



**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO RELATOR ANDRÉ MENDONÇA,  
DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.**

**Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI)  
Processo n.º 7146**

**INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA)**, associação civil sem fins econômicos, qualificada como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP, inscrita no CNPJ sob o n.º 00.081.906/0001-88, com sede no Edifício Metropolitano, Praça Dom José Gaspar, 134, Conjuntos 121, 122, 123, 124, Centro Histórico de São Paulo, São Paulo/SP, CEP: 01047- 912 (**Docs. 1, 2, 3 e 4**); **LABORATÓRIO DO OBSERVATÓRIO DO CLIMA (OBSERVATÓRIO DO CLIMA)**, associação privada sem fins lucrativos de natureza ambiental, inscrita no CNPJ sob o n.º 30.097.990/0001-38, com sede na Estrada Chico Mendes, n.º 185, sala Hub, Bairro Sertãozinho, Município de Piracicaba/SP, CEP: 13426-420 (**Docs. 5, 6, 7 e 8**); **FUNDAÇÃO SOS PRÓ-MATA ATLÂNTICA**, fundação privada sem fins lucrativos, qualificada como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, inscrita no CNPJ sob n.º 57.354.540/0001-90, com sede na Avenida Paulista, 2073, Torre Horsa I, cj. 1.318, São Paulo/SP (**Docs. 9, 10 e 11**); **WWF-Brasil**, associação civil com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos ou econômicos, inscrita no CNPJ sob n.º 26.990.192/0001-14, com sede na CLS Quadra 114, Bloco D, Loja 35, Asa Sul, na cidade de Brasília, Distrito Federal (**Docs. 12 e 13**); **Rede de Organizações Não-Governamentais da Mata Atlântica (RMA)**, associação civil sem fins lucrativos inscrita no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) sob o n.º 01.721.361/0001-90, com sede à SHIN, Centro de Atividades 05, Conjunto J, Bloco J1, Salas 203, 2º Andar, Lago Norte, Brasília/DF, CEP: 71503-505 (**Docs. 14, 15 e 16**); e **Associação de Preservação do Meio Ambiente e da Vida (APREMAVI)**, associação civil sem fins lucrativos inscrita no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas

(CNPJ) sob o n.º 79.355.269/0001-40, com sede na Estrada Geral Alto Dona Luiza, Atalanta/SC, CEP: 88.410-000 (**Docs. 17, 18 e 19**) comparecem respeitosamente à presença de Vossa Excelência, por seus procuradores ao final assinados, com fundamento no artigo 138 do Código de Processo Civil (CPC) e no artigo 7º, § 2º, da Lei n.º 9.868/1999, para requerer suas admissões na qualidade de

### ***AMICI CURIAE***

nos autos desta ADI n.º 7146, ajuizada por Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e Rede Sustentabilidade (REDE), na qual se requer seja declarada a inconstitucionalidade da Lei n.º 14.285/2021.

#### **I. LEGITIMIDADE DAS ENTIDADES COMO *AMICI CURIAE***

1. A admissão de entidades na qualidade de *amici curiae* em ações de controle concentrado é amplamente admitida por esse e. Supremo Tribunal Federal<sup>1</sup>, bastando o preenchimento dos pressupostos da “relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia”, bem como da “representatividade adequada” (artigo 138 do CPC).
2. Quanto ao primeiro pressuposto, é indiscutível estarem presentes tanto a relevância da matéria, como a especificidade do objeto da demanda e a repercussão social da controvérsia, porquanto a presente ADI versa sobre a inconstitucionalidade da Lei n.º 14.285/2021, a qual permite aos municípios integrantes da federação, no total de 5.570, reduzir ou eliminar as faixas marginais de cursos d’água qualificadas como áreas de preservação permanente (“APP”).
3. Conforme será demonstrado, a norma ora impugnada afronta diretamente a Constituição, em especial: (i) o pacto federativo e a competência legislativa em matéria ambiental, além de regras constitucionais sobre recursos hídricos; (ii) a proteção eficiente do meio ambiente e o núcleo essencial de direitos fundamentais de natureza humana e socioambiental, notadamente o direito de toda a coletividade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os direitos à vida, à dignidade da pessoa humana e à saúde; bem como (iii) a ordem econômica, quanto ao princípio da defesa do meio ambiente.

---

<sup>1</sup> Cf. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. AgR na ADI n.º 4858. Relator: Min. Edson Fachin. DJe: 03.04.2017.

4. Quanto à representatividade adequada, todas as organizações que ora pleiteiam ingressar nos autos têm como objeto estatutário e prática institucional a defesa dos bens jurídicos e direitos fundamentais versados na presente ADI. Ademais, as instituições possuem notória especialização nas temáticas sob debate.

5. O **Instituto Socioambiental (ISA)** é associação civil sem fins lucrativos, fundada em 1994, qualificada como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público pelo Ministério da Justiça, nos termos da Lei n.º 9.790/1999, cuja finalidade institucional e efetiva atuação é, de acordo com o artigo 2º de seu estatuto social, dentre outras, “estimular o desenvolvimento socioeconômico através da garantia do acesso e gestão democráticos e ecologicamente sustentável dos recursos naturais, com a manutenção da diversidade cultural e biológica, para as presentes e futuras gerações” (alínea ‘b’); “promover a defesa de bens e direitos sociais, coletivos e difusos relativos ao meio ambiente, ao patrimônio cultural, aos direitos humanos e dos povos” (alínea ‘a’); e “promover, realizar e divulgar pesquisas e estudos, organizar documentação e desenvolver projetos aplicados à defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos direitos humanos e dos povos, especialmente de povos indígenas e populações tradicionais” (alínea ‘c’). Ainda, o ISA poderá, no cumprimento de seus objetivos, por si ou em cooperação com terceiros, “promover ação civil pública e outras iniciativas judiciais com a finalidade de defender bens e direitos sociais, coletivos ou difusos, especialmente os relativos ao meio ambiente e patrimônio cultural” (artigo 2.º, parágrafo único, alínea ‘f’). É nacional e internacionalmente reconhecido como uma das mais atuantes e qualificadas organizações nos temas da proteção da vegetação nativa, das mudanças climáticas, dos desastres socioambientais e da sustentabilidade. Já foi admitido como *amicus curiae* em diversas ações de controle concentrado relativas a temas socioambientais, como, entre outras, nas ADIs n.º 4901, n.º 4902 e n.º 4903, que versavam sobre a constitucionalidade de dispositivos da Lei Federal n.º 12.651/2012 (Lei de Proteção da Vegetação Nativa), e na ADPF n.º 760, cujo objeto trata do cumprimento de política pública de Estado destinada ao combate do desmatamento na Amazônia Legal e o enfrentamento à emergência climática.

6. O **Observatório do Clima** é associação civil sem fins lucrativos e sem finalidade econômica, fundada em 2002, que se propõe a ajudar a construir um Brasil descarbonizado, igualitário, próspero e sustentável, na luta contra a crise climática. A associação é integrada por mais de 70 das mais representativas organizações de defesa do meio ambiente no país. Conforme se extrai do artigo 3º, § 1º, do seu Estatuto Social, o Observatório do Clima tem como objetivo, entre outros, promover o progresso do diálogo, das políticas públicas e dos processos de tomada de decisão sobre assuntos de

implicações climáticas, no Brasil e globalmente. Sua missão institucional se traduz em reconhecidos trabalhos que desenvolve na defesa de um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Para tanto, realiza uma série de atividades, dentre elas a produção de dados e a propositura de ações judiciais. Sua legitimidade para integrar processos na qualidade de *amicus curiae* é inquestionável e já foi reconhecida por esse e. Supremo Tribunal Federal em diversas outras ações, a exemplo das ADPFs n.º 623, n.º 708, n.º 760, n.º 755 e da ADO n.º 59.

7. A **SOS Mata Atlântica** é fundação privada criada em 1986, que atua em todos os estados da Mata Atlântica, com a missão de promover a conservação da diversidade biológica e cultural do bioma e ecossistemas costeiros e marinhos sob sua influência, estimulando ações para o desenvolvimento sustentável, bem como promover a educação e o conhecimento sobre a Mata Atlântica, mobilizando, capacitando e estimulando o exercício da cidadania socioambiental, nos termos do artigo 2º do seu Estatuto Social. A entidade é uma referência nacional e internacional em Mata Atlântica, sendo ela responsável por importantes projetos de pesquisa sobre o bioma, como o Atlas dos Remanescentes Florestais da Mata Atlântica, desenvolvido em parceria com o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) desde 1989; programas de restauração florestal com vistas ao plantio de mudas de espécies nativas, como o Programa Florestas do Futuro, que já restaurou 23 mil hectares de Mata Atlântica no país; o projeto Observando os Rios, com a participação de cerca de 3,5 mil voluntários que monitoram a qualidade da água de 181 rios e córregos em 17 estados do bioma; e aprimoramento da legislação ambiental e ações de *advocacy*, com participação ativa na formulação e discussão de projetos de lei e políticas públicas voltados à proteção da biodiversidade e da Mata Atlântica (a exemplo da Lei n.º 11.428/2006 e Lei n.º 12.651/2012), dentre outros temas de relevância ambiental.

8. O **WWF-Brasil** é organização da sociedade civil brasileira, que há mais de 25 anos desenvolve projetos em todo o território nacional. Constituído como associação civil sem fins lucrativos, sua missão institucional, prevista no artigo 3º do seu estatuto social, é “contribuir para que a sociedade brasileira conserve a natureza, harmonizando a atividade humana com a conservação da biodiversidade e com o uso racional dos recursos naturais, para o benefício dos cidadãos de hoje e das futuras gerações”. Desde o início de sua atuação, a organização vem desempenhando com afinco esse mister. Apenas em 2019, setenta e dois projetos foram desenvolvidos, em nove frentes de atuação: conservação de ecossistemas, espécies e biodiversidade, paisagens sustentáveis, recursos hídricos, mudanças climáticas, restauração florestal, áreas protegidas, produção responsável e consumo responsável. Cite-se, exemplificativamente, a participação ativa do WWF-

Brasil nos debates legislativos que resultaram na Lei Federal n.º 12.651/2012, o que incluiu o desenvolvimento posterior de uma série de projetos para promover a sua efetiva implementação. No relatório *Compensação Prioritária*<sup>2</sup>, por exemplo, a organização apresenta um profundo estudo sobre as áreas prioritárias para conservação ambiental, que poderiam ser objeto da compensação de que trata o artigo 66 do Código Florestal, potencializando os ganhos ecossistêmicos do instrumento criado pela nova lei. No campo judicial, a organização foi admitida como *amicus curiae* em diversos casos, com destaque para a ADI n.º 6.157, que trata da citada Lei Federal n.º 12.651/2012, e para a ADPF n.º 623, que trata do Conselho Nacional do Meio Ambiente.

9. **A Rede de Organizações Não Governamentais da Mata Atlântica (RMA)** tem por objetivo a defesa, preservação, conservação e recuperação da Mata Atlântica através da promoção do intercâmbio de informações, da mobilização, da ação política coordenada e do apoio mútuo entre as ONGs que integram a Rede. Também são suas finalidades específicas: “elaborar, propor e participar da discussão de propostas de legislação ambiental nos âmbitos federal, estadual e municipal”; e “fazer uso dos meios judiciais e extrajudiciais previstos na legislação brasileira e nos acordos internacionais ratificados no Brasil, para responsabilizar administrativa, civil, ou penalmente pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas que causarem danos ou ameaça de danos ao meio ambiente, seja agredindo, destruindo, poluindo, exterminando ou fazendo uso de outra forma ou meio de comprometimento do equilíbrio ecológico” (artigo 3º, alíneas ‘e’ e ‘r’, do Estatuto). Nesse sentido, a RMA já atuou na qualidade *amicus curiae* no âmbito do julgamento das nas ADIs n.º 4901, n.º 4902 e n.º 4903, sobre Lei Federal n.º 12.651/2012.

10. **A Associação de Preservação do Meio Ambiente e da Vida (APREMAVI)** tem como objetivo “trabalhar pela defesa, preservação e recuperação do meio ambiente e dos valores culturais, buscando a sustentabilidade em todas as dimensões e a qualidade de vida na Mata Atlântica e em outros Biomas.” Entre as suas finalidades específicas, previstas no artigo 3º do seu Estatuto, estão: “estimular e exigir das autoridades federais, estaduais e municipais, instituições públicas e privadas, pessoas físicas e jurídicas, a adoção de medidas práticas que visem a preservação, conservação, recuperação e uso sustentável dos recursos naturais e do meio ambiente, mitigação e adaptação às mudanças climáticas bem como o controle de todas as formas de poluição e degradação” (alínea ‘e’); e “fazer uso dos meios judiciais e extrajudiciais previstos na legislação brasileira para responsabilizar administrativa, civil, ou penalmente todo aquele que causar danos ao

---

<sup>2</sup> Estudo disponível em: [https://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/compensacaoprioritaria\\_final\\_impressao.pdf](https://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/compensacaoprioritaria_final_impressao.pdf). Acesso em: 10.08.2022.

meio ambiente, seja agredindo, destruindo, poluindo, exterminando ou fazendo uso de outra forma ou meio de comprometimento do equilíbrio ecológico” (alínea ‘j’).

11. Resta, portanto, comprovado o preenchimento dos pressupostos para o ingresso das organizações nos presentes autos na qualidade de *amici curiae*.

## II. INTRODUÇÃO

### II.1. HISTÓRICO DA PROTEÇÃO JURÍDICA DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTES EM ÁREAS URBANAS

12. O Direito brasileiro, de longa data, reconhece a importância da proteção da vegetação nativa nas margens dos cursos d’água. Em 1907, após estudos apontarem escassez hídrica em decorrência do desmatamento nas faixas marginais de cursos d’água, com prejuízos diretos a atividades econômicas, o então Presidente Afonso Pena informou ao Congresso Nacional estar “em preparo as bases de um projeto de lei de águas e florestas.”

13. Enquanto a proposição legislativa tramitava, os Decretos n.º 4.421/1921 e 17.042/1925 criaram e regularam as atribuições do Serviço Florestal Brasileiro (SFB), bem como estabeleceram, pela primeira vez, as então chamadas “florestas protetoras”, espaços territoriais atualmente denominados de APP. O primeiro Código Florestal brasileiro, instituído pelo Decreto n.º 23.792/1934, reiterou a relevância das florestas protetoras, cujas finalidades, previstas no artigo 4º, incluíam “conservar o regime das águas” (‘a’), evitar a erosão das terras pela ação dos agentes naturais” (‘b’), assegurar condições de salubridade pública” (‘e’) e “asilar espécimes raros de fauna indígena” (‘g’). Da mesma forma, o Código das Águas de 1934, estabelecido pelo Decreto n.º 24.643, trouxe diversos dispositivos destinados à proteção das margens de cursos d’água.

14. Ante a insuficiência da proteção jurídica à vegetação nativa, a partir da década de 1950 se iniciaram estudos voltados à criação de um novo Código Florestal. Após conclusões técnicas apontarem que **o desmatamento em rápida e larga escala estava trazendo como consequência a diminuição dos recursos hídricos e de seus usos econômicos**, o governo federal lançou uma campanha nacional de conscientização pela proteção da vegetação nativa, que contou com o apoio do então Presidente da República, Juscelino Kubitschek, seguindo até o governo Jânio Quadros, quando o Conselho Florestal Federal teve como coordenador geral o Desembargador Osny Duarte Pereira, que liderou os trabalhos pela edição do Código Florestal de 1965, instituído pela Lei n.º

4.771/1965. Ao discorrer sobre a relevância das APPs, o referido Desembargador assim elucidou em obra acadêmica publicada em 1950:

“As matas fazem o papel de esponja (...). Reconhecido o papel armazenador de águas que exercem os bosques, segue-se naturalmente que eles podem cooperar, para reter vastas quantidades de chuvas que são depois gradualmente encaminhadas para os rios, sem o perigo de enchentes, que ocorrem quando a chuva é lançada num solo impermeável e é imediatamente dirigida para as correntes fluviais. (...) Conhecidos são os efeitos das árvores sobre as barrancadas. Constituem o meio mais eficiente de impedir os desmoronamentos, seja para dentro dos rios, seja sobre o leito das vias de comunicação. (...)

Assim como ninguém escava o terreno dos alicerces de sua casa, porque poderá comprometer sua segurança, do mesmo modo ninguém arranca as árvores das nascentes, das margens dos rios, nas encostas das montanhas, ao longo das estradas, porque poderá vir a ficar sem água, sujeito a inundações.”<sup>3</sup>

15. Entre as principais alterações em relação às APPs, a exposição de motivos do Projeto de Lei que originou a Lei n.º 4.771/1965 destacou que a proposta “indica minuciosamente as formas de vegetação que não poderão ser removidas, não necessitando de nenhum decreto posterior para declarar sua imprescindibilidade, onde se encontrem. Basta que o leitor da lei a confronte com a natureza, para que está diante de uma floresta indispensável, ou se a mata poderá ser removida, sem prejuízo para a terra.”<sup>4</sup> No que interessa ao objeto da presente demanda, relativo à proteção das faixas marginais de cursos d’água, assim estabelecia a redação original do artigo 2º do Código Florestal de 1965:

“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 distancia entre as margens;

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

16. Na década de 1980, as Leis n.º 7.511/1986 e n.º 7.803/1989 **ampliaram as metragens de proteção das APPs** relativas às faixas marginais de cursos d’água, atingindo as larguras mínimas ora vigentes. Tais alterações foram **motivadas pela ocorrência de significativos desastres socioambientais, com perdas de vida e de patrimônio**, notadamente as grandes enchentes que atingiram o Vale do Itajaí (SC) nos anos de 1983 e 1984. Levantamentos realizados à época constataram que as pessoas e

---

<sup>3</sup> PEREIRA, Osny Duarte. “Direito Florestal Brasileiro.” Rio de Janeiro: Borsoi, 1950, pp. 190 e 210.

<sup>4</sup> Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4771-15-setembro-1965-369026-exposicaodemotivos-149358-pl.html>. Acesso em: 10.08.2022.

infraestruturas mais atingidas pelas cheias e deslizamentos de terra foram aquelas que ocupavam áreas muito próximas a rios e riachos, além de encostas com grande declividade. Sob os argumentos de preservar vidas e de proteger os patrimônios privado e público, o então Deputado Federal Artenir Werner, empresário do setor madeireiro e natural de uma das cidades atingidas, propôs a ampliação das metragens, obtendo expressivo apoio do Congresso Nacional e a consequente aprovação das referidas Leis.

17. Posteriormente, revogou-se a Lei n.º 4.771/1965 para dar lugar à atual Lei de Proteção da Vegetação Nativa, a Lei n.º 12.651/2012. Eis o teor do artigo 4º, dispositivo que representa a evolução legislativa sobre o tema das faixas marginais de proteção permanente:

“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;”

18. Importante destacar que **nenhuma das mencionadas normas de proteção das áreas de preservação permanente, desde o ano de 1921 até os dias atuais, jamais fez qualquer distinção em relação à aplicação das metragens de faixas marginais protetivas de cursos d’água em áreas urbanas e rurais**. Na realidade, de todo o histórico ora apresentado, verifica-se que o único dispositivo a fazer menção às áreas urbanas é justamente o referido artigo 4º da Lei n.º 12.651/2012; não para estabelecer metragens e normas de proteção distintas, mas, ao contrário, para **reforçar a imperiosa necessidade de proteção das faixas marginais de preservação permanente tanto em áreas rurais como em áreas urbanas**.

19. Tal ênfase legislativa se fez necessária para pacificar nacionalmente o entendimento sobre o tema, pois tramitavam inúmeras ações judiciais a respeito de qual seria o dispositivo legal aplicável às faixas marginais em áreas urbanas: se as disposições da antiga Lei n.º 4.771/1965, que trazia metragens de faixas marginais proporcionais à largura dos rios, com o mínimo de 30 (trinta) metros; ou se a redação original do artigo 4º, III, da Lei n.º 6.766/1979, que estabelecia, especificamente para loteamentos urbanos,



a reserva de uma faixa de 15 (quinze) metros de cada lado, “salvo maiores exigências da legislação específica.”

20. Portanto, ao explicitar a sua aplicação para áreas urbanas e rurais, sem distinção, o artigo 4º da Lei n.º 12.651/2012 colocou fim à suposta polêmica até então existente, fixando de forma inequívoca as metragens de faixas marginais em áreas urbanas. Na mesma esteira, em julgamento paradigmático em sede de Recursos Especiais Repetitivos realizado em abril de 2021, o c. Superior Tribunal de Justiça fixou a Tese 1.010, segundo a qual:

“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.”<sup>5</sup>

21. Sobre o referido julgado, a doutrina ressalta que “o tema não é nada além de uma consolidação da jurisprudência do STJ que desde algum tempo vem se firmado no mesmo sentido apontado.”<sup>6</sup> Em maio de 2021, logo após o aludido julgamento, o Projeto de Lei n.º 2.510/2019, que estava sem qualquer tramitação desde a sua apresentação, passou a ser objeto de requerimentos de urgência para votação direta no plenário da Câmara dos Deputados, dispensando-se debates público e a apreciação pelas comissões temáticas pertinentes. Como será explicitado a seguir, foi esta proposição que originou a ora questionada Lei n.º 14.285/2021, editada após processo legislativo sumaríssimo, desprovido de mecanismos democráticos para a sua instrução e adequada deliberação.

## **II.2. NOTAS SOBRE O PROCESSO LEGISLATIVO PARA A APROVAÇÃO DA LEI N.º 14.285/2021**

22. A Lei n.º 14.285/2021, em apertada síntese, pretende permitir que cada um dos 5.570 municípios brasileiros reduza ou até elimine a proteção das faixas marginais de cursos d’água localizados em seus territórios, viabilizando novos desmatamentos e ocupações, antes proibidos pelo regime especial de proteção das APPs.

23. Não obstante a extrema relevância para toda a coletividade, em suas presentes e futuras gerações, bem como em contradição com a complexidade, a

---

<sup>5</sup> Superior Tribunal de Justiça. Tema Repetitivo 1010. Paradigma principal: REsp n.º 1770760. Relator: Min. Benedito Gonçalves. DJe: 10.05.2021.

<sup>6</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. “Quem tem medo do Tema 1010 do Superior Tribunal de Justiça?” Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jul-15/paulo-antunes-quem-medo-tema-1010-stj>. Acesso em: 09.08.2022.

multidisciplinariedade e a irreversibilidade dos danos ambientais, fato é que **a aprovação da Lei n.º 14.285/2021 pelo Congresso Nacional ocorreu em processo legislativo sumaríssimo, sem debate legislativo ou deliberação nas comissões pertinentes e, bem assim, sem a oitiva de especialistas e atores sociais em audiências públicas, com votações diretamente nos plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.**

24. Com efeito, se o processo legislativo que levou à edição da Lei n.º 12.651/2012 foi considerado amplo e aprofundado, o que levou o e. Ministro Presidente, Luiz Fux, relator das ADIs n.º 4.901, n.º 4902, n.º 4.903, n.º 4.937 e da ADC n.º 42, a afirmar a sua “legitimidade institucional e democrática” – vez que “as discussões para a aprovação da Lei questionada se estenderam por mais de dez anos no Congresso Nacional”, tendo sido realizadas “mais de setenta audiências públicas (...) com o intuito de qualificar o debate social” –, **o processo legislativo que originou a Lei n.º 14.285/2021 pode ser considerado um verdadeiro vazio democrático**, totalmente desprovido de transparência, participação social, debates, comissões, audiências públicas etc., com aprovações sumárias diretamente nos plenários das duas Casas Legislativas.

25. O tema não é de menor relevância, especialmente quando está em jogo a proteção ambiental. Afinal, para exercer plenamente o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e cumprir efetivamente o dever de “defendê-lo e protegê-lo para as presentes e futuras gerações”, tal como estabelece o artigo 225 da Constituição, a coletividade necessita ter à sua disposição meios para assegurar seus **direitos procedimentais ambientais**, a saber, o **acesso à informação**, a **participação** e o acesso à justiça. Nos termos do voto da eminente relatora da ADPF n.º 623, Ministra Rosa Weber:

“Da análise da ordem normativa constituidora de um autêntico Estado de Direito Ambiental, infere-se que **a participação da coletividade na defesa e preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado assume o status de dever fundamental, a ser exercido em colaboração com o Poder Público**, em trabalho de compartilhamento de responsabilidades, poderes, direitos e deveres. (...) Ao conferir à coletividade o direito-dever de tutelar e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, **a Constituição exigiu a participação popular na administração desse bem de uso comum e de interesse de toda a sociedade**. E assim o fez tomando em conta duas razões normativas. A primeira consiste na dimensão objetiva do direito fundamental ao meio ambiente. A segunda relaciona-se com o projeto constitucional de democracia participativa na governança ambiental.”<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Supremo Tribunal Federal. ADPF n.º 623. Relatora: Min. Rosa Weber. Trecho do voto da relatora na sessão de julgamento virtual iniciada 05.03.2021 e suspensa em 15.03.2021 após o pedido de vistas do Min. Nunes Marques.

26. Ainda sobre a relevância da questão, assim compreende a Corte Interamericana de Direitos Humanos:

“No que se refere ao momento da participação pública, **o Estado deve garantir oportunidades para a participação efetiva desde as primeiras etapas do processo de adoção de decisões e informar o público sobre estas oportunidades de participação.** Finalmente, os mecanismos de participação pública em matéria ambiental são variados e incluem, entre outros, audiências públicas, a notificação e consultas, participação em processos de formulação e aplicação de leis, bem como mecanismos de revisão judicial.”<sup>8</sup>

27. No caso ora sob apreço, não se pode deixar de registrar a violação aos deveres constitucionais de garantir participação popular e transparência em deliberações sobre a temática ambiental.

28. Apresentado originalmente em 24.04.2019, o Projeto de Lei n.º 2.510 foi distribuído a três comissões<sup>9</sup>: de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; de Desenvolvimento Urbano; e de Constituição e Justiça e de Cidadania. Desde então, o processo legislativo ficou estagnado na primeira comissão. Sem que tenha havido qualquer sessão sobre a proposta legislativa ou audiências públicas para analisar a matéria, em 18.08.2021 foi aprovado requerimento de urgência, o que suprimiu o trâmite regular nas comissões e levou a votação da proposição diretamente ao plenário da Câmara dos Deputados.

29. O parecer do relator foi apresentado em plenário no dia 25.08.2021 e, logo em seguida, na mesma sessão, foi iniciada a votação da proposição, tendo ocorrido a sua aprovação.

30. Sob protestos de “atropelo” do processo legislativo e de eliminação da participação social, a proposta chegou ao Senado Federal como Projeto de Lei n.º 1.869/2021. Assim como aconteceu na Câmara dos Deputados, a votação ocorreu diretamente no plenário do Senado Federal, sem que tenha sido objeto de tramitação nas comissões permanentes<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Corte Interamericana de Direitos Humanos. Opinião Consultiva OC-23/17, de 15.12.2017. Disponível em: [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_23\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf). Acesso em: 11.08.2022.

<sup>9</sup> Câmara dos Deputados. PL n.º 2.510/2019. Autor: Rogério Peninha Mendonça. Data da apresentação: 24.04.2019. Despacho inicial da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados publicado em 06.05.2019. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=node0jfjw8douyii2z4frsx8budp1487603.node0?codteor=1739518&filename=Tramitacao-PL+2510/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0jfjw8douyii2z4frsx8budp1487603.node0?codteor=1739518&filename=Tramitacao-PL+2510/2019). Acesso em: 16.08.2022.

<sup>10</sup> Senado Federal. PL n.º 1.869/2021. Autor: Senador Jorginho Mello. Data da apresentação: 19.05.2021. Tramitação completa disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/148501>. Acesso em: 17.08.2022.

31. Contudo, bastou uma sessão de debates com especialistas, ocorrida no plenário do Senado Federal após a súplica de Senadores integrantes da Frente Parlamentar Ambientalista, para que restassem evidenciados os equívocos técnicos, os graves impactos e as inconstitucionalidades presentes na proposição. Percebeu-se que os debates havidos na Câmara dos Deputados foram **baseados na falsa premissa fática de que a nova Lei se destinaria a regularizar ocupações já existentes, quando, na realidade, sua finalidade inequívoca é permitir que APPs sejam abertas para novos desmatamentos e ocupações com todos os graus de impacto.**

32. Diante disso, em 13.10.2021, o relator da matéria no Senado Federal, Senador da República Eduardo Braga, alterou o parecer anteriormente apresentado e acatou acordo feito em plenário. Em apertada síntese, as modificações acordadas e aprovadas pelo Senado centraram-se nos seguintes pontos: (i) manter a proteção das APPs de cursos d'água nos limites estabelecidos pelo art. 4º, I, da Lei n.º 12.651/2012 para as áreas não ocupadas até a entrada em vigor da nova Lei, o que **significava a vedação de novos desmatamentos e de novas ocupações nas faixas marginais de preservação permanente**; (ii) garantir uma **faixa mínima de quinze metros** de proteção dessas faixas marginais, vez que o texto aprovado pelo Câmara não previa qualquer limite mínimo, o que **poderia significar a eliminação integral das faixas marginais protetivas**; e (iii) a necessidade de **transparência, amplo acesso à informação e controle social**, junto ao Ministério do Meio Ambiente, sobre eventuais alterações legislativas nos municípios em relação a reduções das faixas marginais, medida necessária ante a inviabilidade de se monitorar alterações legislativas em cada um dos 5.570 municípios integrantes da República Federativa do Brasil. É o que se extrai do parecer do relator, conforme os seguintes trechos:

“Em face dos debates havidos durante a fase de discussão da proposição, ocorrida na sessão do dia 13 de outubro de 2021, e dos acordos firmados em plenário (...), **alteramos o voto proferido em nosso parecer**, para acatar parcialmente a Emenda 14-PLEN, de autoria da Senadora Eliziane Gama, e acatar parcialmente a Emenda 16-PLEN, de autoria do Senador Jean Paul, nos termos da Emenda que apresentamos.

O texto do § 10, do art. 4º, da Lei n.º 12.651 de 2012, constante no art. 2º do Projeto de Lei n.º 2.510 de 2019, fica **alterado para aprimorar a redação e estabelecer a exigência do afastamento mínimo de 15m das faixas marginais de cursos d'água**, que poderão ser definidas por lei municipal ou distrital, ouvidos os conselhos estaduais, municipais ou distrital de meio ambiente.

Fica inserido no texto do art. 2º do Projeto de Lei n.º 2.510 de 2019, o § 11, do art. 4º, da Lei n.º 12.651 de 2012. **O objetivo dessa inserção é deixar explícito que “as faixas marginais de cursos d'água que não tiverem sido ocupadas, nos termos do § 10, até a data de início da vigência deste parágrafo respeitarão os limites previstos no inciso I do caput, do art. 4º, da Lei n.º 12.651 de 2012.”**

Inserimos, ainda, no texto do art. 2º do Projeto de Lei n.º 2.510 de 2019, novo parágrafo § 12, do art. 4º, da Lei n.º 12.651 de 2012. O objetivo dessa inserção é manter toda a autonomia decisória com os municípios e, ao mesmo tempo, **prever a necessidade de apresentação de informações sobre as novas áreas de preservação permanente ao Ministério do Meio Ambiente, que manterá banco de dados atualizado, acessível ao público.**

Sendo assim, apresentamos essa complementação de voto para **harmonizar o texto aos acordos** efetivados em plenário.”<sup>11</sup>

33. Eis o teor do texto acordado e aprovado no Senado Federal:

“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, assegurada a **largura mínima de 15 (quinze) metros**, com regras que estabeleçam: ...

§ 11. As faixas marginais de cursos d’água **que não tiverem sido ocupadas** nos termos do § 10 até a data de início da vigência deste parágrafo **respeitarão os limites previstos no inciso I do caput.**

§ 12. Os Municípios e o Distrito Federal **apresentarão informações sobre as novas Áreas de Preservação Permanente ao Ministério do Meio Ambiente**, que manterá **banco de dados atualizado e acessível ao público.**”

34. Contudo, novamente sem debate, as alterações promovidas em amplo acordo no Senado Federal foram sumariamente rejeitadas pela Câmara dos Deputados. Sem qualquer apreciação e sem passar em comissões, sem audiências públicas ou outros debates, sem transparência e com votações sumaríssimas diretamente nos plenários da Câmara e do Senado, o Projeto de Lei em questão foi à sanção, que ocorreu em 29.12.2021, com a edição da Lei n.º 14.285/2021, cujo conteúdo reflete a redação inicialmente aprovada pela Câmara dos Deputados, com todos os seus equívocos e inconstitucionalidades.

### **III. DA EXATA COMPREENSÃO DOS EFEITOS DA LEI N.º 14.285/2021**

#### **III.1. INTRODUÇÃO: RELEVÂNCIA E FUNÇÕES ECOLÓGICAS DA APP DE CURSO HÍDRICO**

35. As APPs constituem espaços territoriais especialmente protegidos amplamente resguardados pela Constituição Federal. São essenciais para a manutenção do equilíbrio ecológico para as presentes e futuras gerações, visto que sua proteção efetiva

---

<sup>11</sup> Senado Federal. Complementação de voto ao Parecer n.º 231, de 2021 - PLEN/SF, proferido pelo Senador Eduardo Braga na Sessão Deliberativa Ordinária de 13/10/2021, sobre os PL n.º 2510/2019, PL n.º 1869/2021 e PLS n.º 368/2012. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9027121&ts=1634232565329&disposition=inline>. Acesso em: 10.08.2022.

garante a higidez de uma série de componentes fundantes do bem jurídico ambiental, como a água, o solo, a biodiversidade, a paisagem, a fauna, a flora, a vida e a qualidade de vida.

36. Proteger APPs é imperativo que decorre diretamente da Constituição Federal, tanto em razão dos deveres constitucionais gerais de não degradação ambiental, de proteção suficiente e eficiente do meio ambiente para as futuras gerações e de prevenção e precaução (artigo 225, *caput*), como dos deveres específicos previstos pelo § 1º do artigo 225, direcionados ao Estado, qualificados como essenciais à garantia da efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, dos quais se destacam, para o presente caso, os seguintes:

(i) “**preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais** e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas” (inciso I), dispositivo que determina a conservação de processos ecológicos essenciais, como reconhecidamente o são as APPs;

(ii) “**preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País**” (inciso II), base da biodiversidade brasileira, cuja proteção é promovida diretamente pelas APPs;

(iii) “definir, em todas as unidades da Federação, **espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos**” e **vedar “qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos justifiquem sua proteção”**, determinação diretamente relacionada com a necessidade de proteção efetiva das APPs, inclusive com expressa proibição a atividades que comprometam sua função ambiental<sup>12</sup>; e

(iv) “**preservar a fauna e a flora**” e **vedar “as práticas que coloquem em risco sua função ecológica”** (inciso VII), imperativo que reforça a repulsa às atividades que possam prejudicar o funcionamento e o equilíbrio dos ecossistemas, o que se aplica ao caso da vegetação nativa e da fauna em APPs.

37. De fato, como informa Paulo Affonso Leme Machado, “há muito começou a ser utilizada a expressão ‘área de preservação permanente’. E o uso tem sua razão, pois é um espaço territorial em que **a floresta ou a vegetação devem estar presentes. Se a floresta aí não estiver ela deve ser aí plantada. A ideia de permanência não está vinculada só à floresta, mas também ao solo, no qual ela está ou deve estar inserida, e à fauna (micro ou macro).**”<sup>13</sup> Daí ter o legislador conferido tamanha proteção jurídica às APPs. Afinal, a sua existência é considerada imprescindível para a garantia do equilíbrio ecológico nacional como um todo.

---

<sup>12</sup> Conforme, entre outras: Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADI n.º 4988/TO. Relator: Min. Alexandre de Moraes. DJe: 05.10.2018.

<sup>13</sup> MACHADO, Paulo Afonso Leme. “Direito Ambiental Brasileiro.” 20.<sup>a</sup> ed. Malheiros Editores: São Paulo, 2005, p. 719.

38. As funções ambientais desempenhadas pelas APPs são assim definidas pelo artigo 3º, II, da Lei n.º 12.651/2012: “(...) **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.**”

39. A Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC reforça a essencialidade das funções exercidas pelas APPs no entorno de cursos d’água, *in verbis*:

“Os serviços ecossistêmicos prestados pelas APPs ripárias são bem conhecidos. Entre eles podem ser citados (a) o seu papel de barreira ou filtro, evitando que sedimentos, matéria orgânica, nutrientes dos solos, fertilizantes e pesticidas utilizados em áreas agrícolas alcancem o meio aquático; (b) o favorecimento da infiltração da água no solo e a recarga dos aquíferos; (c) a proteção do solo nas margens dos cursos d’água, evitando erosão e assoreamentos; (d) a criação de condições para o fluxo gênico da flora e fauna (BATALHA et al., 2005); (e) o fornecimento de alimentos para a manutenção de peixes e demais organismos aquáticos; (f) o refúgio de polinizadores e de inimigos naturais de pragas de culturas.”<sup>14</sup>

40. No que toca especificamente à proteção das águas, a comunidade científica destaca os efeitos negativos decorrentes da desproteção de APPs de cursos d’água. Como alertam Nurit Bensusan e André Lima, “além de **alterar o ciclo de chuvas, prejudicar a recarga de aquíferos subterrâneos e, conseqüentemente, reduzir os recursos hídricos disponíveis para o abastecimento humano**, o desmate da vegetação que recobre as bacias hidrográficas tem **forte impacto sobre a qualidade da água**, encarecendo em cerca de 100 vezes o tratamento necessário para torná-la potável.”<sup>15</sup> Conforme José Galizia Tundisi e Takako Matsumura Tundisi:

“Florestas ripárias, mosaicos de vegetação e áreas alagadas têm **papel fundamental na proteção dos recursos hídricos** mantendo a qualidade da água em excelentes condições para abastecimento e recarregando aquíferos, repondo, portanto, volumes substanciais de águas para o componente subterrâneo. **A remoção de florestas ripárias e áreas alagadas têm um efeito extremamente negativo degradando a qualidade das águas superficiais e subterrâneas, acelerando a sedimentação de lagoas, represas e rios, e diminuindo o estoque de água nas nascentes e aquíferos.**”<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> SILVA, J. A. A.; NOBRE, A. D.; MANZATTO, C. V.; JOLY, C. A.; RODRIGUES, R. R.; SKORUPA, L. A.; NOBRE, C. A.; AHRENS, S.; MAY, P. H.; SÁ, T. D. A.; CUNHA, M. C.; RECH FILHO, E. L. “O Código Florestal e a Ciência: contribuições para o diálogo.” São Paulo: Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, SBPC; Academia Brasileira de Ciências, ABC, 2011, p. 55. Disponível em: <http://www.sbpnet.org.br/site/publicacoes/outras-publicacoes/codigo-florestal-e-a-ciencia.pdf>. Acesso em: 10.08.2022.

<sup>15</sup> LIMA, André; e BENSUSAN, Nurit (coords.). “Código Florestal: por um debate pautado em ciência.” IPAM – Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia, 2014, p. 15. Disponível em: [https://ipam.org.br/wp-content/uploads/2015/08/Co%CC%81digo-Florestal\\_Por-um-debate-pautado-em-cie%CC%82ncia.pdf](https://ipam.org.br/wp-content/uploads/2015/08/Co%CC%81digo-Florestal_Por-um-debate-pautado-em-cie%CC%82ncia.pdf).

Acesso em: 16.08.2022.

<sup>16</sup> Idem.

41. Não é por acaso que a Política Nacional de Recursos Hídricos, instituída pela Lei n.º 9.433/1997, estabelece como diretriz geral a **integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental** e a **articulação da gestão de recursos hídricos com a do uso do solo** (artigo 3.º, incisos III e V, respectivamente). No caso do Município de São Paulo, um dos mais afetados pelas crises hídricas de 2015 e de 2021, estudo da Fundação SOS Mata Atlântica atestou que o **desmatamento de 79% da vegetação nativa na bacia hidrográfica constituiu fator determinante para o colapso do Sistema Cantareira**.<sup>17</sup>

42. O atual cenário hídrico brasileiro, de rápida perda de capacidade hídrica e de seguidas e crescentes crises de abastecimento público, intensifica a necessidade de proteção efetiva das APPs para a garantia de água para as presentes e futuras gerações, na linha do que determinam os supramencionados deveres constitucionais previstos no *caput* e no § 1º do artigo 225 da Constituição.

43. No que tange ao solo, estudo do Ministério do Meio Ambiente (MMA) afirma que “a proteção das APPs destinadas a proteger a estabilidade geológica e o solo também **previne o assoreamento** dos corpos d’água e **a ocorrência de enxurradas e deslizamentos** de terra, contribuindo para a **garantia da segurança das populações residentes**.”<sup>18</sup>

44. O tema é de destacada relevância, dada a sua relação direta com o **direito à vida**, visto serem as **APPs imprescindíveis para evitar catástrofes e mortes**. Como exemplifica o aludido estudo do MMA, produzido em 2011, a “**catástrofe que atingiu a região serrana do Rio de Janeiro** com mais de 900 mortos e centenas de desaparecidos, assim como aquela que se abateu sobre **a região do Vale do Itajaí** em Santa Catarina no final do ano de 2008 (com mais de 130 mortos) são **exemplos contundentes** desses problemas, incluindo **prejuízos econômicos e perdas de vidas humanas, que decorrem ou são potencializados pela ocupação de tais áreas**.”<sup>19</sup>

45. Entre os inúmeros estudos sobre a relevância das faixas marginais de cursos d’água em áreas urbanas para a manutenção da biodiversidade, da fauna e da flora, pode-se mencionar avaliação técnica feita no município de Campo Grande/MS com a população de aves, visto que “a avifauna pode ser um dos indicadores de qualidade

---

<sup>17</sup> RMA. Por que desmatar 79% da área de mananciais secou São Paulo. 17.10.2014. Disponível em: <http://rma.org.br/artigo/por-que-desmatar-79-da-area-de-mananciais-secou-sao-paulo/>. Acesso em: 16.08.2022.

<sup>18</sup> SCHÄFFER, Wigold Bertoldo *et al.* “Áreas de Preservação Permanente e Unidades de Conservação & Áreas de Risco. O que uma coisa tem a ver com a outra?” Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2011.

<sup>19</sup> Idem.



ambiental em área urbana.”<sup>20</sup> A avaliação considerou a proteção de áreas verdes no meio urbano essencial para a manutenção das espécies, concluindo que “a conexão de áreas verdes urbanas com áreas de preservação possibilita locais de alimentação, dormitório, reprodução e nidificação para várias espécies de aves (...). Estudos semelhantes, realizados em áreas verdes urbanas demonstram que estas **funcionam como corredores ecológicos de grande importância**, por representar um **refúgio para a biodiversidade local**.”<sup>21</sup>

46. No que toca ao bem-estar das populações humanas, além dos conhecidos benefícios da presença da vegetação nativa para a saúde humana e da já mencionada função de prevenção de desastres, estudos realizados em municípios das mais diferentes regiões do país demonstram a importância da preservação das faixas marginais de cursos d’água nos meios urbanos, como se infere dos exemplos abaixo:

- Estudo sobre o município de Porto Velho/RO: “A gente observa pelas imagens de satélite que os igarapés urbanos, que não estão sendo cuidados, que não tem a preservação da mata ciliar, acabam não ajudando no conforto térmico, fazendo com que seja registrado um aumento de temperatura. Já em outros locais com vegetação e cuidado com a preservação da mata ciliar, implica no conforto térmico.”<sup>22</sup>
- Estudo sobre o município de Ferros/RN: “Fator importante para os valores mínimos [de aumento de temperatura] é característico da ocorrência de corpos hídricos e a ocorrência de fragmentos de mata ciliar em suas circunvizinhanças que possuem um maior vigor vegetativo (...), fazendo com que haja uma redução na temperatura e melhorando a sensação de conforto térmico.”<sup>23</sup>

47. Esse egrégio Supremo Tribunal Federal vem reconhecendo amplamente a proteção constitucional e a essencialidade das APPs situadas nas margens de cursos d’água, como se viu, por exemplo, no julgamento da ADC n.º 42. Nos termos da manifestação do relator, e. Presidente Ministro **Luiz Fux**, “a própria regra

---

<sup>20</sup> OPPLIGER, E. A.; FONTOURA, F. M.; OLIVEIRA, A. K. M. de; TOLEDO, M. C. B. de; SILVA, M. H. S. da; GUEDES, N. M. R. “A estrutura de áreas verdes urbanas como indicador de qualidade ambiental e sua importância para a diversidade de aves na cidade de Campo Grande, Mato Grosso do Sul.” Paisagem e Ambiente, [S. l.], v. 30, n. 44, p. 162864, 2019. DOI: 10.11606/issn.2359-5361.paam.2019.162864. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/paam/article/view/162864>. Acesso em: 10.08.2022.

<sup>21</sup> Idem.

<sup>22</sup> G1. Pesquisa aponta variações de calor em diversos pontos de Porto Velho. 17.10.2012. Disponível em: <https://g1.globo.com/ro/rondonia/noticia/2012/10/pesquisa-aponta-variacoes-de-calor-em-diversos-pontos-de-porto-velho.html#:~:text=Um%20estudo%20realizado%20em%20Porto,h%C3%A1%20nos%20bairros%20da%20capital>. Acesso em: 10.08.2022. TEJAS, G. T.; NUNES, D. D.; SOUZA, R. M. S.; CORRÊA, A. C. S.; WATANABE, M. “Análise da temperatura de superfície em ambientes urbanos: um estudo por meio do sensoriamento remoto na cidade de Porto Velho/RO (1985-2011).” Confins, n. 32, 2017. Disponível em: <http://journals.openedition.org/confins/12191>. Acesso em: 10.08.2022.

<sup>23</sup> AIRES, A. A.; BEZERRA, J. M. “Mapeamento do índice de vegetação e temperatura de superfície da cidade de Pau dos Ferros-RN.” Rev. Tecnol. Soc., Curitiba, v. 17, n. 48, p. 113-131, jul./set. 2021. Disponível em: <https://periodicos.utfpr.edu.br/rts/article/view/12459>. Acesso em: 10.08.2022.

**constitucional impede o esvaziamento da proteção das APPs (...)**<sup>24</sup>. Conclui a e. Ministra **Cármen Lúcia**, embasada em passagem doutrinária, que “a função ambiental primordial das APPs ao longo dos cursos d’água relaciona-se diretamente com a manutenção do leito, prevenindo a sua extinção, a queda de barrancos e encostas, bem como o assoreamento. (...) Nesse sentido, **importante a preservação da vegetação que margeia os cursos d’água**, lagos, lagoas e reservatórios naturais ou artificiais.”<sup>25</sup> Ainda, conforme a leitura do e. Ministro **Dias Toffoli**, “a previsão questionada em análise subverte a própria **função ambiental da APP, que é proteger o solo – evitando a erosão e conservando sua fertilidade – e a qualidade dos recursos hídricos.**”<sup>26</sup>

48. Ao permitir que cada um dos 5.570 municípios brasileiros remova a proteção das APPs de cursos d’água, viabilizando a proliferação de novos desmatamentos e atividades danosas, **a Lei n.º 14.285/2021 impacta de forma irreversível e severa e coloca em grave risco todas as funções essenciais ao equilíbrio ecológico nacional desempenhadas por esses espaços territoriais especialmente protegidos**, a saber, a **proteção da água**, da **estabilidade geológica**, do **solo**, da **biodiversidade**, da **fauna**, da **flora**, da **paisagem** e do **bem-estar** das populações humanas.

### **III.2. O PRINCIPAL EFEITO DA LEI N.º 14.285/2021: ABERTURA DE APPS ATUALMENTE PRESERVADAS PARA NOVOS DESMATAMENTOS E PARA OCUPAÇÕES COM TODOS OS GRAUS DE IMPACTO**

49. Para a exata compreensão do objeto da presente ADI, é necessário evidenciar os **reais efeitos da Lei n.º 14.285/2021**. De modo geral, a alteração central ocorreu no regime jurídico de proteção das APPs das faixas marginais de cursos d’água, para **permitir que cada um dos 5.570 municípios brasileiros reduza ou elimine esses espaços territoriais especialmente protegidos e, com isso, viabilize a supressão integral da vegetação nativa e a realização de novos empreendimentos e ocupações dentro das larguras mínimas de proteção** estabelecidas pelo artigo 4º, I, da Lei de Proteção da Vegetação Nativa, abaixo transcrito:

“Art. 4º...

I – ...

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;

---

<sup>24</sup> Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADC n.º 42. Tribunal Pleno. Relator: Min. Luiz Fux. DJe: 13.08.2019.

<sup>25</sup> Idem. Voto: Min. Cármen Lúcia.

<sup>26</sup> Idem. Voto: Min. Dias Toffoli.

- 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.”

50. Assim, ao permitir a diminuição ou a extinção das faixas marginais de preservação permanente em áreas urbanas consolidadas, a Lei n.º 14.285/2021 tem como **principal efeito permitir a realização de novos desmatamentos e, ainda, a instalação de novas ocupações e atividades dentro das metragens estabelecidas pela própria Lei n.º 12.651/2012, inclusive empreendimentos considerados poluentes ou até mesmo caracterizados como de significativo impacto ambiental**, independentemente de estarem ou não abrangidas nas hipóteses excepcionalíssimas de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental (art. 8º da Lei n.º 12.651/2012).

51. É exatamente isso o que se extrai da principal alteração realizada pela Lei n.º 14.285/2021: a inclusão do §10 no artigo 4º da Lei n.º 12.651/2012 **autoriza municípios a desconstituírem os patamares mínimos de proteção especial das APPs estabelecidos na lei federal**. Confira-se o novo dispositivo:

“§ 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.”

52. Todas as demais modificações realizadas pela nova Lei n.º 14.285/2021, tanto sobre a Lei n.º 11.952/2009 quanto na Lei n.º 6.766/1979, decorrem diretamente dessa alteração principal efetivada na Lei n.º 12.651/2021, visto que justamente “adequam” os textos legais à nova permissão para a redução ou a eliminação das APPs de faixas marginais em áreas urbanas. A única exceção é o novo inciso III-A do artigo 4º da Lei n.º 6.766/1979, que não parece guardar relação com o tema das faixas marginais de preservação permanente. Confira-se as demais alterações realizadas pela Lei n.º 14.285/2021, além da já mencionada inclusão do § 10 no artigo 4º da Lei de Proteção da Vegetação Nativa:

“Art. 3º O art. 22 da Lei n.º 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 n.º 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 n.º 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’;”

53. Aliás, observe-se, que as duas alterações realizadas pela Lei n.º 14.285/2021 na mencionada Lei n.º 6.766/1979 se aplicam apenas e tão somente a loteamentos, inclusive e especialmente o inciso III-B, *in fine*, do artigo 4º, visto que o *caput* prevê: “os loteamentos deverão atender.” Daí que a “obrigatoriedade de uma faixa não edificável para cada trecho da margem” e a exigência de sua indicação em “diagnóstico socioambiental a ser elaborada pelo Município” possuem **aplicação limitada a casos de loteamento, não incidindo quando se tratar de qualquer outra forma de ocupação ou desmatamento.**

54. Diante da nova Lei n.º 14.285/2021, aprovada em processo legislativo sumário e que destoa aproximadamente um século de legislação florestal, estabeleceu-se que **cada um dos 5.570 municípios brasileiros poderá definir faixas marginais distintas daquelas estabelecidas nacionalmente pelo mencionado inciso I do artigo 4º da Lei n.º 12.651/2012, reduzindo-as ou até mesmo eliminando-as, o que significa permitir novos desmatamentos e ocupações, para quaisquer finalidades, nas matas ciliares.**

55. No ponto, importa destacar que, diferentemente da premissa falsa que orientou o processo legislativo de aprovação da Lei n.º 14.285/2021, **as alterações por ela realizadas não têm como finalidade a regularização de ocupações anteriormente incidentes sobre as APPs de faixas ciliares.** Observe-se que, antes mesmo das alterações promovidas pela questionada Lei n.º 14.285/2021, **a própria Lei n.º 12.651/2012 já**

**previa dois dispositivos especificamente voltados a garantir a regularização de ocupações e atividades pretéritas dentro de APPs**, sejam elas de interesse social, ou de interesse individual. Trata-se dos artigos 64 e 65 da Lei Florestal, que abaixo se transcreve pela relevância que possuem para elucidar a questão:

“Art. 64. Na Reurb-S dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente, **a regularização fundiária será admitida** por meio da aprovação do **projeto de regularização fundiária**, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana.

§ 1º **O projeto de regularização fundiária de interesse social** deverá incluir **estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais** em relação à situação anterior com a adoção das medidas nele preconizadas.

§ 2º **O estudo técnico** mencionado no § 1º deverá conter, no mínimo, os **seguintes elementos**:

I – caracterização da **situação ambiental** da área a ser regularizada;

II – especificação dos **sistemas de saneamento básico**;

III – proposição de intervenções para a **prevenção e o controle de riscos geotécnicos e de inundações**;

IV – **recuperação de áreas degradadas** e daquelas não passíveis de regularização;

V – comprovação da **melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental**, considerados o uso adequado dos **recursos hídricos**, a não ocupação das **áreas de risco** e a **proteção das unidades de conservação**, quando for o caso;

VI – comprovação da **melhoria da habitabilidade** dos moradores propiciada pela regularização proposta; e

VII – garantia de acesso público às praias e aos corpos d’água.”

“Art. 65. Na Reurb-E dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente não identificadas como áreas de risco, **a regularização fundiária será admitida** por meio da aprovação do **projeto de regularização fundiária**, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana.

§ 1º **O processo de regularização fundiária de interesse específico** deverá incluir **estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais** em relação à situação anterior e ser instruído com os seguintes elementos:

I – a **caracterização** físico-ambiental, social, cultural e econômica da área;

II – a **identificação** dos recursos ambientais, dos passivos e fragilidades ambientais e das restrições e potencialidades da área;

III – a especificação e a avaliação dos **sistemas de infraestrutura urbana** e de **saneamento básico implantados**, outros serviços e equipamentos públicos;

IV – a identificação das **unidades de conservação** e das **áreas de proteção de mananciais** na área de influência direta da ocupação, sejam elas águas superficiais ou subterrâneas;

V – a especificação da **ocupação consolidada existente na área**;

VI – a identificação das **áreas consideradas de risco de inundações** e de **movimentos de massa rochosa**, tais como **deslizamento, queda e rolamento de blocos, corrida de lama** e outras definidas como de **risco geotécnico**;

VII – a indicação das faixas ou áreas em que devem ser resguardadas as características típicas da Área de Preservação Permanente com a devida proposta de **recuperação de áreas degradadas** e daquelas não passíveis de regularização;

VIII – a avaliação dos **riscos ambientais**;

IX – a comprovação da **melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental** e de habitabilidade dos moradores a partir da regularização; e

X – a demonstração de garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos d’água, quando couber.

§ 2º Para fins da regularização ambiental prevista no *caput*, ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água, será mantida **faixa não edificável com largura mínima de 15 (quinze) metros de cada lado**.

§ 3º Em áreas urbanas tombadas como patrimônio histórico e cultural, a faixa não edificável de que trata o § 2º poderá ser redefinida de maneira a atender aos parâmetros do ato do tombamento.”

56. Como se nota, o artigo 64 prevê regras para a regularização de ocupações de interesse social (§ 1º) e o artigo 65 estabelece as orientações para a regularização de ocupações de interesse específico (§ 1º), modalidades assim definidas pela Lei n.º 13.465/2017:

“Art. 13. A Reurb compreende duas modalidades:

I – Reurb de Interesse Social (Reurb-S) – regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e

II – Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) – regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo.”

57. Desse modo, **todas as formas de ocupação irregular em núcleos urbanos informais, de interesse social e específico, em faixas marginais de preservação permanente já contavam com expressa possibilidade de regularização** na legislação de regência.

58. Ademais, deve-se enfatizar que, **antes da Lei n.º 14.285/2021, as intervenções em APP somente poderiam ocorrer em hipóteses excepcionalíssimas**, quando devidamente caracterizada **atividade de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto**, tudo a ser devidamente apreciado pelo órgão ambiental em **processo administrativo autorizativo próprio**. **A intervenção em matas ciliares, como a supressão da vegetação nativa que a protege, era expressamente proibida como regra, inclusive em áreas urbanas**, tornando-se viável apenas e tão somente quando verificada uma das situações taxativamente elencadas pela Lei n.º 12.651/2012 como excepcionalmente admissíveis.

59. Agora, **com a nova Lei n.º 14.285/2012, os 5.570 municípios brasileiros passam a poder reduzir ou até mesmo eliminar suas APPs marginais a cursos d'água**, suprimindo por completo a proteção de caráter permanente anteriormente atribuída pela Lei federal n.º 12.651/2012 a essas áreas. **Retirada esta proteção, o desmatamento da vegetação nativa passa a ser permitido nas margens de rios como regra, e não mais como exceção, uma vez que, com a perda do *status* de APP, deixam de incidir sobre a área as hipóteses excepcionais da utilidade pública, do interesse social ou do baixo impacto**.

60. Ainda nessa lógica, além de viabilizar o desmatamento de matas ciliares como regra, **a redução ou eliminação das APPs abre caminho para a instalação de qualquer tipo de atividade potencialmente causadora de impacto ou degradação** ao meio ambiente ecologicamente equilibrado nas faixas marginais de cursos d'água.

61. Com isso, **poderão ser permitidas em faixas marginais de cursos d'água atividades vedadas por esse mesmo e. Supremo Tribunal Federal**, como a “gestão de resíduos sólidos” e as “instalações necessárias à realização de competições esportivas”, anteriormente previstas no artigo 3º, VIII, ‘b’, da Lei n.º 12.651/2012, mas que foram **consideradas inconstitucionais** quando do julgamento da ADI n.º 4.903, devido à **incompatibilidade de seus impactos com a necessidade de proteção das APPs**.

62. Ainda pior, com a retirada de proteção das APPs autorizada pela Lei n.º 14.285/2021, **até mesmo poderia ser aprovada a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente**, muito mais impactantes do que as atividades de gestão de resíduos e de instalações necessárias à realização de competições esportivas, vedadas por esse Excelso Pretório.

63. Tais apontamentos confirmam o principal efeito das alterações realizadas pela Lei n.º 14.285/2021, ora questionada: **não se está diante de Lei voltada a regularizar ocupações pretéritas. Trata-se, isso sim, de norma destinada a viabilizar o desmatamento de faixas marginais de cursos d'água e permitir novas ocupações e construções nessas APPs, inclusive atividades de significativo impacto socioambiental.**

### **III.3. INOCUIDADE, INEFICÁCIA E INUTILIDADE DOS CRITÉRIOS PREVISTOS NO § 10 DO ARTIGO 4º DA LEI N.º 12.651/2012, INTRODUZIDOS PELA LEI N.º 14.285/2021**

64. Compreendidos os efeitos da Lei n.º 14.285/2021, ora debatida, é preciso examinar os critérios previstos no novo § 10 do artigo 4º da Lei n.º 12.651/2012 para que os municípios possam alterar as faixas marginais das APPs em áreas urbanas.

65. Desde logo, impende atentar para a **desproporcionalidade** gerada pelas inovações da Lei n.º 14.285/2021, o que sobressai quando observado que os já abordados artigos 64 e 65 da Lei n.º 12.651/2012, voltados à **regularização de ocupações pretéritas**, contêm **critérios muito mais rígidos do que os previstos no novo § 10 do**

**artigo 4º**, que permite reduzir ou até mesmo eliminar por completo a proteção permanente conferida às faixas marginais de cursos d'água.

66. Com efeito, **para extinguir uma APP, medida que pode ter altíssimo impacto ambiental** – com desmatamentos em série e a instalação de atividades com significativo impacto –, a Lei n.º 12.651/2012, com a redação dada pela Lei n.º 14.285/2021, prevê **critérios frouxos, com alto grau de subjetividade e que, se bem examinados, são inócuos, ineficazes e inúteis** aos fins a que se propõem. Por sua vez, **para realizar a regularização de ocupações já existentes, atividade socialmente relevante e de menor impacto**, a Lei n.º 12.651/2012 prevê **critérios bem mais rígidos, seguros, objetivamente aferíveis** e que, na prática, **protegem adequadamente** o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

67. Os artigos 64 e 65 da Lei n.º 12.651/2012 exigem a realização de **estudos técnicos específicos** destinados a avaliar **temas essenciais**, como: o diagnóstico ambiental da área; o saneamento básico; a prevenção e controle de riscos geotécnicos e de inundações; a recuperação das áreas não ocupadas; a melhoria das condições urbano-ambientais; a proteção de recursos hídricos; a não ocupação de áreas de risco; a proteção de unidades de conservação; e a garantia de condições adequadas de habitabilidade.

68. Tais critérios visam garantir os **direitos de pessoas ocupantes de faixas marginais** de cursos d'água e, ao mesmo tempo, **manter todos os componentes ambientais** que interagem para o equilíbrio ecológico dessas áreas especialmente protegidas, além de **resguardar a segurança, a vida e a qualidade de vida** das pessoas, a **prevenção de desastres geológicos** – como deslizamentos, inundações e outros –, bem como as **condições de habitabilidade**.

69. O mesmo cuidado, com a devida ponderação entre os direitos fundamentais envolvidos, passa longe do novo § 10 do art. 4º da Lei n.º 12.651/2012 e demais alterações decorrentes da Lei n.º 14.285/2021. Tais inovações permitem que áreas essenciais e que ainda se encontram intactas, qualificadas como de preservação permanente, sujeitem-se a desmatamentos e atividades potencialmente causadoras de todas as modalidades de impacto socioambiental, **situações de gravidade extrema e muito mais impactantes do que a regularização fundiária e nas quais não se verifica interesse social relevante apto a justificar a desproteção ambiental**.

70. Apresentamos abaixo, de forma tabelada, um **comparativo entre essas distintas e contraditórias condições** agora existentes dentro da própria Lei Florestal, a



tornar inequívocas a desproporcionalidade gerada pela Lei n.º 14.285/2021 e a insuficiência dos critérios por ela previstos:

<b>Crítérios</b>	<b>Artigo 65 da Lei n.º 12.651/2012</b>	<b>Artigo 4º, § 10º da Lei n.º 14.285/2021</b>
Estudo técnico ambiental (que avalia tecnicamente todos os demais critérios abaixo)	<b>X</b>	
Não ocupação de áreas identificadas como de risco.	<b>X</b>	<b>X</b> (sem efetividade, cf. abaixo)
Caracterização físico-ambiental, social, cultural e econômica da área.	<b>X</b>	
Identificação dos recursos ambientais, dos passivos e fragilidades ambientais e das restrições e potencialidades da área.	<b>X</b>	<b>X</b> (apenas recursos hídricos, mas sem efetividade, cf. abaixo)
Identificação das unidades de conservação e das áreas de proteção de mananciais na área de influência direta da ocupação, sejam elas águas superficiais ou subterrâneas.	<b>X</b>	
Especificação da ocupação consolidada existente na área.	<b>X</b>	
Identificação das áreas consideradas de risco de inundações e de movimentos de massa rochosa.	<b>X</b>	
Indicação das faixas ou áreas em que devem ser resguardadas as características típicas da APP com a devida proposta de recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização.	<b>X</b>	
Avaliação dos riscos ambientais.	<b>X</b>	
Comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores a partir da regularização.	<b>X</b>	
Demonstração de garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos d'água, quando couber.	<b>X</b>	
Largura mínima de faixa não edificável.	<b>X</b>	
Atendimento aos parâmetros de tombamento, quando couber.	<b>X</b>	

71. Sobre o tema, vale trazer trecho do parecer técnico elaborado pela 4ª Câmara do Ministério Público Federal a respeito de projeto de lei de teor similar, que igualmente não previa estudos técnicos para a redução ou a eliminação de APPs por municípios:

“A partir da leitura da alteração proposta verifica-se que **não foi previsto qualquer procedimento de ordem técnica** (estudos, levantamentos, projetos etc) prévio à redefinição das APPs. Portanto, há que se concluir que a proposição legislativa ora examinada acabará por **esvaziar o instituto da regularização fundiária urbana das áreas de preservação permanente, na medida em que poderão os municípios, em sua legislação municipal, alterar limites das áreas de preservação permanente, sem que sejam obrigatoriamente observados os requisitos previstos nos artigos 64 e 65 do Código Florestal (Lei Federal nº 12.651/2012).**”<sup>27</sup>

72. Superada essa questão, passemos ao exame de cada um dos critérios previstos no novo § 10º do artigo 4º da Lei n.º 12.651/2012 para que os municípios alterem as APPs de cursos hídricos. São eles:

“§ 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.”

73. Nota-se, desde logo, que a oitiva de conselhos estaduais, municipais ou distrital de meio ambiente, longe de garantir a necessária adequação técnica da deliberação municipal, significa mera consulta, de caráter opinativo e não vinculante, à instância colegiada ambiental. Não se trata de determinação para que os conselhos sejam efetivamente considerados e muito menos que as Câmaras Municipais acatem suas orientações. Pelo contrário, **a previsão em comento ressalta o caráter político da decisão municipal sobre a redução ou a extinção de APPs, afastada da imperiosa adequação técnica, independente das deliberações e determinações dos conselhos.** Dito isso, passemos ao exame dos critérios previstos nos incisos do aludido dispositivo introduzido pela Lei n.º 14.285/2021.

### **III.3.1. INCISO III – INUTILIDADE DA RESTRIÇÃO DAS HIPÓTESES EXCEPCIONAIS PARA INTERVENÇÃO EM APP SE O SEU REGIME DE PROTEÇÃO DEIXAR DE EXISTIR**

74. Iniciando-se pelo critério previsto no inciso III, dada a obviedade de sua ineficácia, seu conteúdo repete o que já consta da Lei n.º 12.651/2012, em seu artigo 8º,

---

<sup>27</sup> Ministério Público Federal. 4ª Câmara de Coordenação e Revisão: Meio Ambiente e Patrimônio Cultural. Nota Técnica 4ª CCR n.º 4/2018 sobre o Projeto de Lei do Senado n.º 368/2012. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-da-atuacao/publicacoes/notas-tecnicas/NT420184CCRPLS3682012AlteradoCodigoFlorestal.pdf>. Acesso em: 16.08.2022.

sobre ser permitida, em APP, a realização de atividades de utilidade pública, de interesse social e de baixo impacto ambiental.

75. Ora, **mas se o novo § 10 do artigo 4º viabiliza justamente que seja retirado o regime jurídico de preservação permanente das faixas marginais, o critério previsto no inciso III não será aplicável às APPs a serem eliminadas pelos municípios, visto que elas terão perdido o *status* de proteção.**

76. Basta perceber que o inciso III se aplica para os casos de “atividades ou [os] empreendimentos a serem instalados **nas áreas de preservação permanente**”, de modo que o fato gerador de sua aplicação é o regime jurídico especial de proteção permanente das faixas marginais. **Se as áreas não mais serão consideradas de “preservação permanente”, a restrição sobre sua ocupação para os casos de utilidade pública, interesse social e baixo impacto ambiental deixa de incidir.**

77. Trata-se, à toda evidência, de critério “teatral”, um verdadeiro “faz de conta” destinado a **envernizar e escamotear os gravíssimos retrocessos socioambientais** trazidos pela Lei n.º 14.285/2021. A inocuidade, ineficácia e inutilidade do inciso III é incontestável.

### **III.3.2. INCISO II – IMPOSSIBILIDADE DOS PLANOS GARANTIREM QUALQUER PROTEÇÃO À ÁGUA QUANDO DA REDUÇÃO DAS APPS**

78. O mesmo ocorre com o critério previsto no inciso II. Ao estabelecer que a redução ou a eliminação de áreas de preservação permanente deve observar as “diretrizes do plano de recursos hídricos, do plano de bacia, do plano de drenagem ou do plano de saneamento básico, se houver”, pode aparentar que o legislador teria pretendido proteger os recursos hídricos, uma das funções essenciais das faixas marginais de cursos d’água. **Ledo engano.**

79. No caso, o que ocorre é uma autêntica **malversação dos institutos escolhidos para dar suporte à decisão.**

80. É que, em primeiro lugar, esses instrumentos de gestão da água **não possuem qualquer conteúdo sobre especificidades locais e, bem assim, não se encontra neles qualquer informação que possa orientar os municípios sobre a possibilidade ou não de se abrir faixas marginais para supressão vegetal e novas ocupações.** Tais instrumentos, na realidade, possuem diretrizes gerais norteadoras da implementação da

Política Nacional dos Recursos Hídricos e da atuação do Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos e, portanto, não tratam de especificidades locais.

81. Nesse sentido, observe-se, por exemplo, o Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) 2022-2040, que reúne diretrizes, programas e metas, pactuados para o horizonte temporal de curto (2026), médio (2030) e longo prazos (2040), com base nas diretrizes gerais da Política Nacional de Recursos Hídricos. São cinco os seus Programas, nenhum deles versando sobre orientações relacionadas às APPs localizadas em áreas urbanas:

- Programa 1 – Fortalecimento do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, voltado ao ambiente interno do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;
- Programa 2 – Instrumentos de Gestão de Recursos Hídricos, que trata da implementação dos instrumentos de gestão de recursos hídricos, além do Cadastro e da Fiscalização dos Usos;
- Programa 3 – Gestão da Qualidade e Quantidade de Recursos Hídricos, que inclui temas como monitoramento da água, base de dados, águas subterrâneas;
- Programa 4 – Integração da Política Nacional de Recursos Hídricos com Políticas e Planos Setoriais, o que inclui as interfaces da Política Nacional de Recursos Hídricos com outras políticas setoriais, visando abranger a água em seus usos múltiplos;
- Programa 5 – Sistema de Gerenciamento do Plano Nacional de Recursos Hídricos, que busca definir as diretrizes de monitoramento e avaliação do Plano de Ação.

82. Esse conjunto de ações propostas nos programas do PNRH possui caráter macro para um universo temporal longo e versa sobre aspectos ligados à Lei n.º 9.433/1997, para gestão e governança da água nas bacias e regiões hidrográficas brasileiras, com foco em ações voltadas a garantir os usos múltiplos da água, com padrões e metas progressivas de qualidade.

83. A abordagem local para APPs urbanas é totalmente incompatível com a Política Nacional de Recursos Hídricos, **quebra a lógica da gestão integrada e do planejamento por bacia hidrográfica e potencializa conflitos**, o que demonstra a total **inaptidão dos planos de bacias ou de recursos hídricos para orientar municípios sobre o tema**.

84. E mais: **sendo as águas brasileiras de domínio da União ou dos estados**, como será melhor abordado adiante, **nenhum desses planos envolve ou mesmo aborda especificidades municipais, ainda menos sobre faixas marginais, uma vez que adotam a bacia hidrográfica como unidade de planejamento e não as divisões político-administrativas dos territórios municipais**.

85. Ademais, **nenhum dos planos previstos no inciso II versa sobre ou avalia a possibilidade ou não de se desmatar ou ocupar áreas marginais de cursos d'água.** Tais planos, na realidade, **nem poderiam considerar** qualquer possibilidade de destruição ou ocupação dessas faixas de proteção permanente, **pois a regra nacional, aplicada secularmente no Brasil, sempre foi a da vedação à utilização desses espaços territoriais especialmente protegidos** – ressalvadas as já mencionadas hipóteses excepcionais. Dessa forma, absolutamente nenhum dos planos previstos no inciso II pode guiar a decisão dos municípios sobre a redução ou a eliminação das APPs.

86. Ante a crescente degradação e assoreamento das faixas marginais dos cursos d'água nas últimas décadas, os planos de recursos hídricos existentes, quando tratam do tema, mencionam genericamente a necessidade de proteção das faixas marginais. A título de exemplo, veja-se o seguinte trecho do Plano de Bacia do Rio Paraíba do Sul:

“Essa ocupação, em certos casos, configura invasão da calha principal do rio e vem-se processando em ritmo acelerado; necessita, urgentemente, ser contida por meio de uma **política ostensiva de preservação das áreas marginais dos cursos de água**, sob pena de aumentarem, cada vez mais, as restrições estabelecidas no trabalho do GCOI.”<sup>28</sup>

87. Mais ainda, mesmo **quando há planos de bacias hidrográficas completos e bem estruturados, há escassez ou inexistência de informações e orientações sobre o tema das APPs.** É o que se observa do exemplo do plano da bacia hidrográfica do rio São Francisco, como demonstra o trecho abaixo:

“O **déficit de conhecimento quanto à conservação da natureza** evidencia-se através da **escassez de informações sobre a flora e alguns dos grupos de fauna na BHSF** [Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco), elevada porcentagem de espécies de flora e fauna não avaliada quanto a seu estatuto de conservação e inexistência de mapeamento e programas de monitoramento para algumas figuras de proteção legal (APP e Reservas Legais).”<sup>29</sup>

88. De mais a mais, é preciso dar **especial destaque ao termo “se houver”**, presente na parte final do inciso II, ora abordado. Ainda que esses planos contivessem conteúdo apto a orientar municípios sobre a desconstituição de faixas marginais de preservação permanente, o que não é o caso, restam os seguintes questionamentos: **e se não houver algum dos planos em determinada localidade? E se não existir nenhum dos planos previstos no inciso II num determinado município que pretenda reduzir**

---

<sup>28</sup> Disponível em: <https://www.ceivap.org.br/downloads/pgrh-re-010-r0-voll.pdf> Acesso em 09.08.2022.

<sup>29</sup> Comitê da Bahia Hidrográfica do Rio São Francisco. Plano de Recursos Hídricos 2016/2025, p. 130. Disponível em: <https://cbhsaofrancisco.org.br/documentacao/plano-de-recursos-hidricos-2016-2025/>. Acesso em: 10.08.2022.

**suas APPs? E se, mesmo existindo plano, não houver informações e orientações específicas sobre o tema das APPs, como apontado acima? Não haverá nenhuma avaliação sobre os impactos sobre os recursos hídricos?**

89. Tais perguntas possuem relevância, visto que, segundo dados oficiais da Agência Nacional de Água (ANA)<sup>30</sup>: (i) **das 27 unidades da federação, 11 não têm planos de recursos hídricos implementados;** (ii) **das 12 bacias hidrográficas, apenas oito possuem planos;** há **239 comitês de bacias hidrográficas** no país com **somente 169 planos de bacia elaborados;** (iv) na Amazônia Legal, apenas as Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos dos rios Tocantins-Araguaia e da vertente da margem direita do rio Amazonas tiveram os primeiros planos de bacias aprovados em 2009 e 2010, respectivamente. Em 2011, as atividades do colegiado gestor da UGRH Tocantins-Araguaia foram descontinuadas e não houve evolução na implementação. Nos sistemas estaduais de recursos hídricos da bacia amazônica o Pará concluiu seu primeiro Plano de Recursos Hídricos em 2021 e o Amapá está em elaboração. Mas o fato é que **a maioria das bacias hidrográficas da Amazônia não possuem Planos de Recursos Hídricos implementados.**

90. Se ainda inexistem ou não estão implementados inúmeros planos em diversas regiões do país<sup>31</sup>, evidencia-se, novamente, que a Lei n.º 14.285/2021 é uma “licença para matar” os recursos hídricos brasileiros, pois **os municípios reduzirão suas faixas marginais de proteção sem qualquer avaliação a respeito dos impactos sobre a quantidade e a qualidade da água.**

91. Diante disso, salta aos olhos a **inocuidade, a ineficácia e a inutilidade do critério previsto no inciso II para a finalidade a que se propõe**, a proteção dos recursos hídricos. Certamente, este inciso foi incluído na lei para “aparentar” que a redução da APP só ocorrerá quando não trouxer prejuízo para os recursos hídricos. Mas, neste caso, como visto, as aparências enganam.

92. Na realidade, a permissão para que municípios reduzam ou eliminem suas APPs de cursos d’água é **medida totalmente anticientífica, desproporcional e sem razoabilidade ante as graves ameaças que atualmente pairam sobre os recursos hídricos brasileiros.**

---

<sup>30</sup> Relatório de Conjuntura ANA 2021/2024. Disponível em: <https://relatorio-conjuntura-ana-2021.webflow.io/capitulos/gestao-da-agua>. Acesso em: 16.08.2022.

<sup>31</sup> Disponível em: <https://metadados.snirh.gov.br/geonetwork/srv/por/catalog.search#/metadata/976eb381-2453-4664-9d31-8647210c5e76> Acesso em 09.08.2022.

93. Líder do *ranking* mundial dos maiores detentores de água doce no mundo, o Brasil está secando. Segundo estudo técnico do Mapbiomas, **em pouco mais de três décadas, o país perdeu mais de três milhões de hectares de superfície coberta por água**, área maior do que o estado do Alagoas, ou seis vezes maior do que o Distrito Federal.<sup>32</sup> Localizado no Pantanal, patrimônio nacional, **o Mato Grosso do Sul perdeu 57% de suas águas no período**. Em 20.08.2021, **o rio Paraguai, o mais importante do bioma, atingiu 0,44 metro em Cáceres (MT), o nível mais baixo já registrado**. Na Amazônia, outro bioma qualificado como patrimônio nacional pelo artigo 225, § 4º, da Constituição Federal, **o Rio Negro perdeu 22% de sua superfície de água**. Já o **Rio São Francisco**, um dos mais relevantes do país, **perdeu cerca de 50% de sua superfície de água nas últimas três décadas**.<sup>33</sup>

94. **Em 2021, o Brasil viveu sua pior crise hídrica dos últimos 91 anos**, desde que o sistema de monitoramento passou a funcionar. Além de afetar o abastecimento público, diretamente vinculado ao direito ao acesso à água e bem assim ao direito à própria vida, a escassez hídrica **impacta diretamente a economia nacional em seus mais diversos setores**.

95. De acordo com o Operador Nacional do Sistema Elétrico, **os reservatórios de hidrelétricas do Sudeste e do Centro-Oeste, que geram 70% da energia do país, operavam com a mais baixa capacidade da história**<sup>34</sup>, fato que produziu aumento de custos generalizado não apenas na conta de energia elétrica, mas em todos os setores produtivos.<sup>35</sup>

96. O setor elétrico tem plena ciência sobre a relevância da proteção da vegetação nativa para a garantia de suas atividades hidrelétricas. A Usina Hidrelétrica de Itaipú, por exemplo, possui uma faixa de proteção das matas ciliares de 210 metros, em média, ao longo de todo o reservatório. Segundo o superintendente de gestão ambiental do empreendimento, “a segurança energética está diretamente associada à segurança hídrica,

---

<sup>32</sup> G1 - Fantástico. “Brasil: colapso ambiental”: Pantanal é o bioma que mais perdeu água no país. 22.08.2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2021/08/22/brasil-colapso-ambiental-pantanal-e-o-bioma-que-mais-perdeu-agua-no-pais.ghtml>. Acesso em: 10.08.2022.

<sup>33</sup> Mapbiomas. São Francisco perdeu 50% da superfície de água nas últimas três décadas. Disponível em: <https://mapbiomas.org/sao-francisco-perdeu-50-da-superficie-de-agua-nas-ultimas-tres-decadas>. Acesso em: 10.08.2022.

<sup>34</sup> O Globo. Nível dos reservatórios de hidrelétricas do Sudeste e Centro-Oeste é o mais baixo da História. 02/08/2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/nivel-dos-reservatorios-de-hidreletricas-do-sudeste-centro-oeste-o-mais-baixo-da-historia-25136587>. Acesso em: 10.08.2022.

<sup>35</sup> EBC. Brasil enfrenta a pior crise hídrica em 91. 10.09.2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/economia/audio/2021-09/brasil-enfrenta-pior-crise-hidrica-em-91-anos>. Acesso em: 10.08.2022.

e nossos recursos hídricos estão associados aos ciclos climáticos e à riqueza de nossos ecossistemas.”<sup>36</sup>

97. A expressiva redução de vazão nos rios brasileiros afeta o transporte de *commodities* e o suprimento de alimentos. No exemplo do **Rio Parará, o mais importante do país, o transporte hidroviário tem se tornado praticamente impossível em determinadas épocas do ano**, afetando o transporte de grãos e minérios, inclusive para outras nações.<sup>37</sup>

98. A agricultura irrigada tem convivido com significativos e crescentes prejuízos. Devido à escassez hídrica, o setor sofre com **expressivas altas no custo da irrigação, bem como com quebras de safra, que acarretam relevantes perdas de produção, inclusive de produtos que constituem a base da alimentação brasileira, como o arroz e o feijão.**<sup>38</sup>

99. Enfim, sendo a água o principal elemento a garantir a vida e a viabilizar a economia, além dos direitos sociais associados, e considerando a demonstrada inaptidão do critério ora sob análise para a sua manutenção, resta demonstrado que a Lei n.º 14.285/2021 **desprotege esse recurso tão precioso e finito, atentando contra a garantia do bem-estar da população brasileira.**

### III.3.3. INCISO I – FRAGILIDADE DA PREVISÃO PARA EFETIVAMENTE EVITAR DESASTRES

100. Com os eventos climáticos extremos decorrentes do aquecimento global, cada vez mais frequentes e intensos, milhares de municípios brasileiros têm vivido sob forte risco de secas severas e de desastres ambientais, como inundações e deslizamentos de terra. São fenômenos causados por uma conjunção de fatores, sendo um deles, à toda evidência, o desmatamento e a ocupação em APP de encostas e de margens de cursos d’água. Por isso, o Poder Público deveria buscar meios de reduzir os riscos de desastres, especialmente mediante a restauração de faixas ciliares, nesta que é a década da

---

<sup>36</sup> Exame. Como a geração elétrica depende das florestas. 19.08.2021. Disponível em: <https://exame.com/colunistas/ideias-renovaveis/como-a-geracao-eletrica-depende-das-florestas/>. Acesso em: 10.08.2022.

<sup>37</sup> UOL. Crise hídrica no Brasil impacta fluxo de commodities e pode afetar o mundo. 30.07.2021. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2021/07/30/crise-hidrica-brasil-impacto-mundial.htm>. Acesso em: 10.08.2022.

<sup>38</sup> O Globo. Crise hídrica chega à agricultura e ameaça o arroz com feijão do brasileiro. 19.08.2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/crise-hidrica-chega-agricultura-ameaca-arroz-com-feijao-do-brasileiro-entenda-25161036>. Acesso em: 10.08.2022.



restauração dos ecossistemas, adotada pela Organização das Nações Unidas para enfrentamento da emergência climática.

101. Mas a Lei n.º 14.285/2021 vai no sentido oposto, sendo que o inciso I acaba por coroar a desregulamentação e a desproteção generalizada trazida pela Lei n.º 14.285/2021. Segundo o dispositivo, os Poderes Legislativos municipais devem estabelecer regras sobre “a não ocupação de áreas com risco de desastre.”

102. Sobre o tema, importa salientar que, mesmo sendo gravíssimos os impactos da desproteção dessas APPs, **a Lei n.º 14.285/2021 dispensa a realização de quaisquer estudos técnicos com a correspondente avaliação técnica adequada para a decisão parlamentar das Câmaras Municipais.**

103. Como já anotado, a exigência de estudos técnicos para orientar as decisões municipais sobre a regularização fundiária em APPs consta expressamente dos artigos 64 e 65 da Lei n.º 12.651/2012. **Trata-se de cuidado extremamente relevante para se evitar que decisões de índole política coloquem em risco a vida das pessoas, além dos patrimônios público e privado.**

104. **Desproporcionalmente**, o mesmo não ocorreu com o novo §10, destinado a viabilizar o desmatamento e a instalação de ocupações de alto impacto nas margens de rios **sem qualquer estudo técnico**, atividades muito mais danosas e arriscadas do que a regularização de ocupações pretéritas.

105. Além da incongruência e da desproporcionalidade, tal fato acaba por gerar uma **anomalia dentro da Lei de Proteção da Vegetação Nativa**, pois a decisão sobre a manutenção de APP em áreas com risco de desastres **será de índole meramente política, não estando disponível, ao legislador municipal, qualquer elemento técnico apto a orientar esta deliberação.**

106. Com efeito, **a inexigência de estudos sobre as áreas com risco de desastres não é um problema trivial, visto estarem em jogo os direitos mais básicos da população brasileira, notadamente o direito à vida e à dignidade.**

107. Ademais, **há um evidente déficit nas definições sobre as áreas de risco e de alagamento nos municípios brasileiros, sendo certo que a imensa maioria não dispõe de tais estudos.**<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/protacao-e-defesa-civil/boas->

108. Ora, se **as Câmaras de Vereadores não possuem competência jurídica e nem capacidade técnica para avaliar a existência de áreas com riscos de desastres, o cenário de ausência de estudos**, tal como observado atualmente na maioria dos municípios, reforça que **a deliberação parlamentar não se pautará pela análise técnica e pela realidade sobre os riscos de desastres**, mas terá como base **apenas e tão somente elementos de índole política**, âmbito no qual comumente há forte influência de setores econômicos, como o da construção civil, notadamente no âmbito municipal.

109. **A situação lamentável atualmente verificada** nos instrumentos de gestão de riscos nos municípios brasileiros **confirma que o critério previsto no inciso I não atingirá a finalidade de proteger a vida das pessoas e de evitar novas ocupações em áreas com risco de desastre**. É o que consta dos dados oficiais do IBGE, que demonstram os **baixíssimos índices de implantação de instrumentos de gestão de riscos**:

“Em 2020, os instrumentos de planejamento voltados para prevenção e gestão de riscos menos presentes eram: lei específica que contemple a prevenção de escorregamentos ou deslizamentos de encostas (**2,0%**); lei específica que contemple a prevenção de enchentes ou inundações graduais, ou enxurradas ou inundações bruscas (**4,1%**); e Carta Geotécnica de Aptidão à Urbanização (**5,7%**). Os mais presentes eram o Plano Diretor que contemple a prevenção de enchentes ou inundações graduais, ou enxurradas ou inundações bruscas (**28,1%**); e a Lei de Uso e Ocupação do Solo que contemple a prevenção de enchentes ou inundações graduais, ou enxurradas ou inundações bruscas (**28,7%**). Foi investigado, apenas no ano de 2020, a existência de Plano de Implantação de Obras e Serviços para Redução de Riscos de Desastres, informado por **6,2%** dos Municípios.”<sup>40</sup>

110. Estudo específico sobre a região do Médio Vale do Itajaí, conhecida pelo seu alto grau de incidência de desastres, reforça que **os municípios brasileiros não possuem capacidade para gerir adequadamente os riscos de desastres, fato que agrava as consequências da Lei n.º 14.285/2021**. Confira-se:

“**Dos 14 municípios participantes do colegiado, observa-se que somente três municípios possuem estrutura mínima adequada para desenvolver o trabalho de gestão de risco e de desastres**, de acordo com a Lei n.º 12.608, de 10 de abril de 2012. (...)”

O Plano Municipal de Redução de Risco (PMRR) é um documento que contempla uma série de diretrizes técnicas e gerenciais que permitem ao Poder Público a implementação de ações estruturais e não-estruturais nos assentamentos precários do município. Conforme o gráfico 14, **a grande maioria, ou seja, 86% dos municípios estudados não têm o Plano Municipal de Redução de Riscos**. (...)”

Sobre o cadastramento de famílias residentes nas áreas de risco dos municípios estudados, verificamos que, **infelizmente, somente 2 dos 14 municípios mantém esse importante controle das famílias estabelecidas nesses locais, configurando**

---

[praticas/mapeamento-de-areas-de-risco](#) Acesso em 09.08.2022.

<sup>40</sup> IBGE. Perfil dos municípios brasileiros em 2020, p. 83. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101871.pdf>. Acesso em: 10.08.2022.

**certa negligência com a segurança dessas pessoas e certamente dificultando em muito a gestão de um possível desastre.**<sup>41</sup>

111. O quadro acima ocorre mesmo sendo conhecida a relação entre a desproteção de faixas marginais de cursos d'água e a ocorrência de desastres ambientais, como enchentes e deslizamentos de terra, resultando em mortes, prejuízos ao patrimônio de vítimas e ao erário público, assim como danos ao meio ambiente.

112. Tal cenário de ausência de estudos sobre riscos, acima anotado, se fez ecoar nos dramáticos resultados do último levantamento do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), segundo o qual **41% dos municípios brasileiros sofreram pelo menos um desastre natural** entre 2008 e 2013. Foram 2.276 cidades atingidas por inundações graduais, enxurradas bruscas e/ou deslizamentos de encostas. **Apenas as enchentes deixaram 1.406.713 pessoas desabrigadas ou desalojadas. No Brasil, 97,4% dos municípios com mais de 500 mil habitantes tiveram alagamentos.**<sup>42</sup> Ainda segundo o IBGE:

“As áreas de ocorrências dos eventos são particularmente importantes, pois estão associadas ao planejamento urbano, às condições de moradia, à existência ou não de Planos de Gestão de Riscos, entre outros fatores. **Em 71,9% dos Municípios com ocorrência de enchentes ou inundações graduais, os desastres ocorreram em áreas naturalmente inundáveis.** (...)

As enchentes, alagamentos e processos erosivos, embora possam ser classificados como ameaças naturais, fazem parte de um complexo maior, pois estão envolvidos fatores socioeconômicos e culturais, como **ocupação irregular de encostas, margens de rios, desmatamentos, entre outros fatores que elevam o grau de vulnerabilidade da sociedade.**<sup>43</sup>

113. De acordo com levantamento da Confederação Nacional de Municípios (CNM), “entre 01 janeiro de 2013 a 05 abril de 2022, as diversas modalidades de desastres naturais causaram **R\$ 341,3 bilhões de prejuízos em todo o Brasil** (...), totalizando 53.960 decretações de anormalidade no período, distribuídas em **93% das cidades brasileiras.**<sup>44</sup> Ainda conforme a entidade, apenas no período entre 01 de janeiro a 05 de

---

<sup>41</sup> AMARAL, E. M.; OLIVEIRA, M. “Situação dos órgãos de proteção e defesa civil nos municípios da Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajaí (AMMVI) após edição da Lei n.º 12.608/2012.” Disponível em: <https://ignis.emnuvens.com.br/revistaignis/article/download/126/117>. Acesso em: 10.08.2022.

<sup>42</sup> Exame. Desastres naturais atingiram 40,9% dos municípios em 5 anos. 30.04.2014. Disponível em: <https://exame.com/brasil/ibge-mostra-desastres-naturais-no-pais-de-2008-a-2013/>. Acesso em: 10.08.2022.

<sup>43</sup> IBGE. Perfil dos municípios brasileiros em 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101871.pdf>. Acesso em: 10.08.2022.

<sup>44</sup> CNM - Confederação Nacional de Municípios. Danos e prejuízos causados por desastres no Brasil entre 2013 e 2022. Estudos Técnicos/Defesa Civil, abril de 2022. Disponível em: [https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Danos%20e%20Preju%C3%ADzos%20causados%20por%20desastres\\_2013%20a%202022\\_atualizado%20em%20abril.pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Danos%20e%20Preju%C3%ADzos%20causados%20por%20desastres_2013%20a%202022_atualizado%20em%20abril.pdf). Acesso em: 10.08.2022.

abril de 2022, os prejuízos causados por desastres somam mais de R\$ 72,3 bilhões, sendo que os quatro primeiros meses do corrente ano já ultrapassaram os prejuízos de todo o ano de 2021. Os recentes desastres entre o final de 2021 e o início de 2022 foram destacados pela CNM, *in verbis*:

“A Confederação Nacional de Municípios (CNM) chama atenção para **os recentes desastres causados pelas chuvas na região Sudeste, que afetaram severamente centenas de Municípios dos Estados da Bahia, Minas Gerais e Rio de Janeiro, os quais infelizmente tiraram a vida de centenas de pessoas e também deixaram milhares de desabrigados e desalojados**, onde, a CNM destaca alguns dados relevantes: a) No Estado da Bahia, as chuvas entre o final de 2021 do início deste ano mataram ao menos 26 pessoas, desalojando quase 100 mil e afetando, no total, mais de 715 mil pessoas; b) Quase no mesmo período, no estado Minas Gerais, as tempestades causaram 25 mortes, deixando mais de 990 mil pessoas afetadas; c) Em fevereiro as chuvas vitimaram 233 pessoas em Petrópolis, Município localizado na região serrana do Estado do Rio de Janeiro; d) No início de abril, o excesso de chuvas causou vários deslizamentos de terra Angra dos Reis, onde acabou deixando 11 vítimas fatais, 07 no Município de Paraty e 01 em Mesquita, contabilizando um total de 20 mortos.”<sup>45</sup>

114. Segundo Nota Técnica sobre o Projeto de Lei que resultou na Lei n.º 14.285/2021, assinada por dezenas de especialistas:

“As APPs, especialmente aquelas às margens dos cursos d’água e nas encostas e topos de morro, geralmente são coincidentes com áreas ambientalmente vulneráveis e de risco, em que (...) edificações de qualquer natureza comprometem a segurança, a vida e a economia da população residente.

(...)

Os dados disponíveis apontam claramente que a absoluta maioria dos diretamente afetados pelas chuvas extremas são os ocupantes de Áreas de Preservação Permanente (...). **Remover essa legislação** não resolve o problema do risco ao qual esses moradores estão submetidos e **agravará enormemente tais tragédias no futuro, caso mais construções sejam admitidas nessas áreas ambientalmente frágeis e de alto risco.**”<sup>46</sup>

115. Da mesma forma, Ima Vieira e Mercedes Bustamante, expoentes da comunidade científica brasileira, em artigo endossado pela Coalizão Ciência e Sociedade intitulado “*A redução das áreas protegidas urbanas é uma ameaça às nossas cidades*”, afirmam que **as disposições da Lei n.º 14.285/2021 “desconsideram nossa dependência de suas funções ecológicas, aumentam consideravelmente nossa vulnerabilidade aos profundos impactos da degradação ambiental e vão na contramão dos Objetivos do**

---

<sup>45</sup> Idem.

<sup>46</sup> Apremavi - Associação de Preservação do Meio Ambiente e da Vida. Nota Técnica: Áreas de Preservação Permanente (APP) em Zonas Urbanas. 23.08.2021. Disponível em: <https://apremavi.org.br/wp-content/uploads/2021/08/nt-apps-urbanas-v6.pdf>. Acesso em: 10.08.2022.

Desenvolvimento Sustentável (ODS), em particular, o **ODS 11 que preconiza tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.**<sup>47</sup>

116. Ora, o **Poder Legislativo**, vocacionado à elaboração e edição de normas gerais e de caráter impessoal, **não é dotado, pela sua própria natureza, de capacidade funcional para a avaliação técnica das áreas com risco de desastre.** Aliás, sua competência volta-se à tomada de **decisões de índole eminentemente política, distanciada da capacidade e do conhecimento técnicos necessários à definição das áreas municipais com riscos de desastres.**

117. **Sem prever a exigência de estudo técnico** apto a definir áreas suscetíveis de ocasionar mortes e perdas patrimoniais, e sendo inequívoco o **cenário atual de ausência de estudos**, a Lei n.º 14.285/2021 acaba por **transformar essa decisão, de altíssima relevância e diretamente relacionada ao direito à vida, numa deliberação política a cargo de cada uma das milhares de Câmaras de Vereadores do país**, sujeitas a diferentes pressões locais por distintos grupos de interesse.

118. Por todas essas razões, compreende-se que o critério previsto no inciso I, em tela, não é apto a resguardar os direitos da população e o erário em relação a áreas com risco de desastres, sendo certo que **a eventual manutenção da Lei n.º 14.285/2021 no ordenamento jurídico aprofundará a já dramática situação de eventos extremos e seus danos à vida e ao patrimônio da população brasileira.**

#### **III.4. MUDANÇAS CLIMÁTICAS E OUTROS IMPACTOS DA LEI N.º 14.285/2021: PAISAGEM, ESTABILIDADE GEOLÓGICA, BIODIVERSIDADE, FAUNA E FLORA, SOLO E BEM-ESTAR DAS POPULAÇÕES HUMANAS**

119. Conforme demonstrado, os critérios previstos nos incisos do novo §10 do artigo 4º da Lei n.º 12.651/2012 são inócuos, ineficazes e inúteis, pois não protegem efetivamente os componentes do bem ambiental que deveriam resguardar. Ainda assim, tais incisos versam apenas e tão somente sobre questões atinentes ao risco de desastres e aos recursos hídricos.

120. Daí já se verifica que **a Lei n.º 14.285/2021, indisfarçadamente, não possui qualquer previsão sobre a necessidade de resguardo da maioria das funções ambientais das áreas de preservação permanente, expressamente previstas no artigo**

---

<sup>47</sup> BUSTAMANTE, M. C; VIEIRA, I. “A redução das áreas protegidas urbanas é uma ameaça às nossas cidades.” O Eco, 23.08.2021. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/analises/a-reducao-das-areas-protegidas-urbanas-e-uma-ameaca-as-nossas-cidades/>. Acesso em: 10.08.2022.

**3º, II**, quais sejam: preservar 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. **Nenhuma dessas funções encontra qualquer medida protetiva na Lei n.º 14.285/2021.**

121. Tal fato, por si só, demonstra que, ao permitir que municípios diminuam ou até mesmo eliminem as APPs de cursos d'água, liberando-as para o desmatamento e para a instalação de toda sorte de empreendimentos, **a Lei n.º 14.285/2021 viabiliza justamente aquilo que o artigo 225, § 1º, III, expressamente veda: a utilização de espaço territorial especialmente protegido com o comprometimento da integridade dos atributos que justificam sua proteção.**

122. Esse Excelso Pretório reforçou a necessidade de observar tal vedação no paradigmático acórdão proferido na ADI n.º 3.540, ao expressar, quanto ao artigo 4º da revogada Lei n.º 4.771/1965, que o órgão ambiental pode autorizar intervenção em APP nas hipóteses excepcionais de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto, “desde que não resulte comprometida a integridade dos atributos que justificaram, quanto a tais territórios, a instituição de um regime jurídico de especial proteção.”<sup>48</sup>

123. De igual modo, ignora-se o dever constitucional de proteger a fauna e a flora e preservar a sua função ecológica (CF, art. 225, **inciso VII**), vez que a Lei n.º 14.285/2021 **coloca em grave risco a função ecológica da flora**, que poderá ser integralmente suprimida nas margens de rios, **e da fauna**, que sofrerá os prejuízos da perda de habitat, com tendência ao desaparecimento do ecossistema e conseqüente interrupção do cumprimento do seu papel na manutenção da biodiversidade e do equilíbrio ecológico. Ainda se nega efetividade ao **inciso I**, pois, com a desproteção de APPs, coloca-se em **risco de dano irreparável todos os processos ecológicos essenciais que tais espaços territoriais garantem.**

124. Na realidade, a liberação da destruição de matas ciliares em áreas urbanas nos 5.570 municípios brasileiros é um **indubitável contrassenso não apenas no plano constitucional, mas, igualmente, no plano científico.**

125. Além do já demonstrado **aumento nos desastres climáticos nos últimos anos**, confirmando-se anteriores previsões da comunidade científica, há inúmeros estudos com amplo **consenso científico sobre o crescente agravamento futuro da crise do**

---

<sup>48</sup> Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. MC-ADI n.º 3540. Relator: Min. Celso de Mello. DJe: 03.02.2006.

**clima nas cidades** e a necessidade de proteção da vegetação nativa existente em municípios, notadamente nas APPs.

126. Ademais, no Brasil, o **setor que mais emite gases causadores da emergência climática é o de mudança do uso da terra, 46% do total, conceito diretamente ligado ao desmatamento.**<sup>49</sup> A relevância das florestas nativas, portanto, transcende a fundamental manutenção do equilíbrio ecológico, para incidir diretamente sobre o **equilíbrio climático**<sup>50</sup>, do qual depende a humanidade.

127. Diante desse quadro, **a abertura de faixas marginais de preservação permanente para novos desmatamentos atenta contra a necessidade de redução das emissões de gases causadores das mudanças do clima.**

128. Mas o mais grave é que, além de ir na contramão das medidas de mitigação, a Lei n.º 14.285/2021 representa **decisão radicalmente conflitante com as urgentes medidas necessárias à adaptação climática por municípios.**

129. O *IPCC*<sup>51</sup> e outros centros científicos têm demonstrado forte preocupação com os **efeitos das mudanças climáticas nas cidades**. A magnitude do problema é verificada quando se recorda que 85,7% da população brasileira habita em áreas urbanas, devendo chegar a 91% em 2050, segundo avaliações da Organização das Nações Unidas – ONU.<sup>52</sup>

130. **O aumento do nível do mar e a intensificação de eventos extremos ameaçam a maioria das cidades brasileiras, algumas podendo desaparecer ou virar em parte inabitáveis** e tornando sem precedentes os níveis de migração humana (refugiados climáticos<sup>53</sup>), em especial, nos municípios do **Recife, Rio de Janeiro, Santos, Fortaleza, Salvador, Vale do Itajaí** – conforme aponta o relatório “Impacto,

---

<sup>49</sup> SEEG - Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa. Na contramão do mundo, Brasil aumentou emissões em plena pandemia. 28.10.2021. Disponível em: <https://seeg.eco.br/imprensa>. Acesso em: 10.08.2022.

<sup>50</sup> WEDY, Gabriel; CAMINE Maiara; RHODEN Eliana; ARNHOLD Tatiana. “Direito fundamental ao clima estável e a audiência do fundo ambiental”. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-out-10/ambiente-juridico-direito-fundamental-clima-estavel-audiencia-fundo-clima>. Acesso em 10.08.2022.

<sup>51</sup> IPCC — Intergovernmental Panel on Climate Change. *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press, 2014. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/ar5/wg3/>. Acesso em: 10.08.2022.

<sup>52</sup> United Nations. *World Urbanization Prospects*. 2014. Disponível em: <https://esa.un.org/unpd/wup/Publications/Files/WUP2014-Report.pdf>. Acesso em: 10.08.2022.

<sup>53</sup> Sobre o tema, entre outros: JUBILUT, Liliانا Lyra *et al.* (orgs.). “Refugiados Ambientais.” Boa Vista: Editora da UFRR, 2018.

vulnerabilidade e adaptação das cidades costeiras brasileiras às mudanças climáticas”, do Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas.<sup>54</sup>

131. Ainda conforme o relatório: (i) **as cidades brasileiras são consideradas “altamente vulneráveis às mudanças climáticas. Os impactos causados pelas alterações no clima já são sentidos nos centros urbanos e vêm aumentando nos últimos anos”**; (ii) **“os principais problemas envolvendo mudanças climáticas e cidades são o aumento de temperatura, aumento no nível do mar, ilhas de calor, inundações, escassez de água e alimentos, acidificação dos oceanos e eventos extremos”**<sup>55</sup>; e (iii) **“mudanças exacerbadas no ciclo hidrológico pelo aquecimento global tendem a acentuar os riscos de perigos existentes, como inundações, deslizamentos de terra, ondas de calor e limitações de fornecimento de água potável.”**<sup>56</sup> Registre-se que esses efeitos das mudanças climáticas repercutem com mais intensidade em **crianças até cinco anos, em idosos e em habitantes de assentamentos informais**<sup>57</sup>.

132. A quantidade de pessoas que se encontrarão em situação de **risco de inundações** será de cerca de **1,6 bilhão em 2050, aproximadamente 20% da população mundial**. Os dados da ONU ainda demonstram que os **eventos climáticos extremos representam um dos mais significativos impactos das mudanças climáticas**, o que foi calculado com base nos respectivos níveis de mortalidade e no impacto socioeconômico relativo ao Produto Interno Bruto (PIB) per capita.

133. As projeções mostram que **os padrões de precipitação ficarão mais variáveis e menos previsíveis, com o alargamento dos períodos de seca e a intensificação de inundações e tempestades**. Atender ao aumento simultâneo na demanda por água para a produção de alimentos, geração de energia, crescimento urbano e serviços ecossistêmicos será impossível<sup>58</sup>. A escassez de água atingirá regiões onde ela não existe atualmente e piorará muito nas regiões onde ela já ocorre. **Essas mudanças hidrológicas terão impactos significativos nas cidades onde as pessoas e as atividades**

---

<sup>54</sup> MARENGO, J.A.; SCARANO, F.R. (eds.). “Impacto, vulnerabilidade e adaptação das cidades costeiras brasileiras às mudanças climáticas: Relatório Especial do Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas.” Rio de Janeiro: PBMC, COPPE – UFRJ, 2016. 184p. Disponível em: <http://pbmc.coppe.ufrj.br/index.php/pt/noticias/747-litoral-em-mudanca-impacto-vulnerabilidade-e-adaptacao-das-cidades-costeiras-brasileiras-as-mudancas-climaticas>. Acesso em: 16.08.2022.

<sup>55</sup> Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas. Mudanças Climáticas e Cidades. Relatório Especial do Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas. Rio de Janeiro: PBMC, COPPE – UFRJ, 2016. Disponível em: [http://www.pbmc.coppe.ufrj.br/documentos/Relatorio\\_UM\\_v8\\_sumario-executivo.pdf](http://www.pbmc.coppe.ufrj.br/documentos/Relatorio_UM_v8_sumario-executivo.pdf). Acesso em: 10.08.2022.

<sup>56</sup> Idem, p. 3.

<sup>57</sup> RIBEIRO, W. C. “Impactos das mudanças climáticas em cidades no Brasil.” Parcerias Estratégicas, v. 13, n. 27, 2008. Disponível em: [http://seer.cgeeg.org.br/index.php/parcerias\\_estrategicas/article/viewFile/335/32](http://seer.cgeeg.org.br/index.php/parcerias_estrategicas/article/viewFile/335/32). Acesso em: 10.08.2022.

<sup>58</sup> Idem, p. 23.



**econômicas estão concentradas.**<sup>59</sup> A previsão é de que, em 2050, inundações e secas relacionadas às mudanças climáticas impactem milhões de pessoas a mais do que na atualidade e representem um custo da ordem de \$ 194 bilhões de dólares anuais às grandes cidades.<sup>60</sup>

134. Recente relatório do Banco Mundial<sup>61</sup> sobre os impactos das mudanças climáticas nos recursos hídricos demonstra que são os **ciclos hidrológicos os primeiros a serem atingidos, com consequências graves e desiguais em todo o planeta**. Com a tendência de ampliação da demanda de água relacionada com o crescimento da população e das cidades, **a diminuição do suprimento de água deve provocar grandes crises de escassez**. A magnitude dos impactos pode ser aquilatada pelos dados que mostram que **a disponibilidade de água nas cidades deve cair cerca de 30% até 2050** em relação aos níveis atuais.<sup>62</sup>

135. Apesar da relevância da vegetação nativa para a disponibilidade hídrica, já anotada acima, **os atuais níveis de destruição, absolutamente alarmantes, representam uma das principais ameaças à disponibilidade de água**. Segundo a ONU:

“A degradação dos ecossistemas é uma das **principais causas dos crescentes desafios relativos à gestão da água**. Embora cerca de 30% das terras em todo o mundo permaneçam com cobertura florestal, **pelo menos dois terços dessa área se encontram em estado de degradação**. A maioria dos recursos do solo em todo o mundo (...) encontra-se apenas em condições razoáveis, precárias ou muito precárias, e **a perspectiva atual é de que essa situação piore, com graves impactos negativos no ciclo da água (...)**. Todas essas mudanças têm gerado **impactos negativos na hidrologia, desde a escala local até a escala regional e mundial**.”<sup>63</sup>

136. Destaca-se, por fim, algumas passagens do último relatório do *IPCC*<sup>64</sup>, aplicáveis ao presente caso:

---

<sup>59</sup> Idem, p. 40.

<sup>60</sup> C40 Cities. *Climate-related flooding and drought expected to impact millions of people and cost world's major cities \$194 billion annually*. 22.06.2022. Disponível em: <https://www.c40.org/news/climate-related-flooding-drought-cities-billions/>. Acesso em: 10.08.2022.

<sup>61</sup> World Bank Group. *High and Dry: Climate Change, Water, and the Economy*. Washington: 2016. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/topic/water/publication/high-and-dry-climate-change-water-and-the-economy>. Acesso em: 10.08.2022.

<sup>62</sup> Idem, p. 8.

<sup>63</sup> CONNOR, R.; *et al.* Relatório mundial das Nações Unidas sobre desenvolvimento dos recursos hídricos 2018: soluções baseadas na natureza para a gestão da água - Resumo executivo, 2018, p. 3. Disponível em: [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000261594\\_por](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000261594_por). Acesso em: 16.08.2022.

<sup>64</sup> IPCC — Intergovernmental Panel on Climate Change. *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press, 2022. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/>. Acesso em: 17.08.2022.

- “**Múltiplos riscos climáticos e não climáticos afetam cidades**, assentamentos e infraestrutura e às vezes coincidem, ampliando os danos. Os **extremos quentes**, incluindo ondas de calor, se intensificaram nas cidades, onde também **agravaram os eventos de poluição do ar e limitaram o funcionamento da infraestrutura principal.**”
- “Os riscos na **disponibilidade de água** e os perigos relacionados à água **continuarão a aumentar** a médio e longo prazo **em todas as regiões avaliadas.**”
- “Atualmente, cerca de metade da população mundial está enfrentando grave escassez de água por pelo menos um mês por ano devido a fatores climáticos e outros. A **insegurança hídrica** manifesta-se através da escassez de água e dos perigos induzidos pelo clima e é **ainda mais exacerbada devido à governação inadequada da água.**”
- “As mudanças climáticas induzidas pelo homem afetaram os **aspectos físicos da segurança hídrica, aumentando a escassez de água e expondo mais pessoas a eventos extremos relacionados à água, como enchentes e secas.**”
- “Mais pessoas e ativos importantes estão **expostos a impactos induzidos pelo clima e perdas e danos em cidades, assentamentos e infraestruturas importantes.**”
- “Prevê-se que os riscos de inundação e danos sociais aumentem com cada incremento do aquecimento global. O aumento projetado na intensidade da precipitação **aumentará as inundações locais geradas pela chuva.**”

137. Daí que, ao final, são abissais os impactos causados pela Lei n.º 14.285/2021, em franca violação à Constituição Federal e ao consenso científico estabelecido mundialmente sobre o tema das mudanças climáticas e a consequente necessidade de proteção das APPs de curso d’água.

**IV. RAZÕES PARA O RECONHECIMENTO DA  
INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI N.º 14.285/2021 OU DA  
INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO**

**IV.1. INCONSTITUCIONALIDADE POR VIOLAÇÃO AO PACTO  
FEDERATIVO E ÀS COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS AMBIENTAL E  
HÍDRICA: IMPOSSIBILIDADE DO MUNICÍPIO REDUZIR A PROTEÇÃO  
MÍNIMA PREVISTA EM LEI FEDERAL**

138. Conforme narrado, a Lei n.º 14.285/2021, rompendo aproximadamente um século de legislação florestal, permite que cada um dos 5.570 municípios brasileiros diminua ou elimine suas áreas de preservação permanente protetoras das margens de cursos d’água, reduzindo os patamares de proteção federal, estabelecidos pela própria Lei n.º 12.651/2012 (artigo 4º, I).

139. Tal inovação viola frontalmente o pacto federativo, postulado estruturante da República Federativa do Brasil, resguardado como cláusula pétrea pelo artigo 60, § 4º, II, da Constituição Federal. No presente caso, **a Lei n.º 14.285/2021 afronta os mais básicos**

**pilares da competência legislativa concorrente em matéria ambiental, além de atentar contra as definições de domínio e de competência em matéria de recursos hídricos.**

140. Quanto à relevância do tema, em voto magistral, o e. Ministro Celso de Mello pontifica que “essa partilha de competências reflete uma das mais expressivas características do Estado Federal, cujo ordenamento constitucional disciplina, harmoniosamente, competências exclusivas e competências concorrentes, preservando, assim, a autonomia das unidades que lhe compõem a estrutura jurídico-institucional.”<sup>65</sup>

141. Em matéria ambiental, como é cediço, o artigo 24 da Constituição estabelece o regime de competência legislativa concorrente entre União, Estados e Distrito Federal sobre “florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição” (inciso VI). Assim, compete à União estabelecer normas gerais sobre meio ambiente, que podem ser complementadas pelos Estados e pelo Distrito Federal. Por sua vez, aos municípios compete, nos termos do artigo 30, “legislar sobre assuntos de interesse local” (inciso I) e “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber” (inciso II).

142. As normas gerais, como a Lei 12.651/2012, devem dispor sobre padrões (*standards*) de proteção válidos para todo o país, a despeito das diferenças regionais, culturais, econômicas e ambientais existentes. E devem ser observadas por todos os entes políticos, os quais **somente podem editar normas mais restritivas, nunca menos protetivas**, visto que a norma geral é o **piso de proteção** que a lei nacional entendeu válido e necessário para todo o Brasil.

143. Nos termos da jurisprudência consolidada por esse Excelso Pretório, tanto estados como municípios podem legislar sobre meio ambiente, desde que observem o imperativo das regras de competência legislativa concorrente: **eventuais complementações legislativas por esses entes federativos somente podem aumentar os patamares ambientais estabelecidos pela legislação federal, não se admitindo a edição de leis estaduais ou municipais destinadas a reduzir tais parâmetros mínimos de proteção**. Além disso, mesmo no âmbito da competência concorrente, os municípios devem se **limitar a disciplinar matérias de interesse eminentemente local**.

144. Há inúmeras decisões desse e. Supremo Tribunal Federal nesse sentido. Especificamente sobre o tema das APPs, **essa e. Suprema Corte tem decidido pela**

---

<sup>65</sup> Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. RE n.º 1127495. Relator: Min. Celso de Mello. DJe: 02.12.2019.

**inconstitucionalidade de normas estaduais e municipais que reduzam o patamar de proteção previsto pela legislação federal.** Confira-se dois exemplos nesse sentido:

“Bem examinados os autos, entendo que o caso é de **procedência desta ação** direta de inconstitucionalidade. (...)

Como assentado anteriormente, o cerne da discussão travada nesta ação objetiva diz respeito à repartição constitucional de competências legislativas entre os entes federados e a União em matéria ambiental, especificamente, acerca da implantação e disciplina das Áreas de Preservação Permanente. (...)

Além disso, nos termos do art. 24, VI e VII, e §1º, da Carta Magna, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal, legislar sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição, proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico, ficando reservada à primeira a edição de normas gerais.

O art. 225, §1º, III, da CF, por sua vez, estabelece que **a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado possui estreita relação com o poder-dever do Estado de definir espaços territoriais e seus componentes, especialmente protegidos**, na forma assim descrita (...)

É certo que, segundo a jurisprudência desta Suprema Corte, em matéria de competência legislativa concorrente, vale a regra da predominância do interesse, respeitando-se a legislação estadual sempre -e apenas - que ela promover um **aumento no padrão normativo de proteção** aos bens jurídicos tutelados (ADPF 109, Relator Ministro Edson Fachin). Ocorre que, na hipótese sob exame, a lei mineira, **na realidade, flexibilizou a proteção ao meio ambiente local, tornando-o mais propenso a sofrer danos, quando comparada com a norma federal.**

(...)

Essa é a razão pela qual, em meu entender, a norma impugnada padece do vício de inconstitucionalidade formal, por não se submeter às regras de repartição de competência legislativa, especialmente quanto àquela deferida à União no tocante ao estabelecimento de normas gerais que objetivem a padronização da proteção ecológica em âmbito nacional.

Por tais razões, **a única possibilidade aberta ao legislador estadual, no caso, teria sido regular a norma federal para adaptá-la às peculiaridades locais ou, eventualmente, ampliar as restrições nela contidas em benefício do meio ambiente, não lhe sendo lícito flexibilizá-la em detrimento do valor protegido.**

Em face de todo o exposto, julgo procedente a presente ação direta para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 2º, III; 3º, II, c, e 17 da Lei 20.922/2013, do Estado de Minas Gerais.”<sup>66</sup>

“O dispositivo em exame permite, nas áreas de preservação permanente (APPs) do Estado de Tocantins, construções destinadas exclusivamente ao lazer, com até 190m<sup>2</sup> de área. Desse modo, o legislador estadual tocantinense permitiu a proprietários de imóveis a construção de casas de veraneio em APPs, desde que desprovidas de fossas sépticas ou de outras fontes poluidoras.

(...)

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

---

<sup>66</sup> Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADI n.º 5675. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. DJe: 25.01.2022.

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 (...).

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 suplementar 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 caráter restritivo da previsão legal federal denota o desvelo empregado pelo legislador federal, que, atendendo ao disposto na Constituição Federal, salvaguarda o meio ambiente, evitando, assim, “os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade, que a todos se impõe, na proteção desse bem essencial de uso comum das pessoas em geral” (ADI 3540 MC, Relator Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 1º/9/2005).

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.**<sup>67</sup>

145. Com os olhos voltados ao caso em análise, importante salientar, como elucida Édís Milaré, que “na legislação concorrente ocorre prevalência da União no que concerne à regulação de aspectos de interesse nacional, com o estabelecimento de **normas gerais endereçadas a todo o território nacional, as quais, como é óbvio, não podem ser contrariadas por normas estaduais ou municipais.**”<sup>68</sup> Ainda sobre o tema, Guilherme José Purvin de Figueiredo, em artigo específico sobre a Lei n.º 14.285/2021, confirma que “os municípios podem e devem zelar pela proteção do meio ambiente, **mas**

---

<sup>67</sup> Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADI n.º 4988. Relator: Min. Alexandre de Moraes. DJe: 05.10.2018.

<sup>68</sup> MILARÉ, Édís. “Direito do Ambiente.” 12ª edição. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 203-204.

**não podem flexibilizar ou reduzir os parâmetros fixados pelos entes federativos detentores da atribuição constitucional de legislar sobre o tema.”<sup>69</sup>**

146. No caso ora sob análise, como se mencionou, a Lei n.º 14.285/2021 inseriu um novo §10 no artigo 4º da Lei n.º 12.651/2012 para permitir que cada um dos 5.570 municípios brasileiros edite lei para alterar ou até mesmo afastar integralmente as metragens mínimas de faixas marginais de preservação permanente estabelecidas pelo artigo 4º, inciso I. **Trata-se, evidentemente, de autorização legal que viabiliza o rompimento da premissa constitucional que rege o sistema de competência legislativa concorrente em matéria ambiental**, em franca violação ao artigo 24, VI, e ao artigo 30, I, da Carta Constitucional: **a impossibilidade de municípios reduzirem os patamares de proteção estabelecidos por lei federal.**

147. Ao avaliar a Lei n.º 14.285/2021 sob o prisma do pacto federativo, o e. Subprocurador-Geral da República, Nicolau Dino, em Parecer aprovado pela 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, respalda a inconstitucionalidade ora abordada (**Doc. 20**). Confira-se:

“Essas inovações legislativas implicam, na prática, diminuição, a critério do legislador local, da extensão de APPs (áreas de preservação permanente) em áreas urbanas, as quais, até então, deveriam observar, como já dito, os padrões estabelecidos pelo Código Florestal, que veicula norma geral sobre essa matéria. Esse aspecto já permite visualizar **fortes traços de inconstitucionalidade, uma vez que tais disposições violam a competência privativa da União no tocante à definição de normas gerais mais protetivas**, que são de observância compulsória por todos os entes políticos em matéria ambiental (CF, art. 24, VI, e parágrafo único). (...)

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.**

(...)

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.**”

148. Esse também é o sentir de Paulo de Bessa Antunes em análise específica sobre a Lei n.º 14.285/2021, o qual, diante da “intenção deliberada do legislador em reduzir desproporcionalmente o nível de proteção ambiental das APPs”, compreende que, ante a violação ao pacto federativo, **“se o STF seguir o seu atual padrão jurisprudencial, [a Lei n.º 14.285/2021] será julgada inconstitucional.”**

---

<sup>69</sup> PURVIN, Guilherme. “Lei 14.285/21: crônica de uma tragédia urbana anunciada.” O Eco, 03.01.2022. Disponível em: <https://oeco.org.br/colunas/lei-14-285-21-cronica-de-uma-tragedia-urbana-anunciada/>. Acesso em: 11.08.2022.

149. Ainda segundo o referido professor, a Lei incentiva uma **“guerra ambiental que, à semelhança da guerra fiscal, estimulará uma corrida pelo município que ‘proteja menos o meio ambiente’.**”<sup>70</sup> Nesse sentido, a Lei n.º 14.285/2021 é uma norma de natureza competitiva, pois estabelece um **mecanismo de “corrida ao fundo do poço” (*race to the bottom*)**, mediante o qual os municípios poderão competir por menores padrões de proteção das áreas de preservação permanente com vistas à “atração de novos empreendimentos”, especialmente aqueles de natureza imobiliária.

150. Obviamente, a permissão para que municípios diminuam ou até mesmo eliminem os patamares de proteção conferidos a esses espaços territoriais especialmente protegidos já seria razão suficiente para a declaração de inconstitucionalidade ou da interpretação conforme a Constituição em relação à Lei n.º 14.285/2021.

151. Mas não é só. Não há qualquer motivo ancorado nas competências municipais elencadas no artigo 30 da Constituição que justifique a edição da referida Lei; tanto **não há como se alegar que cada um dos 5.570 municípios brasileiros teria interesse local** na redução ou eliminação das áreas de preservação permanente, como o **seu poder suplementar não permite que se viole os padrões mínimos da legislação federal** sobre a proteção ambiental.

152. A reforçar tais argumentos, há que se recordar de fato relevantíssimo sobre os rios brasileiros, visto que uma das principais funções das faixas marginais de preservação permanente é justamente resguardar a quantidade e a qualidade dos **corpos hídricos: nenhum deles é de domínio dos municípios. Nos termos da Constituição Federal, ou os cursos d’água são de domínio dos estados (artigo 26, I), ou pertencem ao domínio da União (artigo 20, III).** A Carta Constitucional **não admite a existência de rios municipais, fato que confirma a violação ao pacto federativo** cometida pela Lei n.º 14.285/2021. Guilherme José Purvin de Figueiredo possui o mesmo entendimento. Confira-se:

“Não existem, no ordenamento constitucional vigente, rios de domínio particular ou de domínio municipal. Mesmo aqueles cuja nascente e foz situam-se dentro do mesmo perímetro do município constituem bens dos Estados.  
(...) Trata-se, aqui, de **mais uma evidente violação do princípio federativo, já que o Congresso Nacional conferiu para os municípios (ou deveríamos dizer mais**

---

<sup>70</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. “A proteção insuficiente e a Lei n.º 14.285/2021.” Conjur, 03.01.2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jan-03/paulo-antunes-protECAo-insuficiente-lei-142852021#:~:text=A%20Lei%20n%C2%BA%2014.285%2F2021%20%C3%A9%20inconstitucional%20operante%20o%20inciso,que%20comprometa%20a%20integridade%20dos.> Acesso em: 11.08.2022.

**claramente, ao mercado imobiliário) a atribuição de dar a destinação que achasse mais adequada a bens de domínio estadual.”<sup>71</sup>**

153. Ainda nessa linha de raciocínio, é inconcebível a premissa adotada pela Lei n.º 14.285/2021, de que a destruição de APPs e seus nefastos impactos sobre os rios teriam efeitos meramente locais, dentro do município, sem afetar os interesses de estados e da União. Muito pelo contrário, **a realização de atividades com impactos sobre os recursos hídricos, com especial destaque para o desmatamento de faixas marginais de proteção permanente, produz danos que, invariavelmente, ultrapassam as fronteiras municipais, produzindo consequências negativas diretas sobre outros municípios, estados e até mesmo países distintos.** Confira-se, sobre o tema, as seguintes passagens da já mencionada Nota Técnica sobre o projeto de lei que originou a Lei n.º 14.285.2021, elaborada por dezenas de especialistas no tema:

“As APPs, principalmente aquelas das margens dos cursos d’água, são ‘corredores ecológicos’ por excelência, visto que os rios em geral percorrem médias ou grandes distâncias, inclusive **ultrapassando fronteiras de municípios, estados ou de países, antes de desembocarem em lagos ou no mar.** (...)

Criar **parâmetros município-a-município** geraria uma **insegurança jurídica** extremamente perigosa e prejudicial, pois, **pessoas de determinada microbacia poderiam, em condições iguais, ter parâmetros diversos** (...). Além disso, estaria aberta a porta para uma verdadeira **indústria de consultorias para determinar parâmetros de APPs**, com a forte possibilidade de favorecimentos ou flexibilizações. Não menos problemático se mostra a possível **“competição” entre municípios para atrair novos empreendimentos** sob a égide da flexibilização da norma de proteção ambiental. (...)

**A defesa de um interesse difuso como é a garantia a um ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, não pode ser relativizada e muito menos fragmentada**, com regras simplificadoras ou flexibilizadoras, sob pena de gerarmos **legislações absolutamente contraditórias** em relação ao mesmo bem ambiental, em municípios vizinhos (ou, no limite, em imóveis vizinhos), gerando **conflitos entre pessoas e entes federados.**”<sup>72</sup>

154. No mesmo sentido, Malu Ribeiro, referência no tema, assinala que “as intervenções e ocupações nas faixas de proteção de rios e mananciais urbanos **comprometem a qualidade da água, a dinâmica das bacias hidrográficas e, por consequência, a saúde pública para além dos limites do território do município.** Por esse motivo a definição das regras de proteção e do tamanho das faixas de APP de cursos d’água **não pode se caracterizar meramente como de interesse local.**”<sup>73</sup>

---

<sup>71</sup> PURVIN, Guilherme. *Op. cit.*

<sup>72</sup> Apremavi - Associação de Preservação do Meio Ambiente e da Vida. Nota Técnica: Áreas de Preservação Permanente (APP) em Zonas Urbanas. 23.08.2021. Disponível em: <https://apremavi.org.br/wp-content/uploads/2021/08/nt-apps-urbanas-v6.pdf>. Acesso em: 10.08.2022.

<sup>73</sup> Congresso em Foco. Diminuir faixas de preservação permanente é potencializar tragédias nas cidades. 11.05.2022. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/pais/diminuir-faixas-de-preservacao-permanente-e-potencializar-tragedias-nas-cidades/>. Acesso em: 11.08.2022.



155. Destaque-se a enorme insegurança jurídica gerada pela Lei n.º 14.285/2021 ao permitir a existência de parâmetros diferentes em cada um dos 5.570 municípios brasileiros. Do ponto de vista da proteção ambiental e sua efetiva administração, almejadas pelo artigo 225 da Constituição, não há qualquer lógica em permitir a proliferação de milhares de regras diferentes sobre APPs, visto que as funções exercidas por esses espaços protegidos desconhecem fronteiras municipais. Por igual, distintas disposições municipais sobre o tema tornarão inviável a gestão adequada do uso do solo nas cidades. Tal insegurança jurídica ainda é capaz de multiplicar os conflitos de interesse entre os entes federativos.

156. Por fim, vislumbra-se ofensa da Lei n.º 14.285/2021 ao artigo 22, IV, da Constituição Federal, que estabelece a competência privativa da União para legislar sobre a água. Tal competência foi devidamente densificada pela Lei n.º 9.433/1997, que, em seu artigo 1º, incisos I e II, estabelece que a “água é um bem de domínio público” e “um recurso natural limitado”. **Segundo a referida legislação, a gestão da água não pode ser feita por municípios, sendo certo que permitir-lhes reduzir áreas marginais compromete diretamente a qualidade e a quantidade da água. Trata-se de interferência indevida do município na gestão dos recursos hídricos, a qual, aliás, se faz por bacia hidrográfica**, qualificada como “unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos” (artigo 1º, V).

157. Por tudo isso, ao repartir as competências legislativas entre os entes federativos em matéria ambiental, **a Constituição Federal proibiu os municípios de fragilizar ou eliminar a proteção da mata ciliar dos cursos d’água que cruzam seus territórios, estabelecida nacionalmente pela Lei n.º 12.651/2012**, ao mesmo tempo em que lhes faculta a possibilidade de **editar normas mais rigorosas** para dar concretude à proteção eficiente do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

158. Diante desse quadro, vislumbra-se duas possibilidades para sanar as inconstitucionalidades ora arguidas, de violação ao pacto federativo, à competência legislativa concorrente em matéria ambiental e às regras sobre domínio e competência sobre recursos hídricos: **ou se declara a inconstitucionalidade da Lei n.º 14.285/2021**, tal como requerido pelos Autores da presente ADI; **ou se confere interpretação conforme à Constituição Federal, para sedimentar que, ao alterar as faixas marginais de preservação permanente com base na Lei n.º 14.285/2021, os municípios apenas podem elevar os patamares de proteção ambiental estabelecidos no artigo 4, I, da Lei n.º 12.651/2012, ampliando as metragens e as medidas**

**protetoras desses espaços territoriais especialmente protegidos, vedando-se qualquer diminuição ou eliminação das faixas ciliares.** Registre-se, por oportuno, que o professor Paulo de Bessa Antunes, em recente artigo, respalda a referida conclusão, *in verbis*:

“Diante do que foi acima exposto, a ADI 7146, aparentemente, tem duas soluções possíveis: a 1) declaração de inconstitucionalidade da Lei n.º 14285/2011 (...), ou 2) a interpretação conforme de seus dispositivos de forma que os municípios, no uso das competências outorgadas pelo artigo 30 da Constituição Federal possam ampliar a proteção das faixas marginais dos rios que cruzam os seus territórios.”<sup>74</sup>

#### **IV.2. VIOLAÇÃO A DEVERES CONSTITUCIONAIS E A DIREITOS FUNDAMENTAIS VOLTADOS À PROTEÇÃO DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTES**

159. Ao viabilizar a desproteção e a conseqüente destruição de APPs de cursos d'água pelos 5.570 municípios existentes no Brasil, a Lei n.º 14.285/2021 representa situação de **inaceitável descumprimento de deveres constitucionais** direcionados ao Estado, resultando em **proteção deficiente**, com o **esvaziamento do núcleo essencial, do direito de toda a coletividade**<sup>75</sup>, **nas presentes e futuras gerações, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e dos direitos à vida, à saúde e à dignidade da pessoa humana.**

160. Com efeito, o direito fundamental previsto no artigo 225 da Constituição Federal é a mais relevante disposição normativa ambiental de todo o sistema jurídico brasileiro e possui **caráter intergeracional**. Segundo o magistério de José Joaquim Gomes Canotilho, “o significado básico do princípio é **obrigar as gerações presentes a incluir como medida de ação e de ponderação os interesses das gerações futuras.**”<sup>76</sup> Como aduz esse e. Supremo Tribunal Federal:

“A Constituição da República de 1988 estampa um capítulo dedicado, pela primeira vez em nosso constitucionalismo, ao meio ambiente, ali se acolhendo o **princípio da**

---

<sup>74</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. “Limites interpretativos da Lei n.º 14.285/2021.” *Conjur*, 01.08.2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-ago-01/paulo-bessa-limites-interpretativos-lei-14285>. Acesso em: 11.08.2022.

<sup>75</sup> “Não se pode deixar de anotar que do referido artigo 225 extrai-se que o sujeito “todos” é quem detém a titularidade sobre o bem jurídico “meio ambiente ecologicamente equilibrado.” Referido direito fundamental, portanto, pertence à *coletividade*, não sendo possível identificar e individualizar, um a um, os seus titulares, razão pela qual “todos os que compartilham da mesma situação fática são simultaneamente prejudicados com a lesão ou beneficiados com a cessação da mesma.” *In*: YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. “Direitos e interesses individuais homogêneos: a ‘origem comum’ e a complexidade da causa de pedir. Implicações na legitimidade ad causam ativa e no interesse processual do Ministério Público.” *In*: “Tutela dos Interesses Difusos e Coletivos.” São Paulo: Juarez de Oliveira, 2006, p. 05.

<sup>76</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. “Direito constitucional ambiental português: tentativa de compreensão de 30 anos das gerações ambientais no direito constitucional português.” *In*: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. (Orgs.). “Direito constitucional ambiental brasileiro.” São Paulo: Saraiva, 3.ª ed., 2009, p. 8.

**responsabilidade e da solidariedade intergeracional, ou seja, garantiu-se não apenas à geração atual, mas também às futuras, o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225).** (...) Portanto, a existência do meio ambiente ecologicamente equilibrado significa não apenas a sua preservação para a geração atual, mas, também, para as gerações futuras. E se hoje a palavra de ordem é desenvolvimento sustentável, esse conceito compreende o **crescimento econômico com garantia paralela e superiormente respeitada da saúde da população, cujos direitos devem ser observados tendo-se em vista não apenas as necessidades atuais, mas também as que se podem prever e que se devem prevenir para as futuras.**<sup>77</sup>

161. Sendo certa a sua relevância, é preciso compreender a qualificação conferida ao bem jurídico ambiental pelo legislador constituinte: ele deve ser ecologicamente equilibrado.<sup>78</sup> Como assevera Paulo Affonso Leme Machado, “a especial característica do princípio é a de que o desequilíbrio ecológico não é indiferente ao Direito.”<sup>79</sup>

162. Com efeito, possui relevância a qualificação do equilíbrio ecológico como objeto de proteção constitucional, uma vez que, para atender a tal desiderato, é imprescindível que seja conferida a **devida proteção aos elementos que o compõem**, visto que “interagem em complexos processos e reações culminando com o equilíbrio ecológico.”<sup>80</sup> É o que se dá no exemplo do **direito à água**, o qual, embora não conste expressamente na Constituição Federal, decorre diretamente do artigo 225 da Constituição Federal, tendo sido reconhecido pela Assembleia Geral das Nações Unidas como base essencial para a concretização de todos os direitos humanos.

163. Tão importante a importância da proteção ao equilíbrio ecológico que tal direito fundamental, de titularidade difusa, foi expressamente qualificado como “**essencial à sadia qualidade de vida**”, o que torna explícita a relação de interdependência que possui com **os direitos fundamentais à vida, à saúde e à dignidade da pessoa humana**.

164. Tal vínculo entre os direitos fundamentais encontra-se escancarado no presente caso, dada a já narrada **essencialidade da proteção APPs tanto para manter a**

---

<sup>77</sup> Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADPF n.º 101. Relatora: Min. Cármen Lúcia. DJe: 04.06.2012. No mesmo sentido, entre outros: Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. MC-ADI n.º 3.540-1. Relator: Min. Celso de Melo. DJe: 03.02.2006.

<sup>78</sup> Entre outros: RODRIGUES, Marcelo Abelha. “Elementos de Direito Ambiental: parte geral.” 2.ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 71.

<sup>79</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. “Direito Ambiental Brasileiro.” 20.ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 67-68.

<sup>80</sup> É também o que afirma Patryck de Araújo Ayala, quando assevera que “a proteção subjetiva do ambiente tem sua construção organizada decisivamente em torno de um alargamento do objetivo que deve ser atingido por essa proteção, reproduzindo a necessidade de se garantir uma elevada qualidade de vida e a qualidade de todos os seus elementos formativos e constitutivos.” In: AYALA, Patryck de Araújo. “Devido processo ambiental e o direito fundamental ao meio ambiente.” Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 154.

**higidez de componentes ambientais necessários ao bem-estar das populações humanas, como para evitar desastres com perdas de vida, de dignidade e de saúde.**

165. Esse Excelso Pretório reconhece, há muito, a relação direta entre a efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a garantia do **direito basilar à vida**. Nos termos do v. acórdão de lavra do e. Presidente dessa Corte Suprema, Ministro Luiz Fux, *in verbis*:

“A Ecologia, em suas várias vertentes, reconhece como diretriz principal a **urgência** no enfrentamento de **problemas ambientais** reais, que já logram **pôr em perigo a própria vida na Terra**, no paradigma da sociedade de risco. É que a **crise** ambiental traduz **especial dramaticidade** nos problemas que suscita, porquanto **ameaçam a viabilidade do ‘continuum das espécies’**.”<sup>81</sup>

166. Nesse sentido, a doutrina ressoa, de forma uníssona, a premissa de que “o reconhecimento do direito a um meio ambiente sadio configura-se, na verdade, como **extensão do direito à vida**, quer sob o enfoque da própria **existência física** e da **saúde** dos seres humanos, quer quanto ao aspecto da **dignidade dessa existência** – a qualidade de vida –, que faz com que valha a pena viver.”<sup>82 83</sup> Ainda nesse sentido, Érika Bechara pontifica que “não há como se falar em **sobrevivência** e **dignidade da pessoa humana** sem relacioná-las à **preservação do equilíbrio ambiental**.”<sup>84</sup> Quanto à dignidade da pessoa humana, esse e. Supremo Tribunal Federal assim compreende:

“As violações ambientais mais graves recentemente testemunhadas no plano internacional e no Brasil **repercutem de modo devastador na esfera dos direitos humanos e fundamentais de comunidades inteiras. E as graves infrações ambientais podem constituir, a um só tempo, graves violações de direitos humanos**, máxime se considerarmos que o núcleo material elementar da dignidade humana ‘é composto do **mínimo existencial**, locução que identifica o conjunto de bens e utilidades básicas para a subsistência física e indispensável ao desfrute da própria liberdade. **Aquém daquele patamar, ainda quando haja sobrevivência, não há dignidade**’.”<sup>85</sup>

167. Por igual, é irrefutável a **interdependência** entre a garantia do direito fundamental de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a **efetivação do**

---

<sup>81</sup> Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. RE n.º 835.558. Relator: Min. Luiz Fux. DJe: 09.02.2017.

<sup>82</sup> MILARÉ, Édis. *Op. cit.*, p. 121.

<sup>83</sup> Segundo Guilherme José Purvin Figueiredo, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado “vincula-se, portanto, referido dispositivo constitucional, ao caput do artigo 5.º da Carta Republicana, que elege a vida como direito humano fundamental.” *In*: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin. “Curso de Direito Ambiental.” São Paulo: Revista dos Tribunais, 4.ª ed., 2011, p. 121.

<sup>84</sup> BECHARA, Érika. “A proteção da fauna sob a ótica constitucional.” São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003, p. 01.

<sup>85</sup> Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. RE n.º 835.558. Relator: Min. Luiz Fux. DJe: 09.02.2017. Ainda nesse sentido: Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADI n.º 4.066. Relatora: Min. Rosa Weber. DJe: 07.03.2018.

**direito fundamental à saúde**, insculpido, entre outros, nos artigos 6.º e 196 da Constituição Federal. Se a expressão “essencial à sadia qualidade de vida” é suficientemente explícita ao estabelecer tal relação, o e. Ministro Gilmar Mendes não deixa margem à dúvida:

“Apreende-se que a preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado constitui um **cofator ou dimensão que potencializa a fruição do direito à saúde e a execução de políticas públicas sanitárias. A efetividade de um direito é dependente, em certa medida, da efetividade do outro direito.**”<sup>86</sup>

168. Recentemente, ao reconhecer que a “relação de **interdependência** entre o direito ao meio ambiente saudável e outros direitos não é estranha à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal”, o e. Ministro Luís Roberto Barroso exemplificou os seguintes direitos afetados pela destruição ambiental: “o **direito à vida** (art. 5º, CF), à **saúde** (art. 6º, CF), à **segurança alimentar** e à **água potável** (art. 6º, CF), à **moradia** (no sentido de habitat), ao **trabalho** (art. 7º, CF), podendo impactar, ainda, o direito à **identidade cultural, o modo de vida e a subsistência de povos indígenas, quilombolas e demais comunidades tradicionais** (art. 23, III, art. 215, caput e §1º e art. 216 c/c art. 231, CF e art. 68, ADCT).”<sup>87</sup> A jurisprudência de outras Cortes Supremas<sup>88</sup> e também de Cortes Internacionais está alinhada a esse entendimento. Segundo a Corte Interamericana de Direitos Humanos:

“Este Tribunal reconheceu a existência de uma **relação inegável** entre a proteção do meio ambiente e a realização de outros direitos humanos”, enfatizando que “**vários direitos de hierarquia fundamental exigem, como pré-condição necessária para o seu exercício, uma qualidade ambiental mínima, e se veem profundamente afetados pela degradação dos recursos naturais.**”<sup>89</sup>

169. Com essas premissas em mente, no presente caso, mais grave do que resultar em proteção deficiente do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, **a Lei n.º 14.285/2021 resulta em verdadeira desproteção desse relevante bem jurídico, em frontal violação ao princípio da vedação de retrocesso socioambiental, por esvaziamento do núcleo essencial dos direitos fundamentais acima versados, bem**

---

<sup>86</sup> Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADPF n.º 101. Voto do Min. Gilmar Mendes. Relatora: Min. Cármen Lúcia. DJe: 04.06.2012.

<sup>87</sup> Supremo Tribunal Federal. ADPF n.º 708. Relator: Min: Luís Roberto Barroso. DJe: 28.06.2020.

<sup>88</sup> Ao julgar demanda relacionada ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, especificamente sobre a proteção da Amazônia, a Corte Suprema da Colômbia julgou “procedente esta ação residual e excepcional para proteger as garantias fundamentais, individuais e coletivas, ameaçadas devido à conexão do meio ambiente sadio com prerrogativas supralégais como a vida, a saúde ou a dignidade humana.” *In*: Corte Suprema de Justicia de Colombia. *Radicación n.º 11001-22-03-000-2018-00319-01*. Acción Popular, 2018. Disponível em: <http://www.cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/relatorias/tutelas/B%20MAY2018/STC4360-2018.doc>. Acesso em: 11.08.2022.

<sup>89</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-23/17, de 15.12.2017. Disponível em: [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_23\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf). Acesso em: 11.08.2022.

como em ofensa à proporcionalidade<sup>90</sup>, pois viabiliza a destruição de espaços territoriais especialmente protegidos considerados, constitucional e legalmente, como imprescindíveis para a garantia do equilíbrio ecológico nacional. **Segundo entendimento dessa e. Corte Suprema especificamente em matéria de APPs**, em voto de lavra do e. Ministro Alexandre de Moraes, *in verbis*:

“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).

(...)

No particular, tem-se o direito à propriedade, cujos detentores são os proprietários de imóveis situados às margens de cursos d’água, e o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, cujo titular é a coletividade.

(...)

A despeito, entretanto, da salutar preocupação com o lazer, **o dispositivo legal tocantinense, ao permitir 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**, já que o lazer estimulado pelo dispositivo privilegia um restrito grupo de beneficiários — os proprietários de imóveis localizados às margens de cursos d’água — e, por outro lado, **prejudica a coletividade, que arcará com as consequências negativas provenientes da intervenção humana no meio ambiente.**

(...) **Em outros termos, a utilização do espaço físico, antes especialmente protegido, acumula custos para o meio ambiente, e, em última análise, para a própria coletividade.** Assim, examinada pelo ângulo da adequação, fica evidente a inviabilidade prática da estratégia normativa adotada pela lei estadual atacada, fator suficiente para caracterizar a **ruptura com o padrão de proporcionalidade** que deve ungiros atos legislativos.

Além de inadequada, a medida expõe o bem tutelado constitucionalmente, porque confere proteção insuficiente (...).

(...)

Em outros termos, **será desproporcional em sentido estrito certa medida quando os motivos que fundamentam a sua adoção — no caso, a construção de casas destinadas ao lazer – não tenham peso suficiente para justificar a restrição ao direito fundamental atingido — o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.**

(...) Caracterizada, nos termos que se vem expor, a desproporção da Medida legislativa, é inevitável a conclusão no sentido da inconstitucionalidade material do dispositivo sob apreciação.”<sup>91</sup>

---

<sup>90</sup> Cf, entre outras: Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADI n.º 4717. Relatora: Min. Cármen Lúcia. DJe: 15.02.2019.

<sup>91</sup> Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADI n.º 4988. Relator: Min. Alexandre de Moraes. DJe: 05.10.2018.

170. Noutro caso recente, que versou sobre a desproteção de APPs, a e. Ministra Rosa Weber sinalizou um **estado de coisas que sugere o agravamento da inadimplência com a tutela ambiental no Brasil**. Em decisão em sede liminar no âmbito da ADPF n.º 747, assim se manifestou a e. Ministra:

“Como se vê, **o estado de coisas inaugurado** pela revogação das Resoluções n.º 284/2001, 302/2002 e 303/2002 do CONAMA **sugere agravamento da situação de inadimplência do Brasil para com suas obrigações constitucionais e convencionais de tutela do meio ambiente**. A supressão de marcos regulatórios ambientais, procedimento que não se confunde com a sua atualização, configura quadro normativo de aparente retrocesso no campo da proteção e defesa do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, caput, da CF) e, conseqüentemente, dos direitos fundamentais à vida (art. 5º, caput, da CF) e à saúde (art. 6º da CF), a ponto de provocar a impressão da ocorrência de efetivo desmonte da estrutura estatal de prevenção e reparação dos danos à integridade do patrimônio ambiental comum.”<sup>92</sup>

171. Esse também é o sentido constante do voto da e. Ministra Cármen Lúcia recentemente proferido na ADPF n.º 760:

“O que assentou, portanto, este Supremo Tribunal é a **incompatibilidade com a Constituição da República de substituição de uma legislação ambiental por outra que faça retroceder espaço protetivo ambiental** em detrimento do direito fundamental à saúde ambiental e pessoal dignas.”<sup>93</sup>

172. Mais do que garantir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, considerado bem jurídico difuso essencial à qualidade de vida das presentes e futuras gerações, **a Constituição Federal estabeleceu expressa e especial imposição pela sua efetividade**, a ser alcançada a partir do **cumprimento de deveres constitucionais** pelo Poder Público. Afinal, se “boa parte das leis ambientais brasileiras só logra ser cumprida de maneira compulsória”<sup>94</sup>, a expressa vinculação da efetividade desse direito expõe que o cumprimento dos deveres socioambientais rumo à concretização do direito fundamental encartado no artigo 225 é matéria de destacada relevância para o atendimento das finalidades estabelecidas pela Carta Constitucional.

173. É que, na linha do entendimento dessa Corte Constitucional, o direito fundamental da coletividade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado insere-se no

---

<sup>92</sup> Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADPF n.º 747. Relatora: Min. Rosa Weber. DJe: 10.01.2022.

<sup>93</sup> Supremo Tribunal Federal. ADPF n.º 760. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Voto proferido na sessão de julgamento dos dias 30 e 31.03.2022. Julgamento suspenso em 31.03.2022 em razão do pedido de vistas do Min. André Mendonça.

<sup>94</sup> HARTMANN, Analúcia. “Políticas públicas ambientais: Ministério Público.” *In*: D’ISEP, Clarissa Ferreira Macedo; NERY JÚNIOR, Nelson; MEDAUAR, Odete. (Orgs.). “Políticas públicas ambientais: estudos em homenagem ao professor Michel Prieur.” São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 36.

rol de *direitos de solidariedade*<sup>95</sup>, cuja essencialidade pressupõe se tratar de *direitos-deveres*, uma vez que **a sua concretização depende diretamente da adoção de medidas essenciais decorrentes da Constituição Federal e da legislação infraconstitucional.**<sup>96</sup>

174. Sobre os deveres violados no presente caso, pode-se mencionar, inicialmente, as atribuições gerais estabelecidas no artigo 23 da Constituição, que determina a todos os entes federativos: III - **proteger** os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, **as paisagens naturais notáveis** e os sítios arqueológicos; VI - **proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas**; VII - **preservar as florestas, a fauna e a flora.**

175. A par disso, o próprio artigo 225, *caput*, impõe “**ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.**” Segundo o ministro Antônio Herman Benjamin, trata-se de verdadeira “**obrigação explícita, genérica, substantiva e positiva** de defesa e preservação do meio ambiente (...). Além disso, o texto constitucional forjou uma obrigação genérica, substantiva e negativa, mas implícita, de **não degradar o meio ambiente**, também abrigada no *caput* do art. 225.”<sup>97</sup>

176. Ainda mais explícito é o § 1.º do artigo 225 da Constituição, que estabelece uma série de **incumbências dirigidas diretamente ao Poder Público**, destinadas justamente a, nos termos do dispositivo, “**assegurar a efetividade desse direito.**” Como ensina o e. Ministro Gilmar Mendes:

“**O tema da garantia da preservação ambiental e da saúde pública é tratado pela Constituição com especial atenção.** Como se pode perceber, no *caput* do art. 225 e nos incisos do seu parágrafo único, afirma-se o direito dos cidadãos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como meio de fruição de uma sadia qualidade de vida, bem como **se destaca o dever do Poder Público de efetivar meios objetivos para consecução de tal fim.**”<sup>98</sup>

177. Ainda nesse sentido, Antônio Herman Benjamin enfatiza que o legislador constituinte “**exprime-se por meio da decretação de obrigações diretas**, que ocupam, por assim dizer, o centro do palco, e **a partir das quais se reconhecem poderes aos**

<sup>95</sup> Nesse sentido: Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. MC-ADI n.º 3540. Relator: Min. Celso de Mello. DJe: 03.02.2006.

<sup>96</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. “Direito Constitucional Ecológico [livro eletrônico não numerado]: Constituição, direitos fundamentais e proteção da natureza.” 5.ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

<sup>97</sup> BENJAMIN, Antônio Herman. “Constitucionalização do ambiente e ecologização da constituição brasileira.” In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. (Orgs.). “Direito constitucional ambiental brasileiro.” 3.ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 114.

<sup>98</sup> Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADPF n.º 101. Voto do Min. Gilmar Mendes. Relatora: Min. Cármen Lúcia. DJe: 04.06.2012.



**implementadores e beneficiários para fazê-las valer.”<sup>99</sup> E continua o autor: “O intuito do constituinte, aqui, foi afastar qualquer dúvida sobre a índole cogente das determinações dirigidas a todo o Estado.”<sup>100</sup>**

178. Das sete imposições constitucionais<sup>101</sup> ao Poder Público estabelecidas pelo § 1.º do artigo 225, **quatro foram flagrantemente violadas pela edição da Lei n.º 14.285/2021.**

179. *A primeira*, prevista no inciso I, estatui o dever do Poder Público de “preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas”. Como já reconhecido expressamente por esse Excelso Pretório nos autos da ADI n.º 4988/TO, **as APPs asseguram a manutenção de processos ecológicos essenciais.** Sendo assim, e considerando que a Lei n.º 14.285/2021 permite a realização de novos desmatamentos e a instalação de atividades de impacto ao meio ambiente – inclusive atividades que importam significativa degradação do meio ambiente nas margens de rios –, verifica-se, inequivocamente, ter sido descumprido o dever constitucional previsto no inciso I do § 1º do artigo 225 da Constituição. Afinal, **desmatar e destruir APPs é exatamente o oposto da mandatória preservação e restauração de processos ecológicos essenciais.**

180. Quanto à *segunda* imposição constitucional, o inciso II do § 1.º do artigo 225 da Constituição prevê o dever de “preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País”, denotando a necessidade imperiosa de **proteção da biodiversidade brasileira**, a mais rica do mundo. Como anotado acima, umas das funções mais relevantes das APPs é justamente a proteção da biodiversidade. Por certo, **permitir a destruição das matas ciliares se contrapõe à orientação constitucional pela preservação da diversidade e da integridade do patrimônio genético brasileiro.**

181. Ainda mais evidente é a violação à *terceira* obrigação constitucional<sup>102</sup>, prevista no inciso III, segundo o qual deve o Poder Público “definir, em todas as unidades

---

<sup>99</sup> BENJAMIN, Antônio Herman. *Op. cit.*, p. 112.

<sup>100</sup> Idem, p. 114.

<sup>101</sup> Observe-se, por oportuno, que “o rol dos deveres de proteção ambiental do Estado traçado pelo §1.º do art. 225 é apenas exemplificado, estando aberto a outros deveres necessários a uma tutela abrangente e integral do ambiente, especialmente em razão do surgimento permanente de novos riscos e ameaças à Natureza, provocadas pelo avanço da técnica, como é o caso hoje, por exemplo, do aquecimento global.” *In*: SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Op. cit.*

<sup>102</sup> “Em seu sentido ecológico, pode-se afirmar que a expressão ‘*espaços territoriais e seus componentes*’ remete à concepção de ecossistema, aqui entendido como parte integrante de um conceito mais amplo, o de biodiversidade. Percebe-se, então, que o dispositivo em análise guarda estreita relação com os deveres ambientais anteriormente analisados.” *In*: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. (Orgs.). *Op. cit.*, p. 62.

da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, **vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.**” Trata-se de verdadeira **cláusula geral de amparo a áreas protegidas**, como as APPs. No caso, a permissão para que 5.570 municípios reduzam ou eliminem a proteção das faixas marginais de cursos d’água, contida na Lei n.º 14.285/2021 para viabilizar a destruição desses espaços territoriais especialmente protegidos, **representa nítida utilização com o dramático comprometimento da integridade dos atributos que justificam a proteção das APPs.**

182. Por fim, a *quarta imposição* prevista no artigo 225, § 1.º, violada pela Lei impugnada encontra previsão no inciso VII, segundo o qual é dever do Poder Público “proteger a fauna e a flora, **vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies** ou submetam os animais a crueldade.”<sup>103</sup> Novamente, a proteção da flora e da fauna brasileiras, obviamente incluídas aquelas localizadas no meio urbano, constitui, na ótica do legislador constituinte, medida essencial para a garantia do direito da coletividade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Nesse contexto, **a viabilização da destruição das faixas ciliares representa ameaça gravíssima à flora**, pois viabiliza a destruição expressiva da vegetação nativa em todos os municípios do país, bem como **afeta diretamente a fauna** (incluindo a fauna aquática), diretamente dependente da proteção da flora. Com isso, **a flora e a fauna existentes nessas APPs ficam impedidas de cumprir a sua função ecológica.**

183. Ao disciplinar os referidos deveres constitucionais atribuídos ao Poder Público, a Lei n.º 6.938/1981, em seu artigo 2.º, prevê como objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente, entre outros, “**a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida**, visando assegurar, no país, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à **proteção da dignidade da vida humana**, atendidos os seguintes princípios: I - **ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico**, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser **necessariamente assegurado e protegido**, tendo em vista o uso coletivo; II - **racionalização do uso do solo**, do subsolo, da água e do ar.” Ainda, seu artigo 4.º definiu que a Política Nacional do Meio Ambiente visará, entre outros aspectos,

---

<sup>103</sup> Com efeito, “a Lei Maior, ao usar o coletivo ‘flora’, visa à tutela ampla desses elementos naturais. A par disso, a Constituição tratou de certas florestas e vegetações de modo diferenciado, dada a sua condição de integrantes de ecossistemas de riquíssima e rara biodiversidade. É o caso da Floresta Amazônica e da Mata Atlântica, que foram erigidas em patrimônio nacional (...). Ademais, estão sob regime especial as florestas e formas de vegetação integrantes de espaços territorialmente protegidos criados mediante lei.” *In: MILARÉ, Édis. Op. cit.*, p. 761.

“à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e **disponibilidade permanente**, concorrendo para a manutenção do **equilíbrio ecológico propício à vida**.”<sup>104</sup>

184. Noutro prisma, constata-se, ainda, **infringência ao artigo 170, VI**, da Constituição Federal, vez que os retrocessos e a inegável desproporcionalidade gerada pela Lei n.º 14.285/2021 **contrariam o princípio da defesa do meio ambiente** e, bem assim, **a ordem econômica como um todo**. O paradigmático voto do ex-ministro Celso de Mello bem elucida a questão:

**“A atividade econômica não pode ser exercida em desarmonia com os princípios destinados a tornar efetiva a proteção ao meio ambiente. A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a ‘defesa do meio ambiente’ (CF, art. 170, VI).”**<sup>105</sup>

185. No ponto, é preciso compreender que a harmonia entre os princípios estabelecidos pelo artigo 170 da Constituição, **ao contrário de prejudicar, promove o desenvolvimento e a livre iniciativa, visto que as atividades econômicas geralmente dependem da manutenção de serviços ecossistêmicos essenciais**, que somente pode ser garantida se efetivado o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.<sup>106</sup> Tanto que, em janeiro de 2020, pela primeira vez na história, o “Relatório de Riscos Globais 2020”, do Fórum Econômico Mundial, apontou que **todos os cinco maiores riscos e pontos de atenção a governos e mercados são afetos à questão ambiental/climática**.<sup>107</sup>

186. Não bastasse, a permissão para a ocorrência de danos ambientais nas margens de rios **atenta contra os deveres-princípios constitucionais de prevenção e de precaução**. Sem descuidar que tais princípios são distintos e independentes, a orientação transmitida por ambos, segundo o e. Ministro Celso de Mello, configura-se “como a

---

<sup>104</sup> Sobre referidos dispositivos, o e. Ministro Gilmar Mendes assim se manifestou: “A Lei n.º 6.938/81 prevê como princípio da Política Nacional do Meio Ambiente a ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo (art. 2º, I). Prevê-se, ainda, como objetivo daquela política a busca da compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico (art. 4º, I).” *In*: Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADPF n.º 101. Voto do Min. Gilmar Mendes. Relatora: Min. Cármen Lúcia. DJe: 04.06.2012.

<sup>105</sup> Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. MC-ADI n.º 3.540-1. Relator: Min. Celso de Melo. DJe: 03.02.2006.

<sup>106</sup> Como ensina Paulo Affonso Leme Machado: “A especial característica do princípio é a de que o desequilíbrio ecológico não é indiferente ao Direito, pois o Direito Ambiental realiza-se somente numa sociedade equilibrada ecologicamente.” *In*: MACHADO, Paulo Affonso Leme. “Direito Ambiental Brasileiro.” 20.ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 67-68.

<sup>107</sup> World Economic Forum. *Global Risks Report 2020*. Disponível em: <https://www.weforum.org/reports/the-global-risks-report-2020>. Acesso em: 11.08.2022.

‘**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.”<sup>108</sup>

187. Ao apreciar caso envolvendo o Princípio 15<sup>109</sup> da Declaração do Rio de Janeiro sobre o meio ambiente e o desenvolvimento, afirmou esse Excelso Pretório que **“em se tratando de meio ambiente, nem sempre a reparação é possível ou viável.”**<sup>110</sup> Diante dessa circunstância, própria do bem jurídico difuso tutelado, a doutrina e a jurisprudência nacionais e internacionais mostram-se unânimes: é dever do Poder Público **se antecipar à ocorrência de agressões ao meio ambiente, de forma a prevê-las e, assim, evitá-las.**<sup>111</sup> Na linha do entendimento desse e. Supremo Tribunal Federal:

**“Na nova ordem mundial, o que se há de adotar como política pública é o que se faça necessário para antecipar-se aos riscos de danos que se possam causar ao meio ambiente, tanto quanto ao impacto que as ações ou as omissões possam acarretar.”**<sup>112</sup>

188. No caso em apreço, caso prevaleça a inaceitável situação descrita, é certa a ocorrência de **danos ambientais irreversíveis, com consequências drásticas não apenas de índole ambiental, mas também social e econômica, para as presentes e futuras gerações, dada a relação direta entre destruição de APPs e questões como colapso hídrico, emergência climática, alteração no regime de chuvas, poluição atmosférica, danos à saúde humana, crise energética e falta de insumos para atividades agropecuárias e industriais, além, é claro, do aumento da possibilidade de tragédias, como as vistas todos os anos por todo o Brasil, em decorrência de deslizamentos, enchentes e outros fatos que afetam a vida da população brasileira.**

---

<sup>108</sup> Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADI n.º 4.066. Voto do Min. Celso de Mello. Relatora: Min. Rosa Weber. DJe: 07.03.2018.

<sup>109</sup> Segundo o referido Princípio, “quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.”

<sup>110</sup> Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADPF n.º 101. Relatora: Min. Cármen Lúcia. DJe: 04.06.2012.

<sup>111</sup> Sobre essa lógica, Antônio Herman V. Benjamin ensina que “o Direito Ambiental é – ou deve ser –, antes de mais nada, um conjunto de normas de caráter *preventivo*. Em todos os segmentos dessa disciplina jurídica se ressalta o aspecto da prevenção do dano ambiental. A tutela do meio ambiente, através de longa evolução, ultrapassou a fase repressiva-reparatória, baseada fundamentalmente em normas de responsabilidade penal e civil, até atingir o estágio atual em que a preocupação maior é com o evitar e não com o reparar ou o reprimir.” *In*: BENJAMIN, Antônio Herman. “Os princípios do estudo de impacto ambiental como limites da discricionariedade administrativa.” Revista Forense, n.º 317. Rio de Janeiro: Forense, 1992, p. 30.

<sup>112</sup> Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADPF n.º 101. Relatora: Min. Cármen Lúcia. DJe: 04.06.2012.

189. Por fim, não se pode desconsiderar que a Lei n.º 14.285/2021 ainda configura **descumprimento do dever de enfrentamento à crise climática**, conforme reconhecido por esse e. Supremo Tribunal Federal no recente julgamento da ADPF n.º 708<sup>113</sup>, notadamente em sua vertente de **adaptação**, definida como “iniciativas e medidas para reduzir a vulnerabilidade dos sistemas naturais e humanos frente aos efeitos atuais e esperados da mudança do clima” (artigo 2º, inciso I, da Lei n.º 12.187/2009).

190. Como já narrado acima, parte relevante da população brasileira vive em áreas com alto grau de vulnerabilidade às mudanças climáticas, bem como os eventos climáticos extremos têm se intensificado no Brasil e no mundo, com previsões catastróficas para os próximos anos, o que demanda especial atenção das autoridades públicas para as medidas de adaptação relativas à emergência climática. Recorde-se, por oportuno, que o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) n.º 13 exige **ação urgente contra a mudança global do clima**; o Objetivo 11 prima por tornar as **idades mais inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis**; e o Objetivo n.º 15, voltado à proteção da vida terrestre, destaca:

“Os ODS buscam conservar e restaurar o uso do ecossistema terrestre, como das florestas, pântanos, zonas secas e montanhas até 2020. **Deter o desmatamento** também é vital para mitigar o impacto da mudança do clima. **Ações urgentes** precisam ser tomadas para **reduzir a perda de ambientes naturais e biodiversidade, que são parte do nosso patrimônio comum.**”<sup>114</sup>

191. **A proteção das APPs constitui ferramenta essencial para a adaptação aos efeitos das mudanças climáticas**, visto que possuem o potencial de conter processos erosivos, bem como representar barreiras à ocorrência de desastres socioambientais. **Tragédias como a de Petrópolis (2022) poderiam ter sido evitadas ou minimizadas** houvesse proteção efetiva das APPs urbanas. Conforme artigo sobre o tema:

“Os eventos dos últimos dias demonstram a importância de olharmos para áreas de risco de especial interesse ambiental em território urbano. Topos de morro, encostas e margens de rio são Áreas de Preservação Permanente (APP), cuja ocupação é regulada pelo Código Florestal brasileiro.

Apesar dos alertas da comunidade científica nos últimos anos sobre a mudança do clima, as cidades, de modo geral, ainda estão muito mal preparadas para enfrentarem os efeitos deste fenômeno. A sequência de tragédias que acompanhamos no último mês tem sido cada vez mais frequente, com eventos sempre mais extremos – situações que afetam principalmente populações mais vulneráveis, que vivem em áreas de risco.

---

<sup>113</sup> Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADPF n.º 708. Relator: Min. Roberto Barroso. Julgamento finalizado em 04.07.2022. Pendente publicação do acórdão.

<sup>114</sup> PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Objetivo 15: vida na Terra. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/sustainable-development-goals/goal-15-life-on-land.html>. Acesso em: 11.08.2022.

Por isso, **uma política de proteção das APP – e recomposição quando possível – pode ser uma das mais efetivas políticas urbanas de combate às mudanças climáticas, tanto do ponto de vista da mitigação, quanto da adaptação.**”<sup>115</sup>

192. A Lei impugnada vai na contramão deste dever. No lugar de fortalecer os mecanismos de proteção do meio ambiente e realizar uma progressão nas ferramentas de adaptação à crise climática visando à proteção da própria população, **a Lei viabiliza a destruição de espaços territoriais especialmente protegidos, justamente uma das principais razões para a perda de vidas e de patrimônios público e privado em tragédias socioambientais em áreas urbanas.**

193. Sob essa ótica, também se vislumbra, no presente caso, **violação à cientificidade mínima que deve ser observada nas decisões públicas sobre a proteção do meio ambiente.** Segundo a tese aprovada por esse e. Supremo Tribunal Federal:

“1. Configura **erro grosseiro** o ato administrativo que ensejar **violação ao direito à vida, à saúde, ao meio ambiente equilibrado** ou impactos adversos à economia, por inobservância: (i) de **normas e critérios científicos e técnicos**; ou (ii) dos princípios constitucionais da **precaução e da prevenção**. 2. A autoridade a quem compete decidir deve exigir que as opiniões técnicas em que baseará sua decisão tratem expressamente: (i) das normas e critérios científicos e técnicos aplicáveis à matéria, tal como estabelecidos por organizações e entidades internacional e nacionalmente reconhecidas; e (ii) da observância dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção, sob pena de se tornarem corresponsáveis por eventuais violações a direitos.”<sup>116</sup>

194. Diante do quadro narrado, resta inequívoca a violação a direitos fundamentais e a deveres constitucionais previstos pela Constituição Federal.

## V. DA MEDIDA CAUTELAR

195. Constou da petição inicial pedido de deferimento de medida cautelar para que a Lei n.º 14.285/2021 seja “suspensa imediatamente, até final julgamento da presente ação direta, mantendo-se a aplicabilidade da legislação anterior conforme dispõe o artigo 10, § 2º, da Lei n.º 9.868/1999.”

196. Compreende-se estarem presentes os requisitos para a concessão da medida cautelar postulada. A plausibilidade do direito (*fumus boni iuris*) se assenta nas razões expostas ao longo da presente manifestação.

<sup>115</sup> UOL Ecoa. Cuidar de áreas de preservação pode evitar mortes em decorrência de chuvas. 04.02.2022. Disponível em: <https://www.uol.com.br/ecoa/colunas/opiniao/2022/02/04/cuidar-de-areas-de-preservacao-pode-evitar-mortes-em-decorrencia-de-chuvas.htm>. Acesso em: 11.08.2022.

<sup>116</sup> Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. MC-ADI n.º 6421. Relator: Min. Roberto Barroso. DJe: 12.11.2020.

197. Da mesma forma, o preenchimento do *periculum in mora* também é evidente. Conforme narrado, a manutenção da Lei n.º 14.285/2021 viabiliza a redução ou a eliminação de APPs de curso d'água pelos 5.570 municípios brasileiros, permitindo a realização de desmatamentos e a instalação de novas atividades nas margens de rios.

198. No cenário dramático explicitado acima, **não é possível aguardar o julgamento final da presente ADI para a adoção da providência emergencial postulada pelos Autores, no sentido de suspender os efeitos da Lei n.º 14.285/2021. Até lá, danos irreversíveis já terão se consumado, comprometendo definitivamente o equilíbrio ecológico e, por consequência, a vida, a dignidade e a saúde. Realizadas novas supressões de vegetação e viabilizada a instalação de atividades em margens de rios, ocorrerá a consolidação de situações de impossível reversão.**

199. Importante enfatizar que **os danos ambientais são de impossível reparação.**<sup>117</sup> Em voto magistral sobre o tema, o e. Ministro Celso de Mello bem assentou os elementos que refletem a essência dos pedidos cautelares: **“impor-se-á, então, ao Poder Público, com apoio em referido postulado [princípio da precaução], a adoção de medidas de índole cautelar destinadas a preservar a incolumidade do meio ambiente e a proteger, desse modo, a integridade da vida e da saúde humanas.”**<sup>118</sup>

200. A reforçar a urgência da medida pleiteada, observe-se que **diversos municípios já editaram leis ou estão em avançado processo de aprovação de projetos de lei destinados a reduzir ou eliminar APPs de cursos d'água.** O exemplo do município de Tiradentes do Sul/RS é emblemático. **Menos de dois meses depois da edição da Lei n.º 14.285/2021 e sem qualquer processo de avaliação técnica,** a Câmara de Vereadores aprovou a Lei municipal n.º 1.099, de 22 de fevereiro de 2022, que **prevê faixas marginais risíveis, totalmente inaceitáveis, com graves e irreparáveis prejuízos ao meio ambiente e à população.** Confira-se os dispositivos que versam sobre a redução das APPs, tornando suas **metragens próximas a zero:**

“Art. 4º Na zona urbana consolidada do Município de Tiradentes do Sul onde as funções ambientais das áreas de preservação permanente foram descaracterizadas será obrigatória a manutenção de **faixa marginal non edificandi de 2,5 (dois vírgula cinco) metros para ambos os lados** da macrodrenagem, contados da borda ou paredes laterais da canalização, aberta ou fechada, conduto ou tubulação do leito regular atual, independentemente da largura da mesma.

<sup>117</sup> MILARÉ, Édis. *Op. cit.*, p. 588.

<sup>118</sup> Supremo Tribunal Federal. Pleno. ADI n.º 4.066/DF. Relatora: Ministra Rosa Weber. DJe 07.03.2018.

Art. 5. Na zona urbana consolidada do município de Tiradentes do Sul onde as funções ambientais das áreas de preservação permanente foram parcialmente descaracterizadas por macrodrenagem abertas ou fechadas será obrigatória a manutenção de **faixa marginal *non aedificandi* de 2,5 (dois virgula cinco) metros para ambos os lados**, contados da borda ou paredes laterais independentemente da largura da macrodrenagem.

Art. 6. Na zona urbana consolidada do Município de Tiradentes do Sul onde as funções ambientais das áreas de preservação permanente não foram descaracterizadas por macrodrenagem abertas ou fechadas será obrigatória a **manutenção de faixa marginal de preservação permanente com raio de 5 metros para as áreas de nascentes e de 5 metros de largura para ambos os lados**, contados da borda do leito sazonal regular independentemente da largura do arroio.”

201. O Mapbiomas (**Doc. 21**), referência em análises geoespaciais, realizou **estudo técnico especificamente destinado a contribuir com o julgamento da presente ADI**. Com base no mapeamento de imagens de alta resolução, e adotando a faixa mínima de 30 metros como parâmetro geral, a entidade estimou que: (i) em todo o Brasil, as áreas não cobertas por construções ou infraestrutura em faixas marginais de 30 metros de corpos hídricos urbanos em 2020 somam pelo menos 357 mil hectares, correspondendo a **84% do total da área analisada, o que significa que grande parte das faixas marginais de rios em áreas urbanas está preservada, podendo ser destruída caso prevaleçam os efeitos da Lei n.º 14.285/2021**; (ii) ao se realizar **estudo de caso com 17 municípios da Amazônia Legal e da Bacia do Paraná – regiões escolhidas para o estudo devido à sua alta relevância para o equilíbrio ecológico nacional –**, verificou-se a mesma tendência, no sentido de que **82% das faixas ciliares de 30 metros está coberta por vegetação**.

202. Tais dados reforçam aquilo que se enfatizou ao longo da presente manifestação a respeito do principal efeito da nova Lei n.º 14.285/2021: com permissão para se reduzir ou eliminar APPs, abre-se a possibilidade de **serem realizadas supressões de vegetação em todo o país, em valores absolutos que causarão a desestabilização irremediável do equilíbrio ecológico**, bem como de serem realizadas **atividades de alto impacto em áreas altamente sensíveis e essenciais para a coletividade brasileira**.

203. Diante disso, as organizações opinam favoravelmente ao pleito cautelar realizado pelos Autores, destacando-se se tratar de caso com **altíssimo grau de urgência, devido à gravidade, repercussão e irreversibilidade dos danos** viabilizados pela Lei n.º 14.285/2021.



## VI. DOS PEDIDOS

204. Por todo o exposto, as organizações da sociedade civil signatárias da presente manifestação vêm respeitosamente à presença de Vossa Excelência requer:

- (i) seja **admitido o seu ingresso nos autos** na qualidade de *amici curiae*, nos termos do artigo 7.º, § 2.º, da Lei n.º 9.868/1999;
- (ii) o **recebimento das contribuições ora trazidas** e a permissão para realizar as demais medidas para o subseqüente exercício das prerrogativas e poderes inerentes às *amici curiae*, como a sustentação oral de suas razões, a ser apresentada de forma uníssona.

Termos em que, pedem deferimento.  
Brasília/DF, 19 de agosto de 2022.

MAURICIO GUETTA  
OAB/DF n.º 61.111  
Instituto Socioambiental  
Rede de Organizações Não Governamentais da Mata Atlântica  
Associação de Preservação do Meio Ambiente e da Vida

SUELY MARA VAZ GUIMARÃES DE ARAÚJO  
OAB/DF n.º 14.711  
Observatório do Clima

NAUÊ BERNARDO PINHEIRO DE AZEVEDO  
OAB/DF n.º 56.785  
Observatório do Clima

PAULO EDUARDO BUSSE FERREIRA FILHO  
OAB/SP n.º 164.056  
Observatório do Clima

FERNANDO NABAIS DA FURRIELA  
OAB/SP n.º 80.433  
Observatório do Clima

RAFAEL GIOVANELLI

OAB/SP n.º 311.597

WWF-Brasil

RAUL SILVA TELLES DO VALLE

OAB/DF n.º 58.865

WWF-Brasil

ERIKA BECHARA

OAB/SP n.º 131.603

Fundação SOS Mata Atlântica

MARCELO NAUFAL ARGONA

OAB/SP n.º 145.988

Fundação SOS Mata Atlântica