Lei 14.285/21 fragiliza proteção de APPs em área urbana consolidada*. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/lei-14-285-2021-inconstitucional-fragiliza-protecao-apps-area-urbana-consolidada-31012022> . Acesso em: 05 mar. 2022.

nº 12.651/2012 vulnera sobremaneira o sistema de proteção ambiental do país inteiro.

Nas palavras do autor:

Isso significa, noutras palavras, que, existente norma de caráter geral que ofereça um determinado padrão de proteção ambiental, o exercício da competência concorrente pelos demais entes políticos há de observar necessariamente o parâmetro normativo ali veiculado (cf. ADI n. 3.357-RS, Redator do acórdão Ministro Dias Toffoli, j. 30.11.2017).

As demais pessoas políticas, segundo vertente à qual me filio, podem reforçar os níveis de proteção já fixados em norma editada pela União, mas nunca flexibilizá-los. E mais: não é dado à União, por lei federal, abdicar da necessidade de observância da norma geral, conforme prescreve a própria Constituição da República. Uma vez fixada a norma geral pela União, é cabível sua suplementação (CF, art. 24, § 2º), mas não sua desconsideração. É bem claro, pois, o caráter residual da competência legislativa suplementar dos estados, municípios e do Distrito Federal. E essa residualidade se revela mais densa, ainda, em se tratando da competência municipal, ante a cláusula delimitadora interesse local, prevista no art. 30, I, CF.

É possível afirmar, portanto, que, no exercício da competência legislativa dos municípios (CF, art. 30, I e II), especialmente em matéria ambiental, o sistema constitucional não tolera que isso se desenvolva de forma alheia – e, eventualmente, contrária – aos padrões gerais estruturados pela norma federal para aplicação em nível nacional, com o propósito de oferecer um patamar mínimo de proteção às áreas de preservação permanente.

E arremata, afirmando a inconstitucionalidade da norma:

Assim, ao abrir mão desses padrões vinculatórios, “liberando” municípios e o Distrito Federal do piso de proteção veiculado na norma geral consubstanciada no art. 4º, I, do Código Florestal, o novel diploma legal subverte a primazia estabelecida pela Constituição da República à norma geral, em flagrante desrespeito ao disposto no art. 24, VI, e parágrafo único, da Carta Maior.

A questão já foi devidamente enfrentada por este E. Supremo Tribunal Federal, em acórdão relatado pelo Exmo. Min. Alexandre de Moraes, cujo raciocínio aplica-se, *mutatis mutandis*, ao caso ora em análise:

“(…) Relativamente à **competência legislativa concorrente**, é forçoso ressaltar que sua instituição **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. **Já aos Estados-Membros**, no âmbito dessa distribuição vertical de competências legislativas, **cabirá o exercício da competência suplementar** — quando já existente norma geral a

disciplinar determinada matéria (CF, art. 24, § 2º) — e a competência legislativa plena — quando inexistente norma federal a estabelecer normatização de caráter geral (CF, art. 24, § 3º).

Dentre outras matérias previstas no texto constitucional como de competência legislativa concorrente entre União e Estados-Membros, estão temas diretamente relacionados à gestão do meio ambiente, nomeadamente a disciplina concernente a “florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição” (CF, art. 24, VI). **A União, no exercício dessa competência legislativa concorrente em matéria ambiental, editou o Código Florestal (Lei 12.651/2012)**. Este ato normativo “estabelece normas gerais sobre a proteção da vegetação, Áreas de Preservação Permanente e as Áreas de Reserva Legal; a exploração florestal, o suprimento de matéria-prima florestal, o controle da origem dos produtos florestais e o controle e prevenção dos incêndios florestais, e prevê instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos” (Art. 1º-A).

O Código Florestal define o que vem a ser uma Área de Preservação Permanente, dispondo que esta é a “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” (art. 3º, II).

Da leitura da disciplina normativa estabelecida pelo Código Florestal no concernente à APP, verifica-se que, apesar de relativamente ampla a possibilidade de utilização da referida área ambientalmente protegida, nela não se permite a instalação por parte de particulares de qualquer tipo de edificação com finalidade meramente recreativa, tal qual o fez a legislação impugnada na presente ação direta. Tendo isso em conta, percebe-se que o legislador estadual acabou por estabelecer disciplina normativa que vai de encontro à linha geral protetiva fixada pelo legislador federal. Ou seja, **a disciplina protetiva determinada pelo Código Florestal em relação às APPs acaba sendo essencialmente escamoteada pela norma estadual ora impugnada, editada com o suposto intento de complementar a legislação federal**. Registre-se que, como ressaltado por PAULO AFFONSO LEME MACHADO, “**não se pode suplementar um texto legal para descumpri-lo ou para deturpar sua intenção**, isto é, para desviar da *mens legis* ambiental federal” (Direito Ambiental Brasileiro. 24ª ed. p. 146). (...)

O dispositivo estadual impugnado distancia-se, portanto, das hipóteses previstas no regramento nacional, uma vez que, **ao prever a contrastante possibilidade de intervenção humana em APP para construção de casas destinadas ao lazer, deixou o legislador estadual de reproduzir o teor restritivo adotado pela legislação pátria, acarretando desarmonia entre as excepcionais hipóteses previstas pelo regramento nacional para supressão de vegetação em APPs e o conteúdo da norma sob apreciação**.

(STF, ADI 4.988/TO, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Plenário, j. 19/09/2018; DJe 05/10/2018).

Assim, não pode o legislador federal prever mecanismo legal que propicie a edição de normas municipais em conflito com as normas gerais que valem para o país todo. As normas estaduais e municipais em meio ambiente somente podem ser mais protetivas do que as nacionais. Nesse sentido, aliás, caminha a jurisprudência desta Suprema Corte, firmada em diferentes ocasiões, como por exemplo na ocasião do julgamento da ADI 5.996 (Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 15/04/2020, DJe 30/04/2020:

A sobreposição de opções políticas por graus variáveis de proteção ambiental constitui circunstância própria do estabelecimento de competência concorrente sobre a matéria. Em linha de princípio admite-se que os Estados editem normas **mais protetivas ao meio ambiente, com fundamento em suas peculiaridades regionais e na preponderância de seu interesse, conforme o caso.** Precedentes. (*grifou-se*).

Por fim, cumpre ressaltar que a Lei nº 14.285/2021 representa estranha possibilidade de contradição lógica no regime de proteção geral, uma vez que flexibiliza a proteção ambiental de forma velada, sem alterar explicitamente o núcleo essencial da preservação das APPs, mas franqueando às unidades locais que o façam. Para aqueles que buscam enfraquecer as regras de proteção ambiental, passa a ser uma conveniente saída para que a norma original seja completamente desvirtuada, sem necessidade de alteração expressa das faixas de proteção das matas ciliares.

Portanto, pelas razões aqui expostas, é patente o fato de que a lei impugnada está em conflito com o ordenamento constitucional brasileiro.

2.3. VIOLAÇÕES A DIREITOS FUNDAMENTAIS. PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO ECOLÓGICO (CF, ART. 225); DEVER DO PODER PÚBLICO DE PROTEGER O MEIO AMBIENTE (CF, ART. 23, CAPUT E INCISOS VI E VII).

As APPs são áreas de interesse permanente não de uma ou outra unidade da federação, mas de toda a coletividade. Trata-se de área com rigoroso regime de uso, ante a lógica de preservação da vegetação nelas situada¹³, sobressaindo dever de proteção que deriva diretamente do fato de todos os entes públicos e a coletividade possuírem responsabilidades na garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Qualquer intervenção sobre esse tipo de área, em áreas rurais ou nas cidades, deve ser justificada por interesse social, utilidade pública ou baixo impacto ambiental. Não se trata de mera formalidade!

É uma atribuição que deriva diretamente do conceito de que toda a proteção ambiental disponível se trata tão somente de **piso**, não de **máximo**. É o mínimo que deve ser respeitado, sempre com espaço para aplicação mais ampla das regras visando ao bem-estar coletivo a partir da proteção do meio ambiente.

A Lei nº 14.285/2021, aqui impugnada, traz situação altamente complexa para a proteção das APPs. Em primeiro lugar, cumpre notar que o texto da lei torna extremamente simples alcançar os requisitos caracterizadores de área urbana consolidada, pois basta que a área reúna dois dos equipamentos urbanos listados na alínea “e” da redação dada ao inciso XXVI do artigo 3º da Lei Florestal: drenagem de águas pluviais, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, distribuição de energia elétrica e iluminação pública e/ou limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos.

Ademais, o conceito de área urbana consolidada previsto na lei **não inclui limite temporal**, ou seja, não se refere apenas às situações com essas condições na data da entrada em vigor da lei. Assim, **conforme a cidade for se expandindo, passará a haver**

¹³ Ver: Araújo, Suely Mara Vaz Guimarães de. *Direito ambiental e sustentabilidade* – São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2021. (Série Universitária). Página 106.

a possibilidade de flexibilização das regras por legislação municipal, com redução das faixas de proteção nas APPs hídricas. É um absurdo técnico e jurídico!

A redução nessas áreas em perímetros urbanos não tem qualquer justificativa e é inaceitável, uma vez que as APPs hídricas, além de protegerem o curso d'água de assoreamento e cumprirem outras funções ecológicas (artigo 3º, II, da Lei nº 12.651/2012), protegem a saúde, a vida e a dignidade da população, ao ajudar a controlar as inundações. São áreas naturalmente suscetíveis ao risco de desastres.

Ressalte-se que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é reconhecido como direito **fundamental intergeracional**, indispensável para a garantia da dignidade da pessoa humana, entendimento já consagrado por este E. Supremo Tribunal Federal:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 999. CONSTITUCIONAL. DANO AMBIENTAL. REPARAÇÃO. IMPRESCRITIBILIDADE. [...] 4. O meio ambiente deve ser considerado patrimônio comum de toda humanidade, para a garantia de sua integral proteção, especialmente em relação às gerações futuras. Todas as condutas do Poder Público estatal devem ser direcionadas no sentido de integral proteção legislativa interna e de adesão aos pactos e tratados internacionais protetivos desse direito humano fundamental de 3ª geração, para evitar prejuízo da coletividade em face de uma afetação de certo bem (recurso natural) a uma finalidade individual. (STF, RE 654833, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 20/04/2020, DJe 23/06/2020).

A proteção do direito ao meio ambiente cristaliza-se, entre outros instrumentos, a partir da proteção de espaços especialmente protegidos, caso das APPs ora debatidas, de modo que a medida restritiva deve submeter-se ao exame de proporcionalidade. Nesse sentido a jurisprudência deste E. Supremo Tribunal Federal:

“[...] o meio ambiente obteve especial atenção por parte do legislador constituinte, que impôs ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (art. 225, caput, CF). Para dar efetividade ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, também assegurado em sede constitucional, ficou o Poder Público incumbido da criação de espaços territoriais especialmente protegidos (art. 225, § 1º, III),

incluídas nesse grupo as APPs, bem como de deveres correlatos, como a preservação e restauração dos processos ecológicos essenciais (art. 225, § 1º, I), e a proteção da função ecológica da fauna e da flora (art. 225, §1º, VII).

No que concerne ao uso dos espaços territoriais especialmente protegidos, dos quais a APP é espécie, a Constituição prevê que “a sua utilização não poderá comprometer a integridade dos atributos que justificaram a sua proteção” (art. 225, § 1º, III). [...]

A Lei Estadual [...] aqui atacada, ao permitir a proprietários de imóveis às margens de cursos d’água a construção de casas de veraneio [e, assim,] a supressão de vegetação nativa em APPs, vulnerou o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, CF), tendo em vista que não passa por um teste mínimo de proporcionalidade.

Causa espécie, desde logo, o desajuste entre a finalidade almejada pelo legislador e os resultados práticos decorrentes da aplicação da lei. [...] Além de inadequada, a medida expõe o bem tutelado constitucionalmente, porque confere proteção insuficiente, e permite algo que não é essencial para o lazer, já que é prescindível o aumento da área útil de aproveitamento dos imóveis para a fruição do lazer em si, que não se condiciona à construção de casas de veraneio nas APPs. Os proprietários dispõem de todo o restante do imóvel para promover atividades relacionadas ao bem-estar, fazendo-se dispensável, portanto, que as construções sejam erigidas nas APPs. Nada impede, a propósito, sejam essas casas construídas fora das áreas especialmente protegidas, que constituem tão somente uma fração da propriedade.

Patente, pois, o desrespeito ao princípio da razoabilidade, uma vez que desrespeitadas as necessárias proporcionalidade, justiça e adequação entre a legislação estadual e as normas constitucionais federais protetivas do meio ambiente saudável; acarretando a inconstitucionalidade da norma”

(STF, ADI 4.988/TO, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Plenário, j. 19/09/2018; DJe 05/10/2018).

Há que se fazer ponderação a respeito de outro ponto importante para a análise do problema aqui exposto. A Lei nº 6.766/1979 (Lei do Parcelamento Urbano) sempre previu no seu artigo 4º uma faixa *non aedificandi* de 15 metros ao longo das “águas correntes e dormentes”. A norma ressaltava expressamente, contudo, as *exigências da legislação específica*. Ora, as regras sobre APPs decorrentes da legislação florestal constituem, justamente, exigências de legislação específica.

O texto da Lei do Parcelamento Urbano não fazia referência à proteção ambiental. Vedava a edificação tendo em vista a proteção de quem se instalasse no parcelamento urbano. Mesmo assim, o setor da incorporação imobiliária e da

construção civil defendia que, nos perímetros urbanos, a faixa de APP hídrica a ser considerada seria 15 metros, em face do estabelecido no artigo 4º da Lei nº 6.766/1979. A Lei nº 12.651/2012 acabou com esse impasse, ao explicitar claramente que as faixas de proteção do artigo 4º abrangem “zonas rurais ou urbanas”, como anteriormente destacado.

O quadro normativo ficou menos claro com a aprovação da Lei nº 13.913/2019, que excluiu a ressalva à legislação específica. Mas como o texto trata da vedação a edificar e não alterou expressamente a Lei nº 12.651/2012, não há dúvida de que as regras sobre APPs da Lei Florestal de 2012 continuaram aplicáveis aos perímetros urbanos¹⁴. Tal entendimento foi, inclusive, fixado pelo Superior Tribunal de Justiça, ao julgar os Recursos Especiais 1.770.760/SC, 1.770.808/SC e 1770.967/SC, afetados para fixação de tese pelo sistema de recursos repetitivos (tema 1010):

Na vigência do novo Código Florestal (Lei n. 12.651/2012), a extensão não edificável nas Áreas de Preservação Permanente de qualquer curso d'água, perene ou intermitente, em trechos caracterizados como área urbana consolidada, deve respeitar o que disciplinado pelo seu art. 4º, caput, inciso I, alíneas a, b, c, d e e, a fim de assegurar a mais ampla garantia ambiental a esses espaços territoriais especialmente protegidos e, por conseguinte, à coletividade.

Ressalte-se que a Lei nº 14.285/2021 também incluiu o inciso III-B no artigo 4º da Lei nº 6.766/1979 (Lei de Parcelamento do Solo Urbano), dessa vez fazendo referência expressa às APPs:

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; [...] (*grifou-se*).

¹⁴ O artigo 9º da Lei Complementar nº 95/1998 estabelece: “A cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas.”

Portanto, vê-se que **todas as alterações promovidas pela Lei nº 14.285/2021 são danosas para a proteção ao meio ambiente, não apenas as modificações da Lei nº 12.652/2012. As mudanças realizadas na Lei do Parcelamento Urbano, por si só, também conduzem aos mesmos conflitos de aplicação, por viabilizar a edição de normas menos protetivas pelos Municípios, em afronta à proteção ambiental conferida pela Constituição Federal.**

Como escoreitamente arremata Benjamin,

“No sistema vigente, consequência da malha constitucional construída, a orientação [...] é no sentido de que, na hipótese de exegese da norma ambiental infraconstitucional duvidosa [...] buscar-se-á, sem exceção, a referência ao dever genérico de defesa e preservação do meio ambiente (art. 225, *caput*) e aos princípios da primariedade do meio ambiente, da função ecológica da propriedade e da explorabilidade limitada da propriedade (e dos recursos naturais), matriz que deve sempre levar a entendimento que propicie a melhor e mais eficaz salvaguarda do ‘meio ambiente ecologicamente equilibrado’, bem tido como essencial à saída qualidade de vida”¹⁵

Pelo exposto, e sendo a proteção ao meio ambiente assunto de interesse geral, resta claro que a abertura de possibilidade de fixação de normas menos protetivas por parte de entes subnacionais é inconstitucional. Trata-se de afronta direta ao artigo 225 e ao art. 23, *caput* e incisos VI e VII da Constituição Federal.

2.4. PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO E DA PRECAUÇÃO, VEDAÇÃO DA PROTEÇÃO INSUFICIENTE E VEDAÇÃO AO RETROCESSO

Consolidando os elementos constitucionais ora invocados, uma lente fundamental para a análise do pleito formulado são os princípios da **prevenção**, que estabelece a obrigação de agir para evitar o dano ambiental (subentendido em

¹⁵ BENJAMIN, Antônio Herman. *Constitucionalização do Ambiente e Ecologização da Constituição Brasileira*. In *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. José Joaquim Gomes Canotilho, José Rubens Morato Leite, organizadores. 2ª. ed. ver. São Paulo : Saraiva, 2008, p. 122/123.

dispositivos como os incisos I, IV e VI do § 1º do artigo 225 da Constituição, entre outros), e da **precaução**, segundo o qual a incerteza científica sobre o dano não deve obstaculizar medidas visando à sua não ocorrência, incluindo a abstenção da atividade¹⁶.

Esses princípios, segundo o eminente Ministro Celso de Mello, se configuram, em verdade, “*como a ‘essência do direito ambiental’, sempre com a finalidade de evitar, de neutralizar ou de minimizar situações de risco potencial à vida, à qualidade de vida e ao meio ambiente.*”¹⁷

Sobre o princípio da precaução, Joana Setzer¹⁸ lembra que ele surgiu em defesa de medidas acautelatórias não só para danos com nexos causais estabelecidos, mas também para aqueles com “*dano potencial grave ou irreversível*”, o que se aplica inequivocamente à matéria em questão. Segundo a autora:

[...] diante da possibilidade de uma atividade causar um dano grave e irreversível, a incerteza sobre a magnitude do impacto ou sobre a relação de causalidade entre a atividade e o perigo que poderá se caracterizar, **não dispensa a adoção de medidas que visem evitar o dano [...]. (grifou-se)**¹⁹

O próprio Supremo Tribunal Federal, em ao menos duas oportunidades, consagrou o princípio da precaução: na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 101 e no Recurso Extraordinário nº 627.189-SP. Nesses casos, consignou-se:

[...] onde a ciência não assegura a preservação, ou não assegura a falta, a carência de lesividade ao meio ambiente, a precaução se impõe. E quando a precaução se impõe, vale dizer, se há dúvida, interrompe-se a atividade

¹⁶ Ver: GONÇALVES JÚNIOR, Jerson Carneiro *et al.* *Direito urbanístico ambiental constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

¹⁷ Supremo Tribunal Federal. Plenário. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4.066/DF. Voto do Ministro Celso de Mello. Relatora: Ministra Rosa Weber. DJ 07.03.2018.

¹⁸ Ver: SETZER, Joana. *Panorama do princípio da precaução: o direito do ambiente face aos novos riscos e Incertezas*. Universidade de São Paulo, 2007.

¹⁹ *Idem*, página 15.

potencialmente lesiva, a empreitada humana, seja ela de caráter privado, seja de caráter público.²⁰ (*grifou-se*).

Dentre os principais elementos que integram tal princípio figuram: i) a precaução diante de incertezas científicas; ii) a exploração de alternativas a ações potencialmente prejudiciais, inclusive a da não-ação; iii) a transferência do ônus da prova aos seus proponentes e não às vítimas ou possíveis vítimas; e iv) o emprego de processos democráticos de decisão e acompanhamento dessas ações, com destaque para o direito subjetivo ao consentimento informado.²¹

No presente caso, a *empreitada lesiva* é a implementada pela União ao editar norma que pode ser lida como se a permitir a flexibilização dos limites protetivos da Lei nº 12.651/2012 (nova Lei Florestal) a partir de ato normativo da esfera municipal. Além disso, viabiliza que isso ocorra de forma inaceitavelmente simples, ao exigir muito pouco nos requisitos para a área urbana ser considerada consolidada, e sem aplicação de limite temporal, ou seja, conforme as cidades forem se expandindo, menos protegidas estarão as APPs.

Neste quadro, também cabem comentários a respeito do princípio da **vedação à proteção insuficiente**.

Nos autos da ADI nº 5676/RJ, o relator, Ministro Ricardo Lewandowski, lançou mão do princípio da vedação à proteção insuficiente para acolher impugnação a ato do Estado do Rio de Janeiro que reduziu o território da área de proteção ambiental de Tamoios.

Nesse sentido, tem-se que qualquer regra que estipule proteção ambiental deve observar sempre o maior patamar protetivo possível, evitando a todo custo flexibilizar ou reduzir, de forma direta ou indireta, o degrau no qual o ordenamento atualmente se

²⁰ ADPF 101, Relatora: Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 24/06/2009, DJe-108 DIVULG 01-06-2012 PUBLIC 04-06-2012 EMENT VOL-02654-01 PP-00001 RTJ VOL-00224-01 PP-00011. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=629955>. Acesso em: 28 mar. 2022.

²¹ RE 627189, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 08/06/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-066 DIVULG 31-03-2017 PUBLIC 03-04-2017. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=12672680>. Acesso em: 28 mar. 2022.

encontra. Ora, se a própria lei permite sua inobservância pelas municipalidades ao aduzir elementos como “interesse local”, está em confronto com o referido princípio.

Ainda que se trate de lei formal, aprovada mediante processo legislativo regular, estamos diante de afronta ao princípio da vedação da proteção insuficiente, haja vista o fato de que os dispositivos impugnados podem ser lidos como uma autorização (e, por consequência, como um estímulo) à diminuição, pelos Municípios, da proteção ainda em vigor na norma federal por meio de um autêntico “drible regulatório”.

Trata-se de proteção insuficiente, pois se transfere para outros entes um assunto de interesse geral, que tem relevância exatamente por se tratar de parte da cláusula de proteção geral insculpida pelo artigo 225 da Constituição Federal, sendo possível inclusive a flexibilização dos atributos mediante o cumprimento de exigências sobremaneira simplificadas, como referido.

Nesse sentido, cumpre evocar novamente o magistério de Nicolao Dino²²:

Assim se verifica, por exemplo, em questões ambientais – que também se inserem no âmbito da competência comum (CF, art. 23), em relação às quais, devem ser assegurados níveis adequados e suficientes de proteção.

A discussão sobre a complexa rede de repartição de competências legislativas e as balizas a serem observadas pelos municípios em sua atribuição suplementar se faz presente amiúde na agenda do Supremo Tribunal Federal (STF). Na ADI nº 4.988/TO, Relator Ministro Alexandre de Moraes, por exemplo, foi assentado que:

“[A] experiência jurisprudencial desta SUPREMA CORTE mostra que a definição do âmbito normativo de um direito fundamental e, por via de consequência, sua redução, deve guardar correlação com a finalidade de interesse público que se espera efetivar, porquanto os atos legislativos, assim como os demais atos estatais, estão sujeitos a uma espécie de reserva de proporcionalidade (ADI 855, Red. P/ acórdão Min. GILMAR MENDES, DJe de 27/3/2009).”

No mesmo sentido, o acórdão da ADI nº 5312/TO, Relator Ministro Alexandre de Moraes, bem como o acórdão no RE nº 586.224/SP, Rel. Ministro Luiz Fux (j. 5.3.2015), no qual o STF firmou a tese de que:

“O município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja

²² Ver: *Inconstitucional, Lei 14.285/21 fragiliza proteção de APPs em área urbana consolidada*. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/lei-14-285-2021-inconstitucional-fragiliza-protacao-apps-area-urbana-consolidada-31012022> . Acesso em: 05 mar. 2022.

harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, inciso VI, c/c 30, incisos I e II, da Constituição Federal)”.
Em outro passo, as alterações normativas decorrentes da Lei 14.285/2021 fragilizam a proteção do meio ambiente, especificamente no que se refere às áreas de preservação permanente em áreas urbanas, na medida em que favorecem o estabelecimento de faixas marginais em tamanhos distintos – e, pois, menores – que os patamares previstos no Código Florestal.

(...)

Além de violar o art. 225, § 1º, inciso I, CF, oportuniza-se grave e inconstitucional regressão a níveis de proteção inferiores aos já estabelecidos pelo Código Florestal, configurando-se, sob esse ângulo, ofensa ao princípio da proibição do retrocesso socioambiental.

Não se põe em dúvida – cabe assinalar – a existência [essencial e intangível] de espaços institucionais definidos pela Constituição, destinados à livre e democrática formulação e implementação de “escolhas” de políticas públicas. O que se coloca como ponto de reflexão é, sim, a necessidade de reconhecimento e observância, também a partir de vetores constitucionais – expressos e implícitos – de núcleos essenciais, mormente quando já devidamente positivados, e de cuja marca não se deve retroceder.

No caso em análise, o regime de garantia de áreas de preservação permanente acha-se, agora, flexibilizado pela nova lei, sem que se verifiquem circunstâncias de fato determinantes e legitimadoras. E essas circunstâncias, na realidade, em vez de sugerirem fragilização, assinalam crescentemente em direção à necessidade de fortalecimento dos níveis de proteção de mananciais e cursos d’água, ante o já mencionado quadro de escassez progressiva de recursos hídricos ora verificado. Daí a apontada violação ao princípio da vedação do retrocesso socioambiental.

A vedação da proteção insuficiente dialoga com o princípio da **vedação ao retrocesso ambiental**, que serve de sucedâneo apto a impedir a vigência de leis e demais atos normativos que visem estabelecer atributos de proteção mínima menores do que os anteriores.

Na visão do constitucionalista português José Joaquim Gomes Canotilho, o princípio da proibição de retrocesso significa que os direitos sociais e econômicos, “*uma vez alcançados ou conquistados, passam a constituir, simultaneamente, uma garantia institucional e um direito subjectivo*”²³. Consequentemente, não podem retroceder. O mesmo raciocínio se aplica ao direito a um meio ambiente equilibrado, incluso no Título VIII da Constituição (Da Ordem Social) e reconhecido pela doutrina e pela jurisprudência

²³ Ver: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993. Páginas 468-469.

como um direito fundamental difuso. Sobre o tema, veja-se o seguinte julgado deste E. Supremo Tribunal Federal:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA N. 558/2012. CONVERSÃO NA LEI N. 12.678/2012. INÉPCIA DA INICIAL E PREJUÍZO DA AÇÃO QUANTO AOS ARTS. 6º E 11 DA MEDIDA PROVISÓRIA N. 558/2012 E AO ART. 20 DA LEI N. 12.678/2012. POSSIBILIDADE DE EXAME DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS PARA O EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA EXTRAORDINÁRIA NORMATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA. ALTERAÇÃO DA ÁREA DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO POR MEDIDA PROVISÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. **CONFIGURADA OFENSA AO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO SOCIOAMBIENTAL.** AÇÃO PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESSA PARTE, JULGADA PROCEDENTE, SEM PRONÚNCIA DE NULIDADE. (...) **As alterações promovidas pela Lei n. 12.678/2012 importaram diminuição da proteção dos ecossistemas abrangidos pelas unidades de conservação por ela atingidas, acarretando ofensa ao princípio da proibição de retrocesso socioambiental, pois atingiram o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado previsto no art. 225 da Constituição da República.** 5. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, nessa parte, julgada procedente, sem pronúncia de nulidade. [grifos nossos] (STF, ADI 4717, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 05/04/2018, DJe 14/02/2019).

Ao analisar o princípio do não retrocesso, ou, como ele prefere designar, “princípio de proibição da retrogradação socioambiental”, **Carlos Alberto Molinaro** aborda dois aspectos importantes dessa construção exegética, a saber: a restrição da “liberdade parlamentar” e o que poderia ser até considerado um “excesso”, e não o mínimo, que já estaria presente na normatização já consolidada. Nas palavras do autor:

“O princípio de proibição da retrogradação socioambiental, como afirmamos, embora restrinja a ‘afetação’ da liberdade parlamentar, praticada nos limites do ‘mínimo’, remanescendo-lhe o excedente, no entanto, agora veda-lhe o poder de desconstituição, mesmo do excedente, desde que já consolidado”²⁴

Reitera-se que se compreende que o texto trata da discricionariedade administrativa, no entanto, ressalte-se que essa mesma restrição deve ser imputada ao

²⁴ MOLINARO, Carlos Alberto. *Direito Ambiental: proibição do retrocesso*. Porto Alegre : Livraria do Advogado Editora, 2007.

legislador infraconstitucional, em face da força normativa da Constituição que estabeleceu, ainda segundo o magistério de Benjamin, uma Ordem Pública Ambiental, pilar do novel Estado de Direito Ambiental (ou Estado Ecológico de Direito, como preferem outros). Isso fica evidente em outra passagem do ensaio aqui referido, abaixo citada:

“A preeminência normativa da norma constitucional ocasiona, nas palavras de Canotilho e Moreira, três consequências jurídicas imediatas. Inicialmente, a interpretação das normas infraconstitucionais deve ser feita da forma mais concordante com a Constituição – é o princípio da interpretação conforme à Constituição; além disso, tais normas, se desconforme com a Constituição, serão inválidas, não poder ser aplicadas pelos tribunais. Finalmente, exceto se inquestionavelmente inexequíveis em si mesmos, os dispositivos constitucionais têm aplicação direta, existam ou não leis e regulamentos intermediários; aplicação que se dá, inclusive, contra ou em lugar da lei ou regulamento que à norma constitucional se oponha”²⁵

Portanto, se há um conflito – e, de fato, isso ocorre com a edição da norma ora impugnada –, não há qualquer dúvida de que vale o mandamento constitucional, valem os princípios que são extraídos de nossa Carta Política, já aqui mencionados, e que foram vulnerados pela malsinada Lei 14.285/2021.

Para alguns autores, o princípio do não retrocesso também é uma emanção do direito à “segurança jurídica” previsto no artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal. Parece evidente que a segurança jurídica é um dever incumbente aos poderes constituídos da nação. Em Direito Ambiental, implica garantir a continuidade das políticas públicas voltadas à proteção do meio ambiente que já tenham se revelado eficazes. Em seu mínimo, a obrigação de mantê-las e de não retroceder. **Não há discricionariedade para optar pelo retrocesso em legislação e política ambiental!**

Como bem elucida o Juiz Federal Gabriel Wedy:

²⁵ Op. Cit., p. 77/78.

Exatamente o mesmo ocorre com a proibição de retrocessos ambientais. É dizer, veda-se aos Poderes Públicos que promovam uma desconstrução e regressão dos níveis de proteção ambiental já alcançados, notadamente diante de um dever constitucional justamente em sentido oposto, isto é, de que o Estado assegure uma progressiva efetividade do direito ao meio ambiente equilibrado, como se extrai do art. 225, § 1º, da Constituição Federal.²⁶

Conforme Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer²⁷,

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.

A Lei nº 14.285/2021, no presente caso, está em confronto com o artigo 225, *caput* e § 1º, da Carta Magna, por comprometer, diretamente, os instrumentos de proteção a áreas altamente sensíveis, que requerem atenção especial por parte do Poder Público.

Considerando os princípios da prevenção e da precaução, da vedação ao retrocesso e da vedação da proteção insuficiente, requer-se a declaração de inconstitucionalidade da lei impugnada.

3. MEDIDA CAUTELAR

No presente caso, impõe-se o deferimento de medida cautelar para que a Lei nº 14.285/2021 tenha qualquer produção de efeitos suspensa imediatamente, até final julgamento da presente ação direta, mantendo-se a aplicabilidade da legislação anterior conforme dispõe o artigo 10, § 2º, da Lei nº 9.868/1999.

²⁶ Ver: WEDY, Gabriel. *O Brasil e a Vedação Constitucional de Retrocessos Ambientais* – <https://www.conjur.com.br/2019-mai-25/ambiente-juridico-brasil-vedacao-retrocessos-ambientais#>[5]. Acesso em: 05 de março de 2022.

²⁷ Ver: SARLET Ingo Wolfgang e FENSTERSEIFER, Tiago. *O Supremo Tribunal Federal e a proibição do retrocesso ecológico*. Fonte: <https://www.conjur.com.br/2019-jun-28/direitos-fundamentais-supremo-tribunal-federal-proibicao-retrocesso-ecologico#:~:text=O%20princ%C3%ADpio%20da%20proibi%C3%A7%C3%A3o%20de%20retrocesso%20assume%20a%20natureza%20de,interven%C3%A7%C3%A3o%20humana%20em%20determinado%20ecossistema>. Acesso em: 05 de 2022.

De acordo com o artigo 300 do Código de Processo Civil: *a tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.*

E, no presente caso, os requisitos legais exigidos para a concessão da tutela de urgência – **probabilidade do direito e perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo** – estão evidenciados.

A **probabilidade do direito** vem demonstrada pela exposição fática e jurídica expostas. Da leitura da norma impugnada, resta absolutamente claro que se trata de estímulo à redução das APPs em áreas urbanas pelos Municípios, o que afronta a repartição constitucional de competências e viola o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, assim como os princípios da prevenção, da precaução e da vedação ao retrocesso socioambiental.

Ao não alterar substancialmente o tamanho das APPs urbanas previstas na lei federal, concedendo, no entanto, competência ao Municípios que o façam, a norma impugnada implementa verdadeiro drible regulatório, que não pode ser chancelado por este E. Supremo Tribunal Federal.

O **perigo de dano** também está presente, visto que **os entes municipais já estão tomando medidas para a flexibilização das regras sobre APPs urbanas.** É o caso, por exemplo, do que se verifica em Municípios como Goiânia/GO, Balneário Camboriú/SC e Tubarão/SC²⁸. Esse caminhar para o retrocesso tende a se estender a todo o país²⁹.

²⁸ Ver a título de exemplo: <https://opopular.com.br/noticias/cidades/plano-diretor-de-goi%C3%A2nia-prev%C3%AA-redu%C3%A7%C3%A3o-das-%C3%A1reas-de-prote%C3%A7%C3%A3o-permanente-1.2387791>; <https://schoje.news/2022/02/14/resolucao-aprova-areas-municipais-de-preservacao-permanente-em-balneario-camboriu/>; e <https://www.tubarao.sc.gov.br/noticias/ver/2022/04/aprovada-resolucao-que-determina-app-no-rio-tubarao-no-trecho-urbano-do-municipio>. Acesso em: 6 abr. 2022.

²⁹ Ver: <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/lei-que-altera-codigo-florestal-fragiliza-protecao-de-apps-em-areas-urbanas-em-todo-o-brasil-afirma-mpf>. Acesso em: 28 mar. 2022.

O **perigo de dano** é reforçado pelo aumento exponencial de eventos como chuvas torrenciais, que geram risco direto à população que mora perto das ou sobre as APPs urbanas. Como destacado anteriormente, as APPs hídricas (e também as que protegem encostas) devem ser tratadas como áreas de risco. Nas cidades, o cuidado nesse sentido deve ser ainda maior, diante do alto risco de perda de vidas humanas. As omissões e descasos com as APPs colidem com as responsabilidades atinentes ao próprio direito à vida (artigo 5º, *caput*, da Constituição Federal).

Assim, por todo o exposto, esperam os autores que seja a medida cautelar concedida monocraticamente pelo Ministro Relator, *ad referendum* do Plenário, para suspender a eficácia da Lei nº 14.285/2021, em sua integralidade, até final julgamento da presente ação direta pelo Plenário deste E. STF.

4. CONCLUSÃO E PEDIDOS

O atual Governo Federal empreende uma verdadeira cruzada de desmantelamento de todo o sistema de proteção ambiental inaugurado pela Constituição de 1988 e desenvolvido ao longo de todos esses anos, com consequências funestas que já se fazem bem visíveis, horrorizam o Brasil e o desmoralizam crescentemente perante a comunidade internacional. O Congresso Nacional passa a caminhar também no sentido desse retrocesso quando aprova um diploma legal inaceitável como a Lei nº 14.285/2021.

Diante de todo o narrado, requer-se **a confirmação da medida cautelar pleiteada, na sua integralidade**, a fim de que seja declarada a **inconstitucionalidade da Lei nº 14.285/2021**, em respeito ao **direito à vida e ao direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como ao regime que norteia a legislação concorrente em matéria ambiental**.

Subsidiariamente, requer à Vossa Excelência a declaração da inconstitucionalidade da redação impugnada, sem redução de texto, atribuindo leitura conforme a Constituição Federal aos dispositivos constantes na Lei nº 14.285/2021, para que sejam interpretados de modo a impedir qualquer entendimento que venha a reduzir o patamar mínimo de proteção estabelecido anteriormente para as APPs urbanas, ou seja, para a aplicação das faixas mínimas de proteção estabelecidas pelo artigo 4º, *caput* e inciso I, da Lei nº 12.651/2012, que se aplicam tanto às áreas rurais quanto aos perímetros urbanos.

Igualmente, requer a notificação do Exmo. Sr. Advogado-Geral da União, para se manifestar sobre o mérito desta ação;

A notificação do Exmo. Sr. Procurador-Geral da República, para que emita seu parecer;

Sem prejuízo da concessão da medida cautelar, a realização de audiência pública para que sejam ouvidos especialistas e autoridades na matéria, nos moldes do art. 9º, §1º da Lei 9.868/99.

Atribui-se à causa o valor de R\$ 100,00 (cem reais).

Termos em que, pedem deferimento.

Brasília, 18 de abril de 2022.

ANDRÉ MAIMONI

OAB/DF 29.498 (Pelo PSOL)

ALBERTO MAIMONI

OAB/DF 21.144 (Pelo PSOL)

JOÃO ALFREDO TELLES MELO

OAB/CE 3.762 (Pelo PSOL)

RAFAEL ARARIPE CARNEIRO

OAB/DF 25.120 (Pelo PSB)

FELIPE SANTOS CORREA

OAB/DF 53.078 (Pelo PSB)

EUGÊNIO ARAGÃO

OAB/DF 4.935 (Pelo PT)

MIGUEL NOVAES

OAB/DF 57.469 (Pelo PT)

RAFAEL ECHEVERRIA LOPES

OAB/SP 321.174 (Pela Rede)

MOARA SILVA VAZ DE LIMA

OAB/DF 41.835 (Pela Rede)

LUIZ CARLOS ORMAY JÚNIOR

OAB/DF 62.863 (Pela Rede)