

A ‘municipalização’ dos limites das Áreas de Preservação Permanente de cursos d’água em áreas urbanas: flexibilização indevida da proteção ambiental?

La “municipalización” de los límites de las Áreas de Preservación Permanente de cursos de agua en zonas urbanas: ¿flexibilización indebida de la protección ambiental?

The “municipalization” of Permanent Preservation Area boundaries along watercourses in urban areas: undue relaxation of environmental protection?

La “municipalizzazione” dei limiti delle Aree di Preservazione Permanente dei corsi d’acqua nelle zone urbane: ingiustificata flessibilizzazione della tutela ambientale?

Luciano Pereira de Souza¹

Doutor, PPG em Direito da Saúde, Universidade Santa Cecília, Santos, SP, Brasil

Carol de Oliveira Abud²

Doutoranda, PPG em Ciência e Tecnologia Ambiental, Universidade Santa Cecília, Santos, SP, Brasil

RESUMO: A Lei nº 14.285/2021 transferiu para os municípios e Distrito Federal a competência para definição das faixas de preservação permanente ao longo de cursos d’água situados em área urbana consolidada. A problemática reside na admissibilidade de delegar aos municípios, competentes para legislar assuntos de interesse local, as competências que seriam da União para definir regras gerais de proteção ambiental. O trabalho tem como objetivo apresentar a questão levantada em ação direta de inconstitucionalidade, que alega ter havido indevida flexibilização dos níveis de proteção ambiental. O método de pesquisa é documental e bibliográfico. Verificou-se na ação proposta o questionamento quanto à vedação do legislador federal em aprovar lei que propicie a edição de normas municipais em conflito com as normas gerais federais, em especial quando se trata de regras protetivas do meio ambiente. Ainda que a ação de inconstitucionalidade seja julgada improcedente, concluiu-se que haveria necessidade de se avaliar o impacto ambiental para que tais medidas possam ser tomadas pelos entes federados locais, em atenção a princípios da proteção ambiental, incorporados no ordenamento jurídico.

Palavras-chaves: Área de Proteção Permanente; Código Florestal; Legislação Ambiental; Conservação dos Recursos Naturais.

RESUMEN: La Ley nº 14.285/2021 transfirió a los municipios y al Distrito Federal la competencia para definir las franjas de preservación permanente a lo largo de los cursos de agua situados en áreas urbanas

¹ Doutor em Direito Ambiental Internacional, Mestre em Direito, Professor Permanente no PPG em Direito da Saúde da UNISANTA. Pesquisador líder do grupo CNPq/Unisantia “Direito da saúde: efetivação, relações contratuais, condicionantes ambientais, tutela penal e regulação”. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9634-4064> Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4540280104164070>

² Doutoranda no PPG Ciência e Tecnologia Ambiental (UNISANTA); Mestra em Direito da Saúde; bolsista Capes-PROSUP; Pesquisadora do Grupo de Pesquisa CNPq/Unisantia “Direito da saúde: efetivação, relações contratuais, condicionantes ambientais, tutela penal e regulação”. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4736-7294>; Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9170795342559002>

A ‘MUNICIPALIZAÇÃO’ DOS LIMITES DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE DE CURSOS D’ÁGUA EM ÁREAS URBANAS: FLEXIBILIZAÇÃO INDEVIDA DA PROTEÇÃO AMBIENTAL?

SOUZA & ABUD

consolidadas. El problema radica en la admisibilidad de delegar a los municipios, competentes para legislar en asuntos de interés local, competencias que corresponderían a la Unión para establecer normas generales de protección ambiental. El trabajo tiene como objetivo presentar la cuestión planteada en una acción directa de inconstitucionalidad, que alega la indebida flexibilización de los niveles de protección ambiental. El método de investigación es documental y bibliográfico. En la demanda se cuestiona la prohibición al legislador federal de aprobar una ley que permita la emisión de normas municipales en conflicto con las normas generales federales, especialmente cuando se trata de reglas protectoras del medio ambiente. Aun cuando la acción de inconstitucionalidad resulte improcedente, se concluye que sería necesario evaluar el impacto ambiental para que dichas medidas puedan ser adoptadas por los entes federados locales, en atención a los principios de protección ambiental incorporados en el ordenamiento jurídico.

Palabras clave: Área de Preservación Permanente; Código Forestal; Legislación Ambiental; Conservación de los Recursos Naturales.

ABSTRACT: Federal Law No. 14,285/2021 transferred to municipalities and the Federal District the authority to define permanent preservation strips along watercourses located in consolidated urban areas. The core issue concerns whether it is permissible to delegate to municipalities—empowered to legislate on local matters competences that belong to the Union to set general rules for environmental protection. This paper aims to discuss the question raised in a direct action of unconstitutionality, which alleges an undue relaxation of environmental protection standards. The research method is documentary and bibliographical. The lawsuit challenges whether the federal legislature may enact a statute that enables municipal regulations to conflict with federal general norms, especially when environmental protective rules are at stake. Even if the unconstitutionality claim is dismissed, it is concluded that an environmental impact assessment would be required before such measures can be adopted by local federative entities, in accordance with environmental protection principles incorporated into the legal order.

Keywords: Permanent Preservation Area; Forest Code; Environmental Legislation; Conservation of Natural Resources.

SOMMARIO: La Legge n. 14.285/2021 ha trasferito ai comuni e al Distretto Federale la competenza a definire le fasce di preservazione permanente lungo i corsi d'acqua situati in aree urbane consolidate. La problematica riguarda l'ammissibilità di delegare ai comuni, competenti a legiferare su questioni di interesse locale, competenze che apparterebbero all'Unione per definire norme generali di tutela ambientale. Il lavoro si propone di presentare la questione sollevata in un'azione diretta di incostituzionalità, che sostiene vi sia stata un'ingiustificata flessibilizzazione dei livelli di protezione ambientale. Il metodo di ricerca è documentale e bibliografico. Nell'azione proposta si contesta il divieto per il legislatore federale di approvare una legge che consenta l'emanaazione di norme comunali in conflitto con le norme generali federali, in particolare quando si tratta di regole di protezione dell'ambiente. Anche qualora l'azione di incostituzionalità venga respinta, si conclude che sarebbe necessario valutare l'impatto ambientale affinché tali misure possano essere adottate dagli enti federati locali, nel rispetto dei principi di tutela ambientale incorporati nell'ordinamento giuridico.

Parole chiave: Area di Preservazione Permanente; Codice Forestale; Legislazione Ambientale; Conservazione delle Risorse Naturali.

Introdução

No mês de abril de 2021 o Superior Tribunal de Justiça (STJ) decidiu que o Código Florestal Brasileiro se aplica às faixas de vegetação localizadas nas margens rios ou cursos d’água que atravessam as áreas urbanas consolidadas³ (Tema 1010).

³ Porções do território municipal que integram o perímetro urbano definidas em lei específica, possuem rede viária, divisão em lotes e quadras, ocupação predominante por edificações e ao menos duas estruturas urbanas como iluminação e drenagem, conforme inciso XXVI, do artigo do Código Florestal (Lei nº 12.651/2012).

A ‘MUNICIPALIZAÇÃO’ DOS LIMITES DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE DE CURSOS D’ÁGUA EM ÁREAS URBANAS: FLEXIBILIZAÇÃO INDEVIDA DA PROTEÇÃO AMBIENTAL?

SOUZA & ABUD

Logo em seguida e como reação a esse entendimento vinculante, o projeto de lei que tratava da questão no Congresso Nacional (Projeto de Lei nº 2.510/2019) passou a tramitar em caráter de urgência até que, aos 29 de dezembro do mesmo ano foi promulgada a Lei nº 14.285/2021.

O diploma legislativo em discussão transfere para os municípios e o Distrito Federal a competência (que até então era da União) para definir a largura das faixas localizadas nas margens de rios localizados nessas áreas de urbanização consolidada.

Haveria vício de inconstitucionalidade na propositura legislativa?

De acordo com a agremiação política que ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7146 é vedado ao legislador federal aprovar lei que propicie a edição de normas municipais em conflito com as normas gerais que valem para o País todo (leis nacionais), sendo certo que as normas estaduais e municipais em matéria de meio ambiente somente podem ser mais protetivas do que as nacionais, o que não seria o caso do diploma legal em discussão e que, por isso, padeceria de vício de inconstitucionalidade material, por afronta aos artigos 5º, *caput*, 23, *caput* e incisos VI e VII, 24, c/c 30, inciso II, e 225 da Constituição Federal de 1988.

Trata-se de pesquisa bibliográfica e documental. O trabalho, em função do seu escopo e limitada extensão, tem caráter meramente exploratório e visa apresentar brevemente a questão sob o prisma jurídico e a litigiosidade nele envolvida, sem análise de constitucionalidade. Para tanto, foram examinados textos normativos e decisões judiciais pertinentes, assim como doutrina especializada, além de algumas peças processuais da ADI 7146. A coleta do material foi realizada nos sítios oficiais do Supremo Tribunal Federal e do governo federal. Para o amparo teórico, foram utilizados textos doutrinários pertinentes ao tema.

Resultados

A ação de controle de constitucionalidade acha-se sob relatoria do Min. André Mendonça que, por meio de decisão datada de 27 de abril de 2022, optou pela postura inicial de autocontenção em relação ao pedido liminar e adotou rito abreviado previsto no art. 12 da Lei nº 9.868/99, de modo que, após as informações da Presidência e do Congresso Nacional, e das manifestações da Advocacia Geral da União (AGU) e Procuradoria Geral da República (PGR) o processo será submetido diretamente ao Tribunal, que terá a faculdade de julgar definitivamente a ação.

De acordo com os autores da ação, a intenção do legislador foi flexibilizar as regras de proteção ambiental, diante da decisão vinculante de que a proteção estabelecida na lei florestal também se aplicaria em relação às Áreas de Preservação Permanente (APP), ou, como destacam, as “APP’s urbanas” de curso d’água, afastando assim a incidência da lei de parcelamento do solo urbano⁴, que previa apenas a não edificação numa faixa de largura fixa de apenas 15 (quinze) metros.

⁴ Lei nº 6.766/1979, artigo 4º, III, na sua redação original, que já ressaltava a possibilidade de maiores exigências da legislação específica.

A ‘MUNICIPALIZAÇÃO’ DOS LIMITES DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE DE CURSOS D’ÁGUA EM ÁREAS URBANAS: FLEXIBILIZAÇÃO INDEVIDA DA PROTEÇÃO AMBIENTAL?

SOUZA & ABUD

Alega-se que a transferência para outros entes federativos de assunto de interesse geral da coletividade torna insuficiente a proteção concedida em cláusula geral insculpida pelo artigo 225 da Constituição Federal de 1988.

Nas manifestações processuais das casas legislativas do Congresso Nacional e da Advocacia Geral da União defendeu-se ser admissível por lei a definição dos limites dos espaços protegidos, sendo que o próprio Supremo Tribunal Federal (STF) já teria reconhecido (ADIs 4901, 4902, 4903 e 4937 e da Ação Declaratória de Constitucionalidade – ADC 42) a discricionariedade do legislador para alterar a metragem de áreas de preservação ambiental, com base no artigo 225, § 1º, III, da Constituição Federal de 1988, que permite que a lei altere ou suprima “espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos.

Há, ainda, parâmetros a serem obedecidos, como a prévia consulta aos conselhos de meio ambiente dos municípios, a fixação dos limites por lei.

Além disso, o município tem competência para legislar sobre assuntos de interesse local e a nova lei permitirá aos municípios adequarem os limites das APP à realidade de suas áreas urbanas.

Discussão

Noções gerais sobre o regime legal das Áreas de Preservação Permanente

Conforme definição legal (art. 3º, II, da Lei nº 12.651/2012), a APP é uma “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”.

Da mesma forma, as APPs são essenciais para a preservação dos bens jurídicos ambientais (recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o solo) e do próprio *macrobem*, equilíbrio ecológico⁵ reconhecido no artigo 225, da Constituição Federal de 1988 como direito de toda coletividade (o bem-estar das populações humanas).

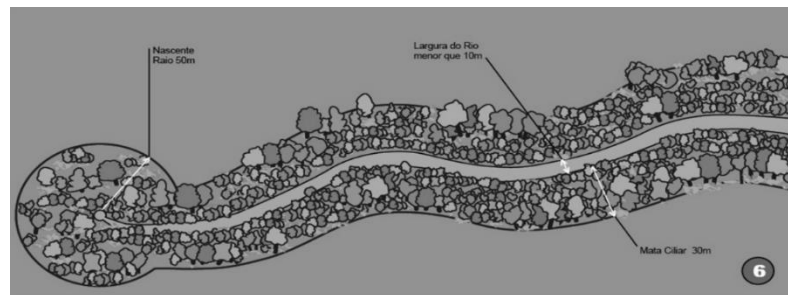
No caso das APPs de cursos d’água, como se observa da figura abaixo, a área protegida se estende no entorno e ao longo do corpo hídrico, em uma largura que varia entre 30 (trinta) a 500 (quinhentos) metros para ambos os lados em função da própria largura do rio que a área de proteção envolve.

⁵ Ensina Maria Luiza Machado Granziera (2009, p. 10) inspirada por Antonio Herman Vasconcellos e Benjamin, que o equilíbrio ecológico, bem de uso comum do povo, consagrado no art. 225 da CF/88, pode ser visto como um macrobem (de natureza abstrata) constituído por todos os elementos vivos e não-vivos (os microbens, componentes desse todo e de natureza concreta).

A 'MUNICIPALIZAÇÃO' DOS LIMITES DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE DE CURSOS D'ÁGUA EM ÁREAS URBANAS: FLEXIBILIZAÇÃO INDEVIDA DA PROTEÇÃO AMBIENTAL?

SOUZA & ABUD

Figura 1. Área de proteção ao longo da região hídrica.



Fonte: Sigam/SP

A intervenção e supressão de vegetação em qualquer APP deve ser previamente autorizada pelo órgão competente, e somente quando se tratar de intervenção de baixo impacto, para fins de utilidade pública ou interesse social (condicionada à inexistência de alternativa técnica e/ou locacional à atividade proposta, conforme decidido na ADI 4903 e ADC 42).

Outro ponto importante é que as APPs não são representadas propriamente pela vegetação nativa nelas existentes, mas pelo espaço ou pela área mínima de preservação delimitada em lei, dentro da qual uma fração do ecossistema natural deve ser preservada.

Sendo assim, mesmo que a área geográfica delimitada como APP eventualmente se encontre sem qualquer vegetação ou esteja ocupada por estruturas ou edificações, ou ainda, sendo utilizada para qualquer outro fim que não manter a mata ciliar, haverá em princípio, a obrigação *propter rem*⁶ de se restaurar e preservar a vegetação nativa no local.

As prescrições da nova lei e suas alterações no regime jurídico atual

É preciso inicialmente considerar que o Código Florestal Brasileiro de 2012 já havia estabelecido, por assim dizer, flexibilizações em relação às APPs de curso d'água, valendo citar:

- a) a faixa de proteção em cursos d'água efêmeros deixou de existir na lei florestal, ou seja, não há mais APP no entorno das correntes de água que se formam apenas quando ocorrem chuvas mais intensas, em razão do escoamento superficial das águas pluviais (torrentes);
- b) originalmente a faixa de proteção era medida a partir do final da área úmida (nível mais alto do rio) atualmente é calculada a partir da calha do leito regular do corpo d'água⁷.

Estas alterações já provocaram redução da área total de preservação permanente no entorno dos rios.

⁶ Súmula nº 623 do STJ “As obrigações ambientais possuem natureza *propter rem*, sendo admissível cobrá-las do proprietário ou possuidor atual e/ou dos anteriores, à escolha do credor”.

⁷ O dispositivo do art. 3º, inc. XIX, do novo Código Florestal foi declarado constitucional conforme decisões do STF na ADI 4903 e ADC 42.

O que a lei em debate estabelece é que os municípios poderão definir faixas marginais de proteção junto aos cursos d’água distintas daquelas estabelecidas no inciso I do artigo 4º do Código Florestal com regras que prevejam: a) não ocupação de áreas com risco de desastres; b) 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 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 no Código Florestal.

Considerações finais

A municipalização dos limites das Áreas de Preservação Permanente (APP) de cursos d’água em áreas urbanas, introduzida pela Lei nº 14.285/2021, reaviva o clássico dilema federativo entre a autonomia local e a necessidade de regras gerais uniformes para a tutela de bens ambientais de interesse difuso. A análise documental e jurisprudencial evidenciou que, embora a Constituição de 1988 permita ao legislador alterar ou suprimir espaços especialmente protegidos, tal faculdade não é absoluta: deve ser exercida sob a ótica dos princípios da precaução, da prevenção, da vedação ao retrocesso e da cooperação federativa.

O principal risco consiste na potencial redução do nível de proteção ambiental quando a regulamentação municipal, motivada por pressões urbanísticas imediatas, divergir para patamares inferiores aos delineados pelo Código Florestal. A simples previsão de requisitos formais não substitui a exigência substantiva de manutenção da função ecológica das APP nem a avaliação técnica dos impactos cumulativos sobre bacias hidrográficas intermunicipais. Processualmente, a opção do relator impõe ao Supremo Tribunal Federal o dever de estabelecer, no mérito da ADI 7146, parâmetros claros para compatibilizar a autonomia municipal com o princípio da não regressão em matéria ambiental. Caso a Corte reconheça a constitucionalidade formal da lei, será indispensável condicionar sua aplicação à comprovação de que as faixas fixadas localmente preservam, no mínimo, a integridade ecológica exigida pelo art. 225 da Constituição.

Mesmo na hipótese de a ação de inconstitucionalidade ser julgada improcedente, o presente texto sugere, com base nos princípios protetores do meio ambiente (especialmente da proibição do retrocesso, da precaução/prevenção e do desenvolvimento sustentável), a necessidade de elaboração de prévia avaliação de impacto ambiental escorada em estudos técnicos, para que o município possa definir legal e legitimamente a extensão e largura de qualquer faixa de APP de curso d’água em área urbana no seu território.

Agradecimentos: A autora Carol de Oliveira Abud agradece o apoio dado pela Agência de Fomento Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

Referências

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Precedentes qualificados. Repetitivo. **Tema 1010**. Disponível em:

A ‘MUNICIPALIZAÇÃO’ DOS LIMITES DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE DE CURSOS D’ÁGUA EM ÁREAS URBANAS: FLEXIBILIZAÇÃO INDEVIDA DA PROTEÇÃO AMBIENTAL?

SOUZA & ABUD

https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1010&cod_tema_final=1010 Acesso 04 maio 2024.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial** (REsp 1.090.968-SP), 1ª Turma, j.15.06.2010, DJe 03.08.2010.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade** (ADC 42), Tribunal Pleno, j. 28.02.2018, DJe. 13.08.2019.

BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; e altera algumas leis. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm Acesso em 04 maio 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.285, de 29 de dezembro de 2021**, que altera as Leis nos 12.651, de 25 de maio de 2012 e outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/Lei/L14285.htm Acesso em 04 maio 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 623**. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoainstitucional/index.php/sumstj/article/download/5052/5179#:~:text=As%20obriga%C3%A7%C3%B5es%20ambientais%20possuem%20natureza,anteriores%20C%20%C3%A0%20escolha%20do%20credor.> Acesso em: 05 maio 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade** (ADI 7146). Distrito Federal, Processo eletrônico. Disponível em: [Consultar Processo Eletrônico \(stf.jus.br\)](#). Acesso em: 04 maio 2024.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. São Paulo: Atlas, 2009.

SÃO PAULO (Estado). **Sistema Integrado do Gestão Ambiental – SIGAM**. Disponível: em < <https://sigam.ambiente.sp.gov.br/sigam3/> >. Acesso em 04 maio 2024.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

SOUZA, Luciano Pereira de; ABUD, Carol de Oliveira. A ‘municipalização’ dos limites das Áreas de Preservação Permanente de cursos d’água em áreas urbanas: flexibilização indevida da proteção ambiental? **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, vol. 24, n. 2 (jul./dez. 2024), pp. 42-48. São Paulo: ESDC, 2025. ISSN: 1983-2303 (eletrônica).

Recebido em maio/2024
Aprovado em junho/2024



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt-br>