EXCELENTÍSSIMO SENHOR PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA AUGUSTO ARAS

Objeto: representação acerca da inconstitucionalidade da Lei nº 14.285/2021

A **ABRAMPA – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MEIO AMBIENTE**, associação civil de âmbito nacional sem fins lucrativos, inscrita no CNPJ sob o nº 02.322.438/0001-11, com sede na Rua Araguari, 1705/703, Santo Agostinho, CEP 30.190-111, Belo Horizonte – MG, representada pela Promotora de Justiça que este subscreve, vem, perante Vossa Excelência, apresentar

REPRESENTAÇÃO

visando ao exame de constitucionalidade, com base nos fundamentos abaixo apresentados, da Lei nº 14.285/2021, que alterou a Lei nº 12.651/2012, a qual dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; da Lei nº 11.952/2009, a qual dispõe sobre regularização fundiária em terras da União; e da Lei nº 6.766/1979, a qual dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, para dispor sobre as áreas de preservação permanente no entorno de cursos d'água em áreas urbanas consolidadas.

Entendemos que a declaração da inconstitucionalidade dos dispositivos da Lei ora tratada é medida de extrema urgência, razão pela qual cabe ao Ministério Público e ao Poder Judiciário o dever de análise, a fim de expurgar do sistema jurídico os atos normativos contrários aos preceitos constitucionais.

I. A NORMA IMPUGNADA

No dia 30.12.2021, foi publicada no Diário Oficial da União a Lei nº 14.285/2021, que alterou as normas referentes às áreas de preservação permanente (APP) no entorno de cursos d'água em áreas urbanas. A pretexto de regularizar ocupações de

populações de baixa renda, a norma tem o potencial de fragilizar a proteção ambiental nas áreas urbanas, desde a diminuição das suas funcionalidades explicitadas no artigo 2º, II (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), até os prejuízos diretos à própria população, tendo em vista a necessidade de adaptação das cidades às mudanças climáticas, que incluem precipitação pesada e risco aumentado de enchentes e deslizamentos de terra. Trata-se de norma que afronta diretamente diversos dispositivos constitucionais.

Em síntese, a Lei nº 14.285/2021 alterou a Lei nº 12.651/2012 (Lei Nacional de Vegetação Nativa) em dois pontos. Primeiramente, a norma modificou a definição de área urbana consolidada: se antes a norma ambiental tomava de empréstimo o conceito da legislação sobre regularização fundiária em vigor, agora passou a empregar redação própria, que inclui hipóteses não previstas anteriormente, além de excluir o critério de densidade demográfica. Veja-se:

Redação anterior da Lei nº 12.651/2012	**Nova redação conferida pela Lei nº 14.285/2021**
Art. 3º XXVI - área urbana consolidada: aquela de que trata o inciso II do caput do art. 47 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009 ; [Art. 47. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se: II – área urbana consolidada: parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: a) drenagem de águas pluviais urbanas; b) esgotamento sanitário; c) abastecimento de água potável; d) distribuição de energia elétrica; ou e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos;]	Art. 3º XXVI - área urbana consolidada: aquela que atende os seguintes critérios: a) estar incluída no perímetro urbano ou em zona urbana pelo plano diretor ou por lei municipal específica; b) dispor de sistema viário implantado; c) estar organizada em quadras e lotes predominantemente edificados; d) apresentar uso predominantemente urbano, caracterizado pela existência de edificações residenciais, comerciais, industriais, institucionais, mistas ou direcionadas à prestação de serviços; e) dispor de, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: 1. drenagem de águas pluviais; 2. esgotamento sanitário; 3. abastecimento de água potável; 4. distribuição de energia elétrica e iluminação pública; e 5. limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos;

Da leitura do dispositivo, não resta claro que ocupações populares de baixa renda e equipamentos urbanos de utilidade pública efetivamente se enquadrem no conceito de áreas urbanas consolidadas do novo texto legal. De todo modo, fato é que essas estruturas já recebiam tratamento normativo específico (Lei nº 13.465/2019), que autorizava excepcionalmente a regularização dessas ocupações mesmo em áreas de preservação permanente, de modo que o interesse público já estava plenamente atendido, não havendo necessidade da alteração legislativa para tanto.[1]

A nova lei também alterou o §10 do artigo 4º da Lei nº 12.651/2012, de modo a conferir aos Municípios e ao Distrito Federal a competência para a definição da metragem das APPs no entorno de cursos d'água em áreas urbanas:

Redação anterior da Lei nº 12.651/2012	**Nova redação conferida pela Lei nº 14.285/2021**
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) 30m, para os cursos d'água de menos de 10m de largura; b) 50m, para os cursos d'água que tenham de 10m a 50m de largura; c) 100m, para os cursos d'água que tenham de 50m a 200m de largura; d) 200m, para os cursos d'água que tenham de 200m a 600 m de largura; e) 500m, para os cursos d'água que tenham largura superior a 600m; (...) § 10. **No caso de áreas urbanas**, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, **e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, observar-se-á o disposto nos respectivos Planos Diretores e Leis Municipais de Uso do Solo, sem prejuízo do disposto nos incisos do caput.**	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) 30m, para os cursos d'água de menos de 10m de largura; b) 50m, para os cursos d'água que tenham de 10m a 50m de largura; c) 100m, para os cursos d'água que tenham de 50m a 200m de largura; d) 200m, para os cursos d'água que tenham de 200m a 600 m de largura; e) 500m, para os cursos d'água que tenham largura superior a 600m; (...) § 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;

[1] Como esclarece Paulo Antunes Bessa: "O STF, há longa data, já se manifestou sobre o tema, autorizando as intervenções de utilidade pública ou interesse social (MCADI 3.540). A matéria, hoje, consta da Lei nº 13.465/2019, que deu amplo tratamento ao assunto, permitindo a regularização fundiária social e de interesse específico. Logo, o objetivo da alteração legislativa ora comentada não é socorrer ao interesse público, pois este já estava contemplado cabalmente". Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jan-03/paulo-antunes-protecao-insuficiente-lei-142852021#_ftnref3>.

	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.

A fim de possibilitar referida transferência de competência aos Municípios e ao Distrito Federal, também foi adicionado o §5º ao artigo 22 da Lei nº 11.952/2009 (Lei de Regularização Fundiária na Amazônia Legal):

Redação anterior da Lei nº 11.952/2009	**Nova redação conferida pela Lei nº 14.285/2021**
Art. 21. São passíveis de regularização fundiária as ocupações incidentes em terras públicas da União, previstas no art. 3º desta Lei, situadas em áreas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica. § 1º A regularização prevista no caput deste artigo será efetivada mediante doação aos Municípios interessados, para a qual fica o Poder Executivo autorizado, sob a condição de que sejam realizados pelas administrações locais os atos necessários à regularização das áreas ocupadas, nos termos desta Lei. § 2º Nas hipóteses previstas no § 1o do art. 4o desta Lei, será aplicada concessão de direito real de uso das terras. (...) Art. 22. Constitui requisito para que o Município seja beneficiário da doação ou da concessão de direito real de uso previstas no art. 21 desta Lei ordenamento territorial urbano que abranja a área a ser regularizada, observados os elementos exigidos no inciso VII do art. 2º desta Lei. (...) **Não havia artigo equiparado.**	Art. 21. São passíveis de regularização fundiária as ocupações incidentes em terras públicas da União, previstas no art. 3º desta Lei, situadas em áreas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica. § 1º A regularização prevista no caput deste artigo será efetivada mediante doação aos Municípios interessados, para a qual fica o Poder Executivo autorizado, sob a condição de que sejam realizados pelas administrações locais os atos necessários à regularização das áreas ocupadas, nos termos desta Lei. § 2º Nas hipóteses previstas no § 1o do art. 4o desta Lei, será aplicada concessão de direito real de uso das terras. (...) Art. 22. Constitui requisito para que o Município seja beneficiário da doação ou da concessão de direito real de uso previstas no art. 21 desta Lei ordenamento territorial urbano que abranja a área a ser regularizada, observados os elementos exigidos no inciso VII do art. 2º desta Lei. (...) **§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.**

Por fim, também foi alterado o artigo 4º da Lei nº 6.766/1979 (Lei sobre o Parcelamento do Solo Urbano), que trata dos requisitos urbanísticos para loteamento:

Redação anterior da Lei nº 6.766/1979	**Nova redação conferida pela Lei nº 14.285/2021**
Art. 4º Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos: (...) III-A. – ao longo das águas correntes e dormentes e da faixa de domínio das ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não edificável de, no mínimo, 15m de cada lado;	Art. 4º Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos: (...) III-A - ao longo da faixa de domínio das ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não edificável de, no mínimo, 15m de cada lado; III-B - ao longo das águas correntes e dormentes, as áreas de faixas não edificáveis deverão respeitar a lei municipal ou distrital que aprovar o instrumento de planejamento territorial e que definir e regulamentar a largura das faixas marginais de cursos d´água naturais em área urbana consolidada, nos termos da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, com obrigatoriedade de reserva de uma faixa não edificável para cada trecho de margem, indicada em diagnóstico socioambiental elaborado pelo Município;

A depender de como sejam interpretadas, as alterações normativas podem abrir espaço para tentativas de redução das metragens mínimas anteriormente fixadas pela Lei Nacional de Vegetação Nativa para as APPs no entorno de cursos d'água em áreas urbanas, em prejuízo da preservação ambiental dessas áreas, fundamentais para assegurar a disponibilidade de água para a população, além de garantir a preservação da biodiversidade e a resiliência ambiental e humana às mudanças do clima.

II. A IMPORTÂNCIA DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE NO ENTORNO DE CURSOS D'ÁGUA

As APPs são áreas de extrema importância para a preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, pelos serviços ecossistêmicos que proporcionam. Esses serviços incluem a disponibilidade e qualidade da água, a estabilidade e qualidade do solo, a preservação da fauna, da flora e da biodiversidade, além do conforto térmico essencial para a manutenção do bem estar humano. É o que se depreende da própria definição conferida pela Lei Federal nº 12.651/2012:

> Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:
> [...]

> II - Área de Preservação Permanente - APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a **função ambiental de preservar** os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas. [grifos nossos]

A bem da verdade, as áreas de preservação permanente têm sua proteção legal assentada na ecologia da paisagem e no fato de que o capital natural constitui a base material de qualquer assentamento humano, precedendo a qualquer regramento urbanístico. A proteção normativa conferida a tais áreas justifica-se, portanto, diante do direito fundamental das gerações presentes e futuras ao meio ambiente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida e indispensável ao respeito à dignidade da pessoa humana (art. 225 da CFRB/88).

Em especial, as funções ecossistêmicas das APPs no entorno de cursos d'água, conhecidas como matas ciliares, são sinteticamente descritas por Medeiros da seguinte forma:

> As funções da zona ripária são descritas em Mander et al. (1997), Reid e Hilton (1998) e em CRJC (2001). Considerando estes trabalhos, é possível elencar como funções mais relevantes: 1) Estabilização de taludes e encostas, 2) Manutenção da morfologia do rio e proteção a inundações, 3) Retenção de sedimentos e nutrientes, 4) Mitigação da temperatura da água e do solo, 5) Fornecimento de alimento e habitat para organismos aquáticos, 6) Manutenção de corredores ecológicos, 7) Paisagem e recreação, 8) Fixação do gás carbônico, 9) Interceptação de escombros rochosos.[2]

A vegetação ciliar (também conhecida como mata ripária, ou de galeria) é assim denominada porque, tal e qual os cílios que protegem os olhos, resguarda as águas, depurando-as, filtrando-as[3], atuando como controladoras de uma bacia hidrográfica, regulando os fluxos de água superficiais e subterrâneas, a umidade do solo e a existência de nutrientes.

De fato, a conservação das áreas de preservação permanente é fundamental para segurança hídrica e a proteção dos mananciais, essenciais para a sobrevivência humana, animal e vegetal. A atual quantidade total de água na Terra é de 1.386 milhões de km^3, porém menos de 1% desse volume corresponde a água doce disponível e acessível ao consumo

---

[2] MEDEIROS, João de Deus. A demarcação de áreas de preservação permanente ao longo dos rios. In Revista Biotemas, 26 (2), jun. 2013, p. 266.

[3] MARCHESAN, Ana Maria Moreira. As áreas de de preservação permanente: avanços e retrocessos desconsiderando a escassez. Disponível em: http://www.amprs.org.br/arquivos/comunicao_noticia/PRESER_%20PERMA_AVAN_RETROCESSOS.pdf Acesso em 04.mar.2022.

humano.[4] A eliminação da vegetação ciliar e das áreas úmidas, inclusive no meio urbano, coloca em risco os sistemas de fornecimento de água potável disponíveis. Com efeito, trata-se de uma das principais causas na piora da qualidade hídrica planetária[5]. Só por isso, a redução do espectro de proteção capitaneada pela lei cuja constitucionalidade ora se questiona já merece total atenção.

Para além dos serviços de proteção dos recursos abióticos (solo e água), da diversidade biológica e dos processos ecológicos, já amplamente conhecidos e aprofundados pela ciência[6], deve-se chamar especial atenção para as contribuições das matas ciliares para lidar com o fenômeno das mudanças climáticas.

De fato, a vegetação ciliar assume papel de relevo como **sumidouro de carbono**, colaborando com a **mitigação das emissões de gases de efeito estufa** (GEE)[7] e contribuindo, portanto, para a redução do aquecimento global e dos seus efeitos danosos. Isso porque, para se desenvolver, a vegetação sequestra carbono da atmosfera, retirando significativa quantidade de GEE do ambiente.

Ademais, tal vegetação é fundamental para assegurar uma **melhor adaptação da sociedade aos efeitos nocivos das mudanças climáticas**, que afetam de forma significativa o ciclo da água e o regime de chuvas, aumentando a ocorrência de eventos hidrológicos extremos, como inundações, tempestades, deslizamentos de terra e longos períodos de seca. Ao evitar o assoreamento dos corpos d'água, essa vegetação **assegura a disponibilidade hídrica** e **melhora o escoamento e a vazão da água em casos de chuvas intensas**.[8]

A necessidade de criação de uma cultura da prevenção, associada diretamente às medidas de adaptação às mudanças climáticas, tem se tornado cada vez mais premente,

---

[4] Cerca de 97,5% da água do planeta formam os oceanos e mares, sendo impróprias ao consumo direto. Os restantes 2,5% são águas doces – todavia, 68,9% desse volume corresponde às calotas polares, geleiras e neves permanentes que revestem os cumes das mais altas montanhas do Planeta. Essa água é de difícil e onerosa utilização, considerando os processos tecnológicos e os custos de transporte que seriam necessários para que fosse apropriada pelo ser humano. Os 29,9% restantes constituem as águas subterrâneas. A pequena parcela restante (1,2%) se compõe das águas dos pântanos, umidade dos solos e das águas dos rios e lagos. Vide: REBOUÇAS, Aldo da C. Água Doce no Brasil e no Mundo. Águas Doces no Brasil. 2. ed.São Paulo: Escrituras, 2002, p. 7.

[5] BARLOW, Maude. CLARKE, Tony. **Ouro Azul**. São Paulo: M. Books do Brasil Ltda., 2003. p. 32.

[6] Mais informações disponíveis em: <https://www.ipef.br/publicacoes/scientia/nr71/cap15.pdf>.

[7] "Sumidouro: qualquer processo, atividade ou mecanismo que retira gases de efeito estufa (ou seus precursores) da atmosfera, armazenando-os por um período de tempo. Os sumidouros realizam o sequestro de carbono, atuam como ralos, retirando da atmosfera mais carbono do que emitem. Florestas e oceanos são sumidouros de carbono". Disponível em: <http://redd.mma.gov.br/pt/pub-apresentacoes/itemlist/category/18-glossario>.

[8] Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/docs-pan/pan-corais/1-ciclo/produtos/2019-pan-corais-plano-nacional-de-adapta%C3%A7%C3%A3o-mudanca-do-clima.pdf>.

considerando que os eventos climáticos extremos vem se tornando mais frequentes e intensos, conforme relata o IPCC.[9] É o que se evidencia, também, pelos casos recentes de chuvas de volume anormal que provocaram danos ambientais e humanos imensuráveis, como em Petrópolis,[10] além de diversos outros Municípios de São Paulo, Minas Gerais e Bahia nos primeiros meses de 2022.[11]

Trata-se de temática sobre a qual convergem os especialistas. O professor Pedro Luiz Côrtes, do Instituto de Energia e Ambiente (IEE) da USP afirma que um novo contexto climático se impõe e necessita de mais atenção:

> "**A mudança climática não é uma suposição, já é uma realidade. Nós estamos lidando com as consequências; ao contrário do que dizem os negacionistas – que isso é um complô internacional. Na verdade, os primeiros estudos científicos publicados sobre mudanças climáticas relacionados ao aumento dos gases de efeito estufa remontam ao início dos anos 70, ou seja, há mais de 50 anos se pesquisa esse tema e o volume de trabalhos só vem crescendo, demonstrando efetivamente que essa é uma realidade que se impõe de uma maneira muito grande**".[12] [grifos nossos]

No mesmo sentido, Henrique Evers, gerente de desenvolvimento urbano da World Resources Institute - WRI Brasil, aponta a importância de medidas adaptativas às mudanças climáticas nas cidades:

> "(...) o que precisa ser feito para evitar tragédias como esta é a gente **começar a entender também a natureza como uma parte central e uma parte da solução de como a gente constrói as nossas cidades.** A própria conservação dos topos de morro, por exemplo, e também o aumento da permeabilidade do solo são formas de reduzir a vazão da água quando ocorrem essas chuvas muito intensas e isso reduz, de alguma forma, o impacto. (...)

---

[9] Disponível em: <https://www.ipcc.ch/sr15/chapter/spm/>.

[10] "Em nota, o Greenpeace Brasil destaca que o temporal em Petrópolis "escancara o que a ciência já alerta há tempos: o agravamento da crise climática torna os eventos extremos cada vez mais intensos". O comunicado ainda traz que a tragédia poderia ter sido evitada. "O risco decorrente da crise do clima é presente e historicamente negligenciado pelos órgãos governamentais, que precisam urgentemente **criar medidas de prevenção, adaptação e desenvolver ações estruturais de enfrentamento a este cenário**. Por isso, precisamos pressionar para que os estados brasileiros decretem emergência climática, para trazer soluções em constante diálogo com a sociedade civil", afirma Rodrigo Jesus, porta-voz do Greenpeace." [grifos nossos]. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/para-especialistas-tragedia-em-petropolis-e-a-ponta-do-iceberg-de-mudancas-climaticas/>.

[11] Os estragos causados pelos temporais foram amplamente noticiados na imprensa. Veja-se, por exemplo: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2022/02/minas-gerais-volta-a-sofrer-com-estragos-causados-pelas-chuvas.shtml>. Os impactos foram tamanhos que deram causa a projetos de lei para assegurar socorro à população afetada, que também foi autorizada a sacar os recursos do FGTS. Vejam-se: <https://economia.uol.com.br/noticias/agencia-brasil/2022/02/12/vitimas-de-enchentes-na-bahia-e-mg-poderao-sacar-fgts.htm>; e <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/02/03/primeiros-projetos-de-2022-buscam-ajudar-vitimas-de-enchentes>.

[12] Disponível em: <https://jornal.usp.br/atualidades/desastres-causados-por-alteracoes-climaticas-evidenciam-falta-da-cultura-de-prevencao/>.

> A gente segue trabalhando para tentar reduzir as emissões de gases de efeito estufa para que as mudanças climáticas não se agravem, mas os impactos dela já são uma realidade e são uma realidade muito clara nas nossas cidades. [...] **As cidades precisam se adaptar a isso e a gente precisa começar a tomar ações concretas também para se adaptar a estes impactos que vão atingir, quase sempre, muito mais as pessoas mais pobres e mais vulneráveis**" [grifos nossos].[13]

A implementação de medidas para promover a adaptação à mudança do clima e reduzir os seus efeitos adversos e a vulnerabilidade dos sistemas ambiental, social e econômico é um dos principais objetivos da Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.187/2009, art. 4º, V e art. 5º, III e IV). Em sentido diametralmente oposto, contudo, a Lei nº 14.285/2021 propõe o esvaziamento das normas ambientais em vigor, ao induzir o desprezo às metragens mínimas previamente fixadas pela Lei Federal 12.651/2012 para as APPs no entorno de cursos d'água urbana. Nesse sentido, trata-se de medida que além de não estimular a proteção ambiental, promove a degradação e diminuição da resiliência ambiental e humana, especialmente ante eventos climáticos extremos.

III. INCONSTITUCIONALIDADES DA LEI Nº 14.285/2021

III.1. SUBVERSÃO DA DIVISÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIAS

Primeiramente, verifica-se violação à repartição constitucional de competências em matéria ambiental. Sobre o tema, importa destacar o artigo 24, inciso VI, da CRFB/88, que estabelece que **compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre a proteção do meio ambiente.** Os parágrafos do referido artigo elencam normas de cooperação a serem observadas no desenvolvimento das competências, destacando-se a competência da União para o estabelecimento de normas gerais (§ 1º).

A **competência legislativa municipal**, por sua vez, encontra fundamento no artigo 30 do Texto Constitucional, que prevê que cabe ao Município legislar sobre **assuntos de interesse local** (inciso I) e suplementar a legislação federal e estadual no que couber (inciso II). A definição das áreas de preservação permanente no entorno de corpos d'água, contudo, não é marcada por nenhuma de tais características, de forma a se impor o necessário afastamento da competência municipal instaurada pela Lei nº 14.285/2021.

---

[13] Entrevista disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=nSizknQv-ok>, citação extraída a partir do minuto 3:15 e 7:57.

Em primeiro lugar, **não se pode falar em interesse local**, uma vez que os **corpos hídricos não se limitam, em sua grande maioria, a apenas um único Município**. Assim, eventuais impactos causados em decorrência da supressão de mata ciliar podem recair sobre outras municipalidades que não tiveram qualquer participação na definição da diminuição das extensões mínimas de vegetações ciliares. A natureza desconsidera as fronteiras políticas. Os impactos, conforme já salientado, podem tomar grandes proporções, considerando-se a diminuição da estabilidade do solo e o assoreamento do corpo hídrico, bem como a redução dos mecanismos adaptativos conferidos pelo próprio meio ambiente. Assim, não se trata de matéria de interesse meramente local, mas de temática a ser tratada em âmbito nacional, considerados os impactos amplos e sistêmicos e os efeitos sinérgicos que podem ser causados com a redução dessas metragens.

Ademais, **a Lei nº 14.285/2021 não previu adequadamente uma situação de suplementação da legislação federal e estadual pelos Municípios e Distrito Federal.** A norma parece pretender conferir aos Municípios competência plena para definir faixas de APP inferiores às estabelecidas pela Lei Nacional de Vegetação Nativa. Nesse sentido, a Lei 14.285/2021 criaria uma situação impossível, na qual uma **norma geral editada pela União para estabelecer parâmetros mínimos de proteção ambiental poderia ser simplesmente afastada pelos Municípios**, como se estes tivessem competência legislativa plena.

Recente decisão do Supremo Tribunal Federal preconiza que a competência legislativa concorrente em matéria ambiental permite que os Estados e Municípios editem regras no mesmo patamar ou em patamar mais elevado em termos de proteção, partindo-se da premissa do reconhecimento do meio ambiente com direito fundamental. Veja-se:

> CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI ESTADUAL 289/2015 DO ESTADO DO AMAZONAS. PROIBIÇÃO DO USO DE ANIMAIS PARA O DESENVOLVIMENTO, EXPERIMENTOS E TESTES DE PRODUTOS COSMÉTICOS, DE HIGIENE PESSOAL, PERFUMES E SEUS COMPONENTES. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE DO ESTADO EM MATÉRIA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL (ART. 24, VI, CF). NORMA ESTADUAL AMBIENTAL MAIS PROTETIVA, SE COMPARADA COM A LEGISLAÇÃO FEDERAL SOBRE A MATÉRIA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. NÃO OCORRÊNCIA. PRECEDENTES. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO.
> 1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros

de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse.
2. A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos – União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios – e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I).
3. A Lei 289/2015 do Estado do Amazonas, ao proibir a utilização de animais para desenvolvimento, experimentos e testes de produtos cosméticos, de higiene pessoal, perfumes e seus componentes, não invade a competência da União para legislar sobre normas gerais em relação à proteção da fauna. Competência legislativa concorrente dos Estados (art. 24, VI, da CF).
4. A sobreposição de opções políticas por graus variáveis de proteção ambiental constitui circunstância própria do estabelecimento de competência concorrente sobre a matéria. Em linha de princípio, **admite-se que os Estados editem normas mais protetivas ao meio ambiente, com fundamento em suas peculiaridades regionais e na preponderância de seu interesse, conforme o caso.** Precedentes.
5. Ação Direta de Inconstitucionalidade conhecida e julgada improcedente[14] .

A interpretação que acata uma possível disciplina menos protetiva por parte de estados e municípios, *data maxima venia*, **deturpa completamente o sistema federalista estabelecido pela Constituição Federal**, como bem aponta a Informação Técnico-Jurídica 2474271 da Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo do Ministério Público do Estado de Minas Gerais:

> "(…) a Lei 14.285/2021 ensej[aria] uma situação inusitada, na qual há uma norma geral editada pela União estabelecendo parâmetros mínimos de proteção (art. 4º da Lei 12.651/2012: largura mínima), que, todavia, pode[ria] ser casuisticamente afastada pelos Municípios, **como se detivessem competência legislativa plena ou exclusiva, circunstância que deturpa completamente a ideia de federalismo cooperativo**, no sentido do estabelecimento de uma proteção ambiental e geral mínima, bem como a prevalência da norma ambiental mais protetiva, características inerentes a um sistema em que há concorrência de competências, em condomínio legislativo.

[14] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 5.996. Relator Min. Alexandre de Moraes. Julgado em 05.mar.2022. Disponível em:<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751512003> Acesso em 25.mai.2020

Ora, a Lei nº 12.651/12 estabeleceu em seu artigo 4º, *caput* e inciso I, a base mínima das faixas de proteção ao longo dos cursos d'água a ser observada em todo o território nacional, inclusive para as zonas urbanas, podendo Estados e Municípios legislar para ampliá-las, caso assim entendam adequado. Nesse sentido, como bem pontua a RMA - Rede de ONGs da Mata Atlântica em Nota Técnica emitida[15], tendo em vista que tal dispositivo não sofreu alteração, não há como interpretar que a nova redação elimina a exigência legal de se observar os parâmetros mínimos das faixas marginais de cursos d'água. A única interpretação da nova lei que atende aos ditames constitucionais é no sentido de que, para áreas urbanas consolidadas, o legislador municipal poderá definir metragens de APPs distintas daquelas estabelecidas no inciso I do caput do artigo 4º da Lei nº 12.651/2012, desde que observados os parâmetros mínimos definidos nos incisos I, II e III.

Por fim, é certo que a possibilidade de substituição integral da legislação federal pela municipal ou distrital suprimiria qualquer possibilidade de atuação suplementar estadual, o que novamente contraria a lógica constitucional de repartição de competências e cooperação entre os entes federativos,

> "(...) ao atribuir aos Municípios e ao Distrito Federal a competência normativa para definir faixas mínimas das APPs urbanas, a Lei Federal 14.285/2021 **impede que os Estados possam exercer sua competência suplementar**, definindo seus próprios parâmetros de proteção, como sucede em Minas Gerais com a Lei Estadual 20.922/2013, que fixa larguras mínimas para as faixas marginais de cursos d'água. Assim, a edição da Lei 14.285/2021 viola o §2º do art. 24 da CF, segundo o qual "a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados".[16] [grifos nossos]

Evidente, portanto, que a Lei nº 14.285/2021 subverte a lógica da divisão constitucional de competências e desrespeita as normas de cooperação que devem ser observadas para a adequada atuação dos entes federativos em matéria ambiental, em franco atentado aos artigos 24, 30 e 225 da Constituição Federal.

III.2. VIOLAÇÃO AO DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO

Ao alterar o §10 do art. 4º da Lei nº 12.651/12 para permitir que os Municípios definam faixas de APP no entorno de cursos d'água com metragens diferentes daquelas

---

[15] Disponível em: <https://apremavi.org.br/sobre-a-largura-minima-das-faixas-marginais-de-curso-dagua-em-area-urbana-com-a-nova-lei-14-285-2021/>.

[16] Informação técnico-jurídica CEPJHU 2474271, Ministério Público do Estado de Minas Gerais, p. 3.

fixadas pela Lei Nacional de Vegetação Nativa, a norma pode ser interpretada como uma autorização para redução de tais áreas ou mesmo a sua supressão.

Essa indução à diminuição das faixas de APPs no entorno de cursos d'água pelos Municípios viola diretamente o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, seja pelo retrocesso ambiental que representa, pela proteção insuficiente que promove ou pelo comprometimento dos espaços territorialmente protegidos.

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado encontra-se previsto no artigo 225 da Constituição Federal e é reconhecido pela doutrina e jurisprudência como verdadeiro direito fundamental, tendo em vista a sua imprescindibilidade para a dignidade humana, nos termos do artigo 1º, inciso III, do Texto Constitucional. Como consequência, não se admitem retrocessos na sua proteção, nem a insuficiência dos parâmetros protetivos conferidos pela legislação.

Ressalte-se que a norma não amplia, de qualquer maneira, a proteção do meio ambiente, tendo em vista que a ampliação das APPs pelos Estados e Municípios já era possível sob a égide do texto anterior da Lei Federal 12.651/2012, em consonância com a supracitada sistemática de repartição de competências. Logo, a nova legislação termina por incentivar, pura e simplesmente, a promoção de retrocessos ambientais inadmissíveis, consideradas as funções essenciais das APPs no entorno de cursos d'água. A considerar que tais medidas devem ser adotadas em âmbito local e de forma casuística, verificar-se-á um incremento considerável na dificuldade da fiscalização por parte dos órgãos competentes.

Trata-se, é certo, de retrocesso que atinge o núcleo essencial do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, tendo em vista a sua capacidade de deturpação de toda a ordem ambiental e de prejuízo a funções ambientais e ecológicas de extrema importância para a preservação do meio ambiente e mesmo para a sobrevivência humana. E como ensina o mestre italiano, Luigi Ferrajoli, os direitos fundamentais, especialmente quanto ao seu núcleo essencial, não comportam redução, mesmo quando decidida pela maioria[17].

A nova lei ora questionada não resiste sequer ao teste da proporcionalidade, pois os motivos que sustentam tamanho retrocesso não são aceitáveis nem verídicos na medida em que a Lei n° 13.465/17, que disciplina a regularização fundiária urbana e rural, já previa uma série de flexibilizações a serem promovidas de forma casuística e louvada em estudos técnicos.

---

[17] FERRAJOLI, Luigi. **Principia juris:** teoría del derecho y de la democracia. Madrid: Trotta, 2011b. v. 1: Teoría del derecho, p. 402).

Interessante ressaltar que previsão normativa de teor semelhante ao ora debatido[18] já fora anteriormente vetada pelo Poder Executivo quando da edição da Lei nº 12.651/12, justamente por se considerar que o dispositivo violaria o princípio da vedação ao retrocesso na proteção socioambiental.[19] Admitir a nova proposição, portanto, violaria a própria boa-fé administrativa (art. 37, CRFB), ao incidir em comportamento contraditório por parte do Poder Executivo federal.

Além do evidente retrocesso promovido pela legislação, configura-se também, na espécie, situação de inadmissível proteção insuficiente do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, pressuposto para o pleno e digno desenvolvimento humano. A pretensão de eliminar os parâmetros mínimos já fixados para as APPs no entorno de corpos d'água e a consequente redução da vegetação ciliar revela-se absolutamente insuficiente para assegurar a resiliência ambiental e humana aos impactos dos eventos climáticos extremos, intensificados pelas mudanças climáticas diante da ausência de medidas adaptativas efetivas.

A inconstitucionalidade de medidas semelhantes já foi devidamente reconhecida pela jurisprudência do E. Supremo Tribunal Federal, que não admite a redução de áreas especialmente protegidas, em razão dos princípios da vedação do retrocesso e da proibição da proteção insuficiente. Veja-se, por exemplo:

> "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL AMBIENTAL. REDUÇÃO DO TERRITÓRIO DA ÁREA DA PROTEÇÃO AMBIENTAL DE TAMOIOS POR MEIO DE DECRETO ESTADUAL. ART. 1º DO DECRETO 44.175/2013 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. INOBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL. ART. 225, § 1º, III, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRECEDENTES. **AFRONTA AO DEVER DE PRESERVAÇÃO E AOS POSTULADOS DA VEDAÇÃO DO RETROCESSO E DA PROIBIÇÃO DA PROTEÇÃO INSUFICIENTE**. ART. 225, CAPUT, DA LEI MAIOR. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. I – A Área de Proteção Ambiental de Tamoios foi reduzida por meio de Decreto estadual, em violação ao

---

[18] Os dispositivos permitiam que os Municípios dispusessem sobre as áreas de preservação permanente ao longo de cursos d'água e previam que: "§7º Em áreas urbanas, as faixas marginais de qualquer curso d'água natural que delimitem as áreas da faixa de passagem de inundação terão sua largura determinada pelos respectivos Planos Diretores e Leis de Uso do Solo, ouvidos os Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente; §8º No caso de áreas urbanas e regiões metropolitanas, observar-se-á o disposto nos respectivos Planos Diretores e Leis Municipais de Uso do Solo".
Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Msg/VEP-212.htm>.

[19] "Conforme aprovados pelo Congresso Nacional, tais dispositivos permitem que a definição da largura da faixa de passagem de inundação, em áreas urbanas e regiões metropolitanas, bem como as áreas de preservação permanente, sejam estabelecidas pelos planos diretores e leis municipais de uso do solo, ouvidos os conselhos estaduais e municipais de meio ambiente. **Trata-se de grave retrocesso à luz da legislação em vigor, ao dispensar, em regra, a necessidade da observância dos critérios mínimos de proteção, que são essenciais para a prevenção de desastres naturais e proteção da infraestrutura"** [grifos nossos].
Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Msg/VEP-212.htm>.

princípio da reserva legal (art. 225, § 1°, III, da CF). II – **A supressão de extenso espaço territorial especialmente protegido vulnera o dever de proteção e preservação do meio ambiente (art. 225, caput, CF) e ofende os princípios da vedação do retrocesso e da proibição da proteção insuficiente.** III - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da expressão "com área total aproximada de 7.173,27 hectares", contida no artigo 1º do Decreto 44.175/2013 do Estado do Rio de Janeiro. [grifos nossos]
(STF, ADI 5676, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, j. 18.12.2021, DJe 24.01.2022).

Ademais, não se pode ignorar que o direito fundamental difuso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado corresponde a um dever de proteção imposto ao Poder Público e à coletividade. Nesse sentido, o §1º do artigo 225 da Constituição Federal elenca os deveres do Poder Público para a proteção ambiental, dentre os quais se destaca o dever de definição de espaços territoriais e componentes especialmente protegidos, sendo vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem a sua proteção (inciso III).

Ora, a Lei nº 14.285/2021 faz justamente o contrário. Ao induzir a flexibilização das APPs no entorno de corpos d'água pelos Municípios, a legislação fragiliza a proteção dos espaços especialmente protegidos e permite a sua degradação. Trata-se, portanto, de medida absolutamente inconstitucional também em vista do dever do Poder Público de proteção das áreas de preservação permanente.

Importa destacar que a essencialidade das áreas de preservação permanente ao longo de cursos d'água em trechos urbanos, nos termos fixados pela Lei Nacional de Vegetação Nativa, e a necessidade da sua proteção à luz do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado vem sendo reconhecida pela jurisprudência[20] e já foi inclusive sedimentada pelo Tema 1010 do Superior Tribunal de Justiça no início do ano de 2021:

---

[20] Sobre o tema, mencione-se que o E. Tribunal Regional Federal da 4ª Região vem reiteradamente determinando a demolição de imóveis que afrontem os limites das áreas de preservação permanente definidos na Lei nº 12.651/12, estejam elas em zonas rurais ou urbanas.

Veja-se o seguinte julgado: "Aos Municípios, é verdade, compete promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, inciso VIII, CR/88). Mencionada competência, porém, está adstrita a suplementar, no que lhe couber, àquela do âmbito dos demais entes políticos (inciso II). Todavia, atuando na seara legislativa em caráter suplementar aos demais entes políticos, se, por um lado, o Município pode estabelecer mecanismos de ampliação daquela proteção estabelecida pelo Código Florestal, tida como mínima, por outro, é-lhe vedado restringi-las, em atropelo aos lindes da competência legislativa que lhe são assegurados (AC 5014449-22.2012.404.7205, Terceira Turma, Relator p/ Acórdão Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz, juntado aos autos em 30/01/2014). (...) Sucede que a tolerância de alguns órgãos públicos não gera direito adquirido a permanecer o imóvel em situação irregular, nem imuniza os proprietários da obrigação de recompor o meio ambiente degradado, pois o interesse particular não prevalece sobre a obrigação constitucional de tutela do meio ambiente. (...) A esse respeito, são copiosos os precedentes no sentido da inexistência de direito adquirido

> 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**.[21] [grifos nossos]

Pelo exposto, é nítida a inconstitucionalidade da norma, que deve ser combatida desde logo ou, ao menos, interpretada conforme o artigo 225 da Constituição Federal, a fim de que não sejam sedimentados danos irreparáveis e irreversíveis ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

III.3. DESRESPEITO À DIMENSÃO PROCEDIMENTAL DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO

Ainda quanto ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, não se pode ignorar que a Lei nº 14.285/2021 desrespeita frontalmente a sua dimensão procedimental, ao promover novas e desconexas alterações na norma sem que a devida consideração do equilíbrio dos interesses sociais envolvidos e excluindo a participação da sociedade.

Fato é que o direito ambiental previsto no artigo 225 da Constituição Federal não se esgota na sua dimensão material de preservação ambiental. Ele também conta com uma

---

à degradação ambiental, bem assim que eventual fato consumado não afasta a ilegalidade da situação, nem impede a remoção de construção, se a lei já considerava o local como área de preservação permanente desde a edificação original. Conforme já asseverou o Min. Herman de Benjamin: [...] décadas de uso ilícito da propriedade não dão salvo-conduto ao proprietário ou posseiro para a continuidade de atos proibidos ou tornam legais práticas vedadas pelo legislador, sobretudo no âmbito de direitos indisponíveis, que a todos aproveita, inclusive às gerações futuras, como é o caso da proteção do meio ambiente" (STJ, REsp. 948921/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin). Existe, na legislação e jurisprudência, certa tolerância com ocupação de áreas de preservação permanente em situações excepcionais, quando se tratar de comunidades tradicionais radicadas no local, envolver o direito à moradia, ocupação urbana consolidada, atividades de interesse social, utilidade pública ou baixo impacto ambiental. Não é o caso, porém, dos autos, que versa sobre imóvel construído em campo de dunas internas móveis e semifixas com presença de vegetação de restinga, sem qualquer autorização dos órgãos ambientais, em área não urbanizada, utilizado exclusivamente para veraneio (...) e que não se enquadra nas hipóteses legais de intervenção em APP. (...) O direito difuso de proteção ao meio ambiente se estende à própria parte ré e a todos os demais cidadãos, razão pela qual a recuperação da área degradada é medida que se impõe".
Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1010&cod_tema_final=1010>.

[21] Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1010&cod_tema_final=1010>.

dimensão procedimental que impõe o dever de participação da sociedade na construção das políticas públicas e proteção dos bens ambientais:

> **O princípio (e o correlato dever e direito) da participação pública, portanto, assume a feição de princípio geral do Direito Ambiental**. Na medida em que a degradação ambiental em termos locais, regionais e planetários aproxima-se de um quadro-limite e preocupante, como bem ilustram os casos do aquecimento global e da perda massiva de biodiversidade, não se pode conceber um cidadão apático ou mesmo conformado com os rumos trágicos delineados pela crise ecológica contemporânea. Para tanto, é imperativo conceber um cidadão comprometido com tal momento histórico e que atue de forma decisiva no ruma civilizatório, a fim de reverter esse quadro em favor do interesse comum e planetário. Registra-se, ainda, que a partir do comando constitucional do caput do art. 225, **a defesa do meio ambiente pela sociedade civil não se constitui apenas como mero voluntarismo e altruísmo de uns poucos idealistas, mas toma a forma de dever jurídico fundamental, revelando a dupla natureza de direito e dever fundamental da abordagem constitucional conferida à proteção ecológica. Isso tudo, de acordo com o que sinalizamos antes, consolida o marco político-normativo de uma democracia participativa ecológica.**[22] [grifos nossos]

Em que pese as diversas críticas que podem ser feitas à Lei nº 12.651/12 quanto à insuficiência da proteção ambiental assegurada por seus dispositivos, fato é que o texto foi submetido a amplo debate democrático no Congresso Nacional,[23] tendo sido pensado como um sistema normativo. Mais recentemente, no entanto, tem-se observado um consistente movimento de esvaziamento da legislação protetiva da vegetação nativa a partir da alteração de dispositivos esparsos, que promovem o retrocesso ambiental e o desmonte de políticas públicas de preservação do meio ambiente sem que se oportunize a participação da sociedade civil interessada.

Trata-se de movimento inadmissível não apenas em vista da já abordada dimensão material do meio ambiente ecologicamente equilibrado, mas também da sua dimensão procedimental.

---

[22] FENSTERSEIFER, Tiago; SARLET, Ingo Wolfgang. Curso de Direito Ambiental. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 274.

[23] Conforme se consignou na audiência pública realizada no Supremo Tribunal Federal por ocasião do julgamento das ações de controle concentrado que debatiam a constitucionalidade de alguns dispositivos da Lei nº 12651/12, "O esforço, Senhor Ministro, para harmonizar essa legislação em função do mais elevado interesse nacional, do interesse público, conduziu-nos à **realização de mais de duzentas audiências públicas**. **Em nenhum momento da história do Brasil, em nenhuma legislação, o Congresso Nacional mergulhou de forma tão profunda em ouvir a sociedade, em ouvir os agricultores – os pequenos, os médios e os grandes –, em ouvir as organizações de gestão dos Estados, dos Municípios e da União, em ouvir a universidade, a academia, em ouvir também aqueles que são diretamente atingidos por essa situação.** O Congresso funcionou durante dois anos com essa Comissão Especial" (STF, ADI 4.901, 4.902 e 4.903 e ADC 42). Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750504737>, p. 11.

Devido a seu enquadramento como direito fundamental, o direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado associa-se a uma série de limites e vínculos jusfundamentais que devem ser levados em conta quando das avaliações feitas pela Administração, num primeiro momento, e nos julgamentos submetidos ao Poder Judiciário, num segundo. Em ambos os espaços decisórios, devido à dominialidade difusa ou coletiva do bem ambiental, a **democracia participativa** há de se fazer presente em algum momento[24].

A alteração do texto legal aos solavancos promove contínuas e desconexas alterações na norma sem qualquer preocupação com os seus impactos nos diferentes setores da sociedade e termina por violar o próprio direito fundamental ambiental.

III.4. INSEGURANÇA JURÍDICA E RISCO DE JUDICIALIZAÇÃO

Como se adiantou, a Lei nº 14.285/21 induz à interpretação de que os Municípios teriam competência legislativa plena para alterar as suas faixas de APP ao redor de corpos d'água, sem observância dos patamares mínimos de proteção estabelecidos pelo *caput* do art. 4º da Lei nº 12.651/12. Ainda que não se trate de interpretação legítima e adequada ao sistema de competências constitucionais e à garantia do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, criam-se as condições para que, na prática, cada Município passe a editar normas próprias - e, potencialmente, muito distintas - a respeito do tema.

Assim, a aplicação da Lei nº 14.285/2021 pode, de fato, conduzir os entes subnacionais a agir como se não houvesse um patamar mínimo de proteção ambiental, com a criação de normas distintas e o consequente tratamento diferenciado das vegetações ciliares nos diferentes Municípios, o que ameaça, de forma evidente, a segurança jurídica. Constata-se, neste ponto, violação ao artigo 5º, *caput* e inciso XXXVI, da Constituição Federal.

A atuação dos municípios como se detivessem uma suposta "liberdade de definição das APPs em áreas urbanas", sem a observância dos parâmetros mínimos fixados pela legislação ambiental, pode levar a conflitos federativos decorrentes, por exemplo, dos prejuízos sofridos por determinadas municipalidades em razão da redução das APPs por parte de outro Município atravessado pelo mesmo corpo hídrico.

---

[24] MARCHESAN, Ana Maria Moreira**. O fato consumado em matéria ambiental**. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 152.

Ademais, a proliferação de normas ambientais que reduzem, de forma inconstitucional, os parâmetros de proteção ambiental devem conduzir à instauração de incontáveis inquéritos civis e à propositura de muitas Ações Civis Públicas pelos Ministérios Públicos competentes. O risco de judicialização - indesejável e amplamente evitável, diga-se - das normas ambientais municipais, com impactos negativos para a segurança jurídica, é evidente.

Considerando-se que existem 5570 Municípios[25] no Brasil, tem-se que centenas, ou mesmo milhares, de processos podem chegar ao Poder Judiciário em razão da aplicação da Lei nº 14.285/2021.

IV. CONCLUSÃO

Ante o exposto, considerando a **gravidade da questão legal apresentada**, requer a ABRAMPA a adoção de medida judicial cabível em face da **Lei nº 14.285/2021, atribuindo-se urgência na apreciação da demanda, em virtude dos reflexos negativos para a proteção ambiental.**

Belo Horizonte, 8 de março de 2022.

CRISTINA SEIXAS GRACA:11606762591 Assinado de forma digital por CRISTINA SEIXAS GRACA:11606762591 Dados: 2022.03.08 20:18:07 -03'00'

CRISTINA SEIXAS GRAÇA
Presidente da ABRAMPA

ALEXANDRE GAIO:02098613989 Assinado de forma digital por ALEXANDRE GAIO:02098613989 Dados: 2022.03.09 09:16:12 -03'00'

ALEXANDRE GAIO
Vice-Presidente da ABRAMPA
Coordenador do Projeto ABRAMPA pelo Clima

[25] Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>.