

# As Áreas de Preservação Permanente (APPs) no Planejamento Urbano e a Lei Federal Nº 14.285/21

Vanêsa Buzelato Prestes

Doutora Universitá Del Salento, Mestre PUC/RS, consultora jurídica, advogada



---

Famurs, agosto de 2023

# Contexto

a) Debate metragem das áreas de preservação permanente de cursos d'água

b) Alteração Código Florestal 2012

c) Tema 1010 STJ de 2021

Lei Federal Nº 14.285 de dezembro de 2021

d) ADI 7146

e) Decisões STF sobre leis que dispõem sobre APPs

# 2012: Lei Federal Nº 12.651(novo Código Florestal)

- DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE
- Seção I
- Da Delimitação das Áreas de Preservação Permanente
- Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, **em zonas rurais ou urbanas**, para os efeitos desta Lei:

# Tema 1010 STJ – Data julgamento: 28/04/2021

## Questão submetida a julgamento

- Extensão da faixa não edificável a partir das margens de cursos d'água naturais em trechos caracterizados como área urbana consolidada: se corresponde à área de preservação permanente prevista no art. 4º, I, da Lei n. 12.651/2012 (equivalente ao art. 2º, alínea 'a', da revogada Lei n. 4.771/1965), cuja largura varia de 30 (trinta) a 500 (quinhentos) metros, ou ao recuo de 15 (quinze) metros determinado no art. 4º, caput, III, da Lei n. 6.766/1979.
- 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.

# ADI 7.146/22 (27/04/22) – Rel. Min. André Mendonça

- DECISÃO AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
- LEI Nº 14.285, DE 2021, QUE ALTERA O NOVO CÓDIGO FLORESTAL, DENTRE OUTRAS NORMAS. EVENTUAL VIOLAÇÃO AO REGIME DE LEGISLAÇÃO CONCORRENTE E AOS PRINCÍPIOS QUE REGEM A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. RITO DO ART. 12 DA LEI Nº 9.868, DE 1999.

# Decisões STF : áreas de preservação permanente

1. STF declarou inconstitucionais dispositivos de lei do Estado de Minas Gerais que tratam da regularização de ocupações consolidadas nas Áreas de Preservação Permanente (APPs) em regiões urbanas.

ADI 5675

]

2. Aparente estado de anomia e descontrole regulatório, caracterizador de retrocesso na tarefa de proteção e preservação do equilíbrio Ambiental (ADPF Res. Conama 302 e 303)

# Decisões controle constitucionalidade Código Florestal Novo

- ❑ Adins 4901, 4902, 4903 e 4937 e ADC 42
- ❑ Políticas ambientais devem conciliar-se com outros valores democraticamente eleitos pelos legisladores
- ❑ Proibição retrocesso não se sobrepõe ao princípio democrático
- ❑ Lei nova fez uma espécie de ponderação de valores constitucionais

# Lei Federal 14.285/21

- Art. 1º Esta Lei altera as Leis nºs 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre regularização fundiária em terras da União, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o **parcelamento do solo urbano**, para definir e aprimorar o **conceito de áreas urbanas consolidadas**, para tratar sobre as **faixas marginais de curso d'água em área urbana consolidada** e para **consolidar as obras já finalizadas nessas áreas**.



# Conceito de área urbana consolidada

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

“Art. 3º .....

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

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

..... ” (NR)

# Abertura para legislação municipal

Art. 4º

§ 10. Em áreas urbanas consolidadas, ouvidos os conselhos estaduais, municipais ou distrital de meio ambiente, **lei municipal ou distrital poderá definir faixas marginais distintas daquelas estabelecidas no inciso I do caput deste artigo, com regras que estabeleçam:**

- I – a não ocupação de áreas com risco de desastres;
- II – a observância das diretrizes do plano de recursos hídricos, do plano de bacia, do plano de drenagem ou do plano de saneamento básico, se houver; e
- III – a previsão de que as atividades ou os empreendimentos a serem instalados nas áreas de preservação permanente urbanas devem observar os casos de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental fixados nesta Lei.” (NR)

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

“Art. 4º .....

.....  
**III-A** - ao longo da faixa de domínio das ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não edificável de, no mínimo, 15 (quinze) metros de cada lado;

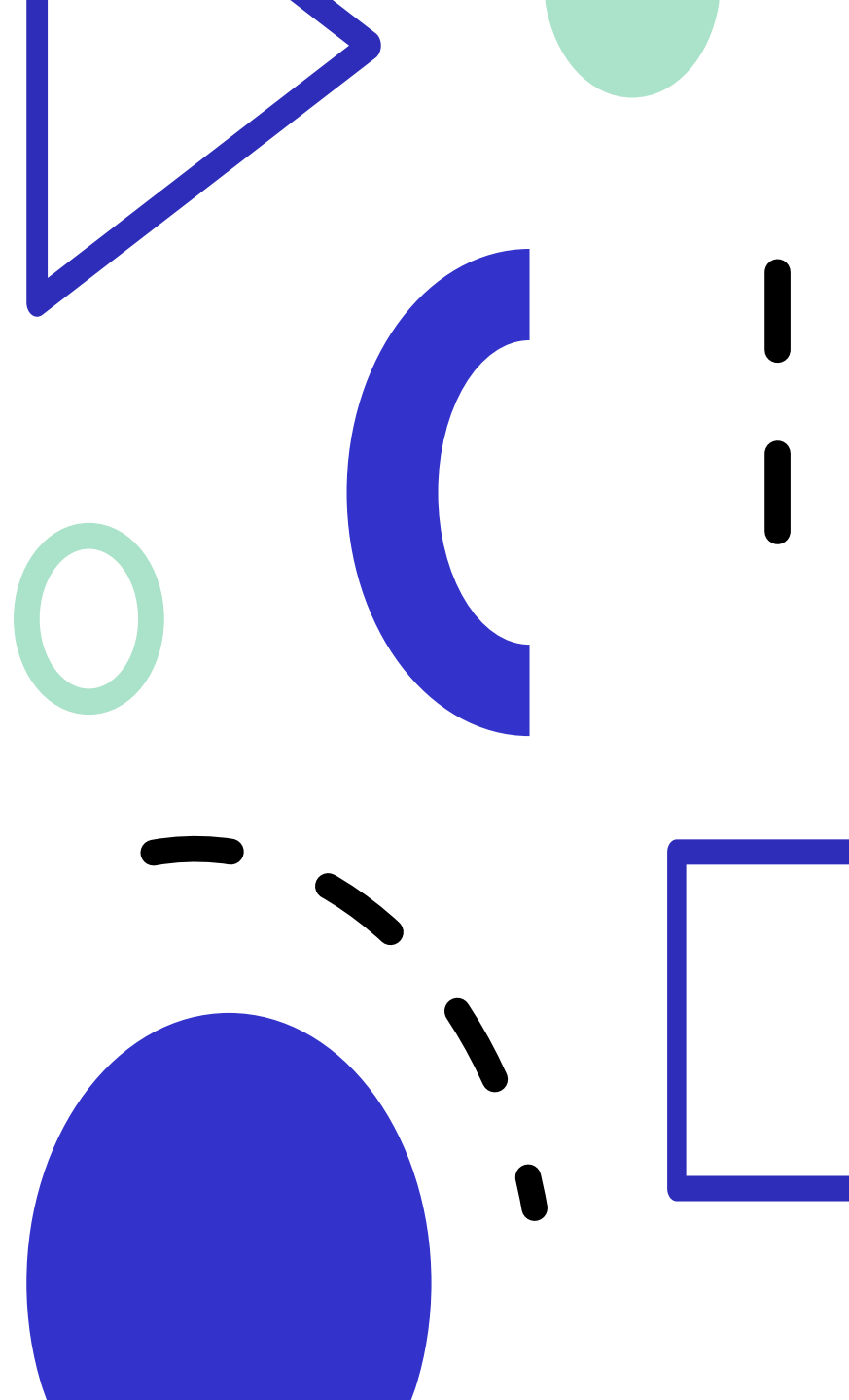
**III-B** - ao longo das águas correntes e dormentes, as áreas de faixas não edificáveis deverão respeitar a lei municipal ou distrital que aprovar o instrumento de planejamento territorial e que definir e regulamentar a largura das faixas marginais de cursos d'água naturais em área urbana consolidada, nos termos da [Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012](#), com obrigatoriedade de reserva de uma faixa não edificável para cada trecho de margem, **indicada em diagnóstico socioambiental elaborado pelo Município;**

# Resolução Consema 485/23

- a) Fundamento Lei Municipal é o diagnóstico socioambiental
- b) Conteúdo mínimo: levantamento informações, mapeamento áreas ao longo cursos d'água existentes na área urbana consolidada
- c) Municípios que já possuem DAS devem se adaptar aos preceitos Lei Federal
- d) Manifestação dos Conselhos municipais ou, supletivamente Conselho Estadual sobre a proposta de lei que altere limites Apps

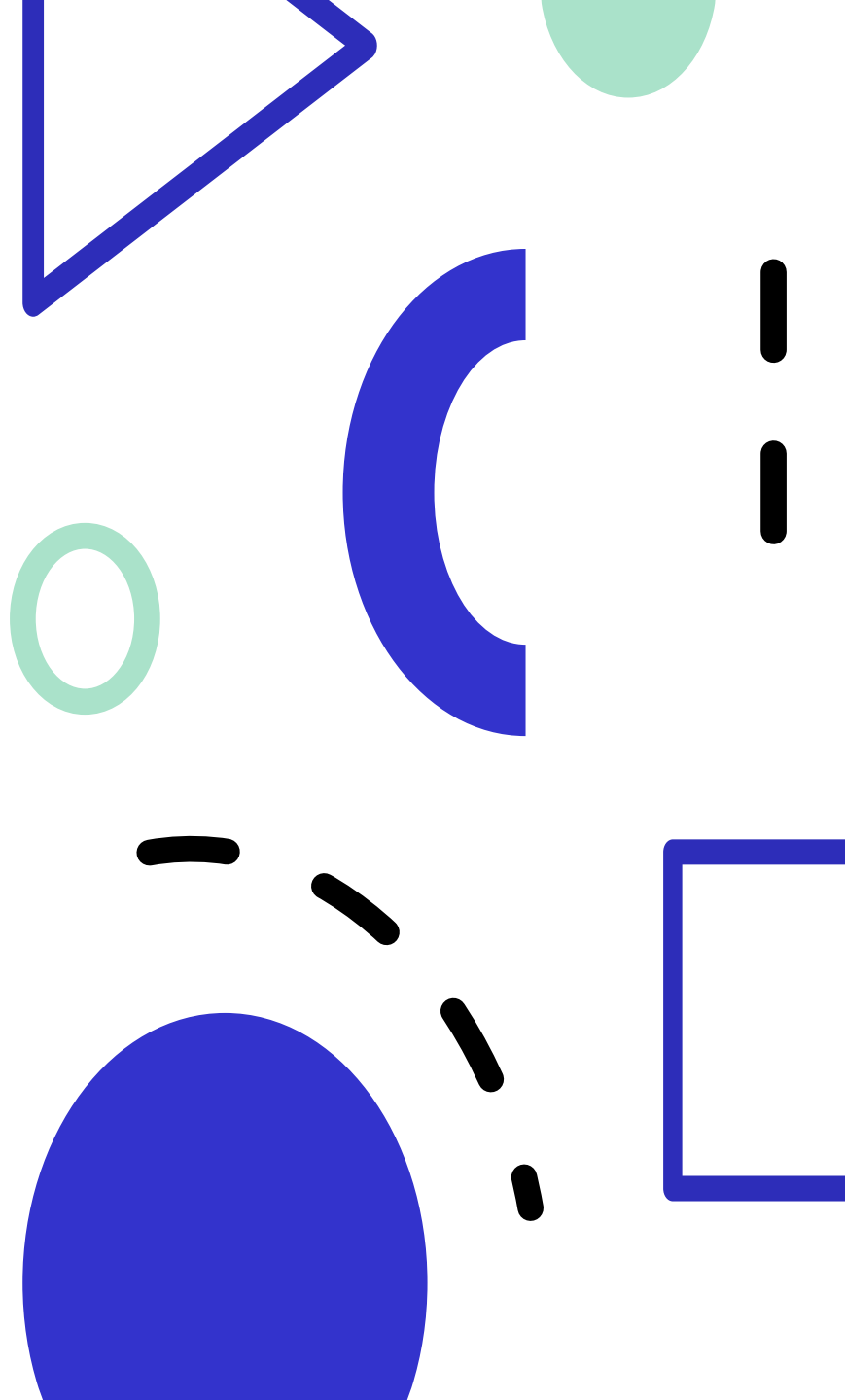
# Lei Federal Nº 14.285/21

- ❑ Conceito de área urbana consolidada
- ❑ Possibilidade dos Municípios, no Plano Diretor ou lei de uso do solo, definir faixas marginais diferentes das estabelecidas no Código Florestal, observados requisitos de procedimento e de mérito
- ❑ Sem o cumprimento dos requisitos de mérito e procedimento eventual lei conterà vício que a torna inválida



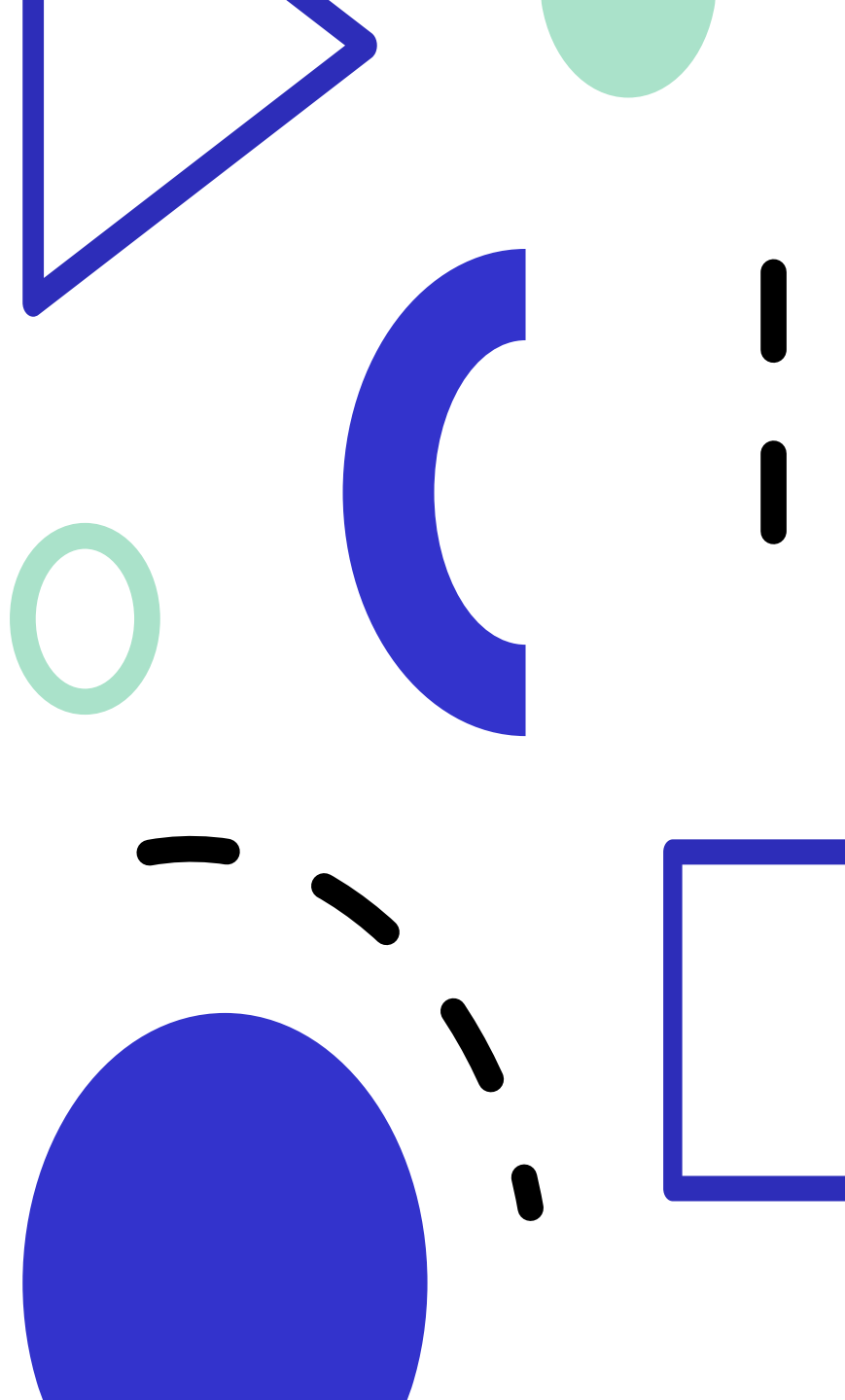
# EXIGÊNCIAS DA LEI MUNICIPAL A SER ELABORADA

- ☐ Requisitos mérito
- ☐ Requisitos procedimento



# Requisitos Mérito

- ❑ Área urbana consolidada
- ❑ Não ocupação de áreas com risco de desastres (Lei Federal N°12.608/12)
- ❑ Observância das diretrizes do plano de recursos hídricos, do plano de bacia, do plano de drenagem ou do plano de saneamento, se houver
- ❑ Diagnóstico socioambiental elaborado pelo Município



# Diagnóstico Socioambiental

No Diagnóstico Socioambiental deve se fazer o levantamento de informações e o mapeamento de áreas ao longo dos cursos d'água existentes na área urbana, apresentando:

- a) delimitação física da área urbana consolidada;
- b) representação gráfica do relevo; sistema viário; remanescente de vegetação nativa; unidade de conservação;
- c) elaboração cadastro das propriedades das áreas urbanas ao longo dos cursos d'água; demarcação das áreas de risco identificáveis;
- d) infraestrutura urbana (saneamento básico, pavimentação, rede de energia elétrica);
- e) serviços públicos (transporte coletivo, telefonia, segurança, limpeza urbana, iluminação pública); equipamentos públicos (áreas verdes dos loteamentos, parques, praças, equipamentos de saúde, equipamentos de educação); densidade demográfica; hidrografia; entre outros.

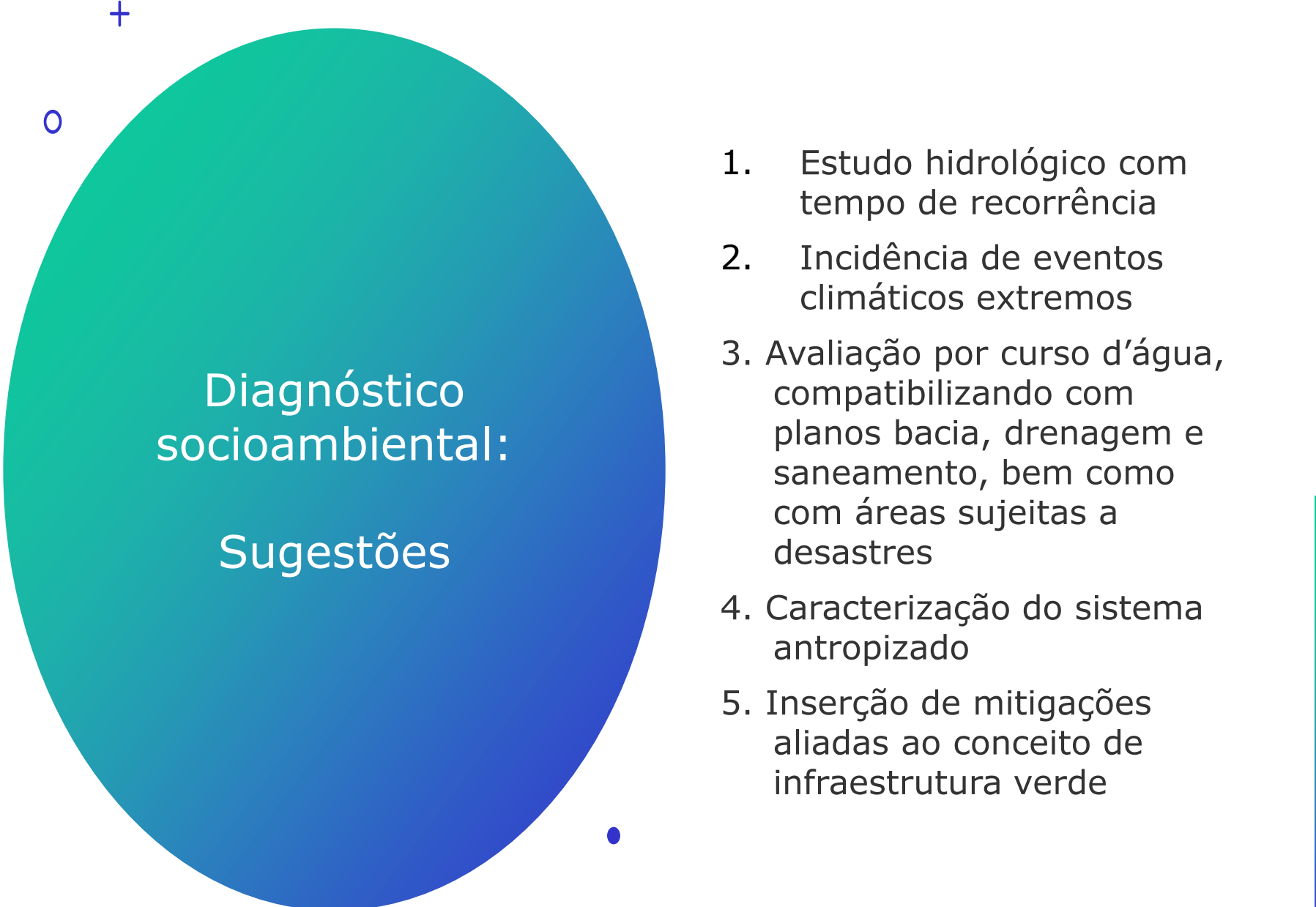
Esse levantamento deve compor todas as características necessárias para estabelecimento das APP conforme suas funções estabelecidas no Código Florestal, Art. 3, inciso II da Lei 12.651/2012. (**FECAM/SC**)



# Função Ambiental

Art. 3º, inc. II da Lei Federal  
12.651/12

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



+

0

Diagnóstico  
socioambiental:  
Sugestões

1. Estudo hidrológico com tempo de recorrência
2. Incidência de eventos climáticos extremos
3. Avaliação por curso d'água, compatibilizando com planos bacia, drenagem e saneamento, bem como com áreas sujeitas a desastres
4. Caracterização do sistema antropizado
5. Inserção de mitigações aliadas ao conceito de infraestrutura verde

# Infraestrutura Verde

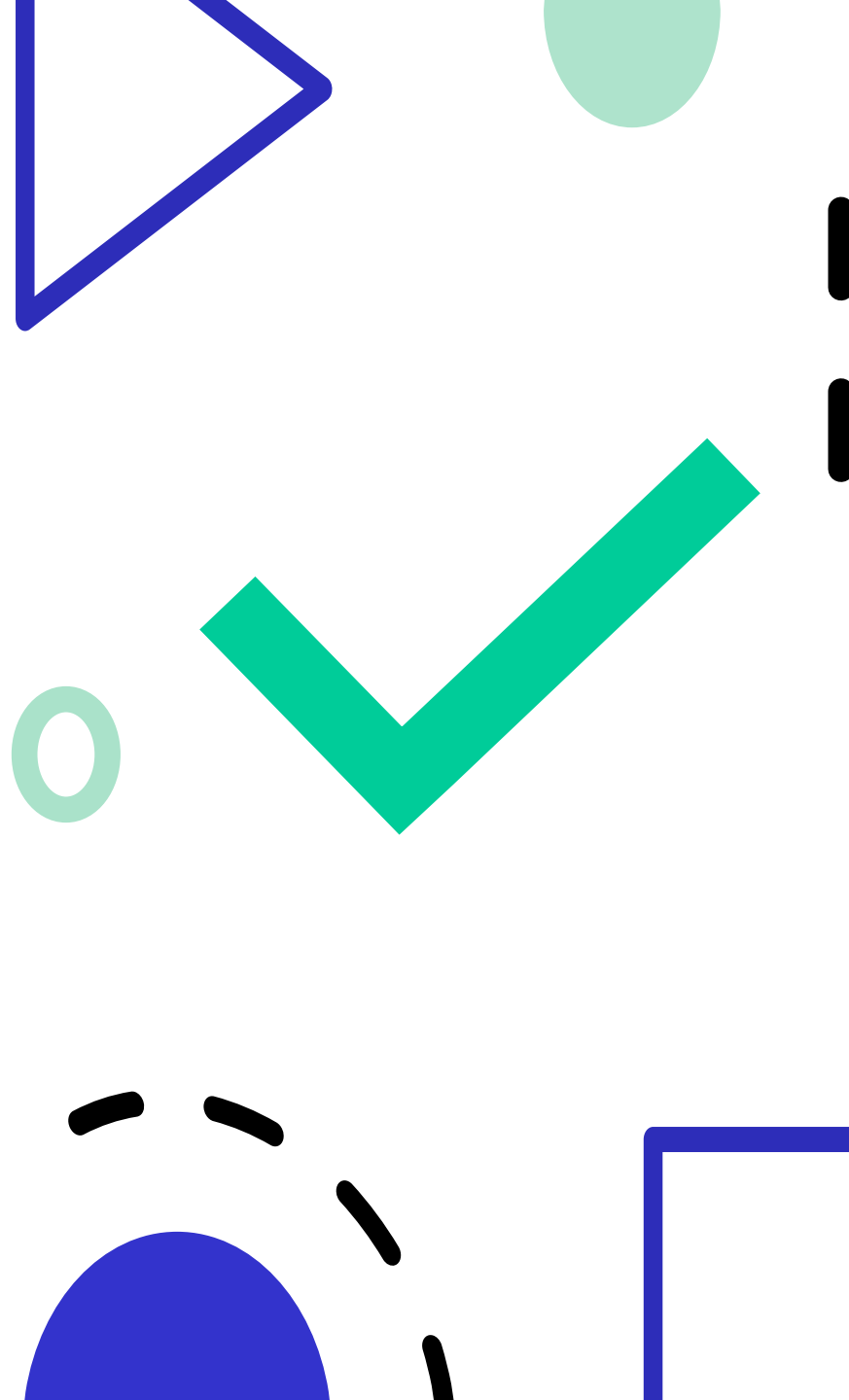
Soluções urbano ambientais baseadas na natureza

Estratégia às adaptações climáticas e a redução das vulnerabilidades

Proteção de inundações, ondas de calor e outros impactos

Exemplos: jardins de chuva, telhados verdes, parques lineares, renaturalização de cursos d'água, restauração de encostas, formação de corredores ecológicos, revegetação nativa em áreas de preservação permanente

Mecanismo de regulação do ciclo hidrológico



- As infraestruturas verdes podem assegurar múltiplas funções e benefícios num mesmo espaço. As funções podem ser ambientais (p.ex., conservação da biodiversidade ou adaptação às alterações climáticas), sociais (p.ex., drenagem de água e espaços verdes), e económicas (p.ex., criação de emprego e valorização dos imóveis). O contraste com as soluções baseadas nas infraestruturas cinzentas, que geralmente desempenham uma única função, como a drenagem ou o transporte, torna as infraestruturas verdes apelativas pelo seu potencial para resolver vários problemas em simultâneo. As infraestruturas cinzentas tradicionais continuam a ser necessárias, mas podem ser reforçadas por soluções naturais.  
<https://www.eea.europa.eu/pt/articles/infraestrutura-verde-viver-melhor-gracas>



- Por exemplo, as infraestruturas verdes podem ser utilizadas para reduzir a quantidade de águas pluviais que entram nas redes de esgotos e, em última instância, nos lagos, rios e ribeiros, graças às capacidades naturais de retenção e absorção que têm a vegetação e os solos. Os benefícios das infraestruturas verdes podem incluir, nesse caso, um maior sequestro de carbono, a melhoria da qualidade do ar, a atenuação do efeito de ilha térmica urbana e a criação de mais espaço para acolher habitats de flora e fauna selvagens e atividades de lazer. Os espaços verdes também enriquecem a paisagem cultural e histórica, conferindo identidade aos lugares e cenários das zonas urbanas e periurbanas onde as pessoas vivem e trabalham. Os estudos mostram que as soluções de infraestrutura verde são menos caras do que as de infraestrutura cinzenta e proporcionam múltiplos benefícios às economias locais, ao tecido social e ao ambiente em geral.

- <https://www.eea.europa.eu/pt/articles/infraestruturaverde-viver-melhor-gracas>



# Aumento Perímetro Urbano

## Estatuto da Cidade – Lei Federal Nº 10.257/02

Art. 42-B. Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo:

[\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

- I - demarcação do novo perímetro urbano; [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)
- II - delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais; [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)
- III - definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais; [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

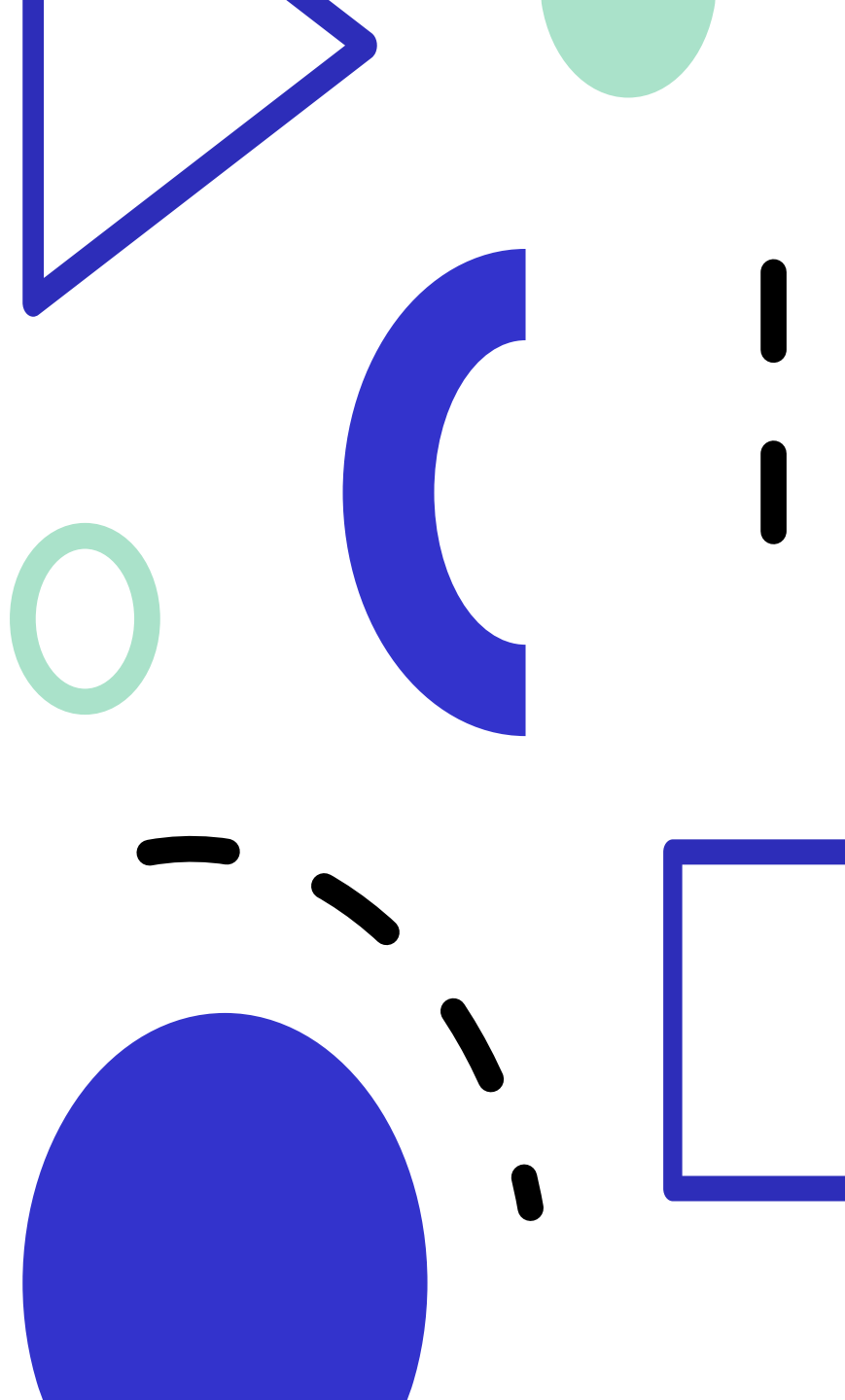
- IV - definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda; [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)
- V - a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido; [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)
- VI - definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)
- VII - definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público.
- § 1º O projeto específico de que trata o caput deste artigo deverá ser instituído por lei municipal e atender às diretrizes do plano diretor, quando houver. [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)
- § 2º Quando o plano diretor contemplar as exigências estabelecidas no caput, o Município ficará dispensado da elaboração do projeto específico de que trata o caput deste artigo. [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)
- § 3º A aprovação de projetos de parcelamento do solo no novo perímetro urbano ficará condicionada à existência do projeto específico e deverá obedecer às suas disposições. [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)



# Desastres

Desastre Resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem, sobre um ecossistema vulnerável, causando danos humanos, materiais e ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais

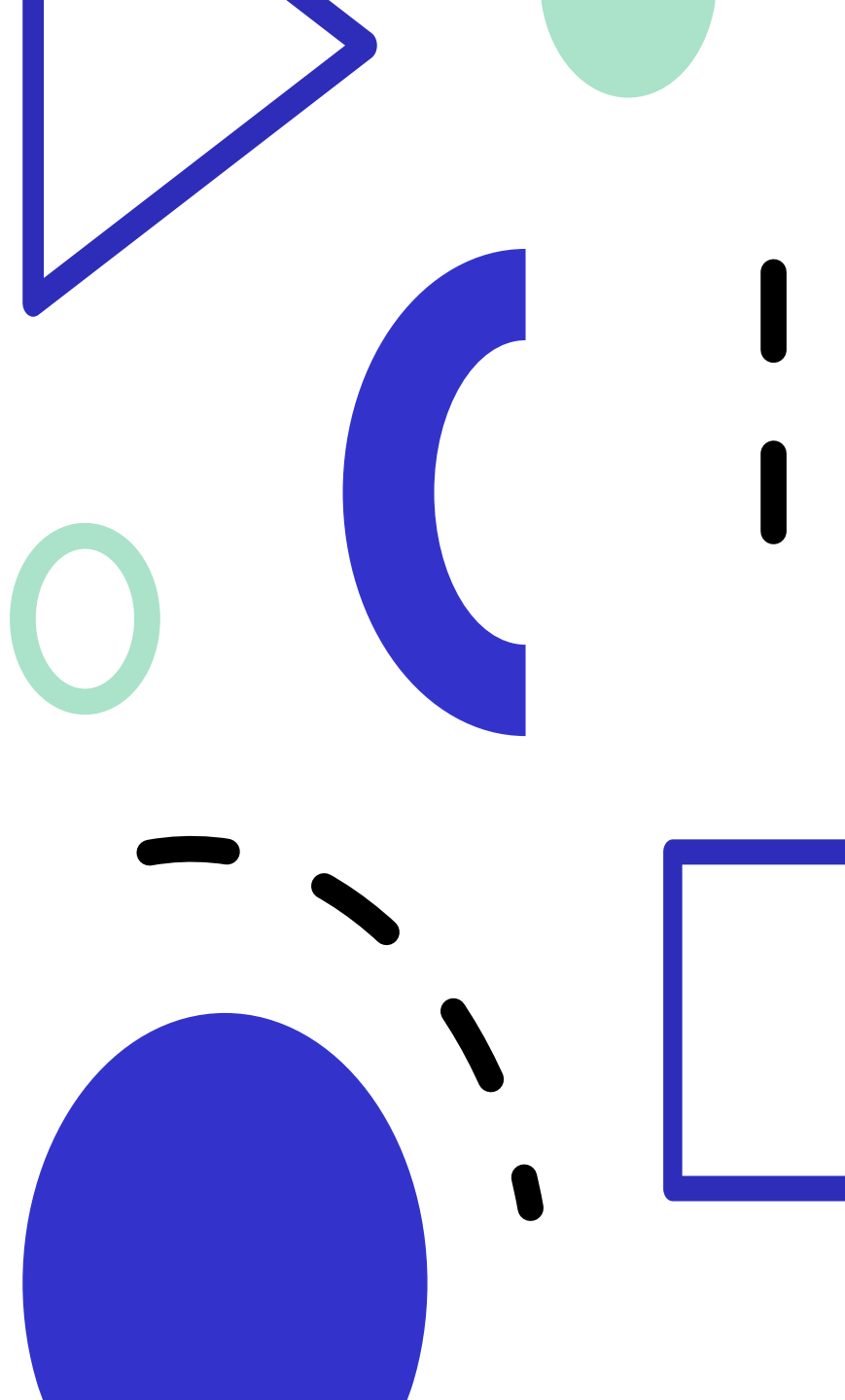
Correlação com estratégia nacional defesa civil e com as declarações de calamidade pública para recebimento recursos quando da ocorrência dos eventos





# Requisitos de Procedimento

- ❑ Alteração Lei Plano Diretor e Leis de Uso do Solo Municipais
- ❑ Oitiva dos Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente (estadual e municipal, conforme o caso) – o que significa oitiva?? Dever de motivação dos apontamentos
- ❑ Observância do diagnóstico socioambiental, das diretrizes do plano de recursos hídricos, do plano de bacia, do plano de drenagem e do plano de saneamento



# Planos Diretores – vício material

- TJSP – Plano Diretor de Campos do Jordão, 16/10/2019

003671143.2019.8.26.000

Planos Diretores exigem estudos prévios e a efetiva participação da comunidade

Decisão rechaçou a possibilidade de modificações legislativas pontuais, casuísticas e dissociadas da estrutura sistêmica da utilização de todo o solo urbano

- Mesmo sentido decisão Plano Diretor de São Carlos- alteração pontual zona agrícola para industrial

ADI 2032961-38.2015.8.26.0000 de 02/08/2016

- TJRS – controle difuso constitucionalidade - Município Osório – AC 70073672313, 1ª Câmara Cível, 14/03/2018











# Para refletir

- Necessidade de desenvolver estratégias para aumentar segurança jurídica para leis municipais
- Papel dos Conselhos Estaduais (eventual definição baixo impacto)
- Centros históricos tombados (já tem definição Lei REURB)