

NOTA TÉCNICA N. 1/2022/CME¹

Referência: Orientações em relação às alterações promovidas pela Lei n. 14.285/2021 na Lei n. 12.651/2012 (Código Florestal) e na Lei n. 6.766/1979, inclusive no tocante ao julgamento do Tema n. 1.010 pelo Superior Tribunal de Justiça.

Assunto: Áreas de Preservação Permanente. Zona Urbana. Lei n. 14.285/2021. Tema n. 1.010/STJ.

O CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DO MEIO AMBIENTE, no exercício da atribuição prevista no art. 55, VI, da Lei Complementar Estadual n. 738/2019 e no art. 7º, XI, do Ato n. 244/2019/PGJ;

CONSIDERANDO que, nos termos do art. 3º, II, do Código Florestal (Lei n. 12.651/2012), as áreas de preservação permanente (APPs) são aquelas cobertas ou não por vegetação nativa, protegidas com o intuito de preservação dos recursos hídricos, da paisagem, da estabilidade geológica e da biodiversidade, de facilitação do fluxo gênico da fauna e da flora, assim como de proteção do solo e asseguramento do bem-estar das populações humanas;

CONSIDERANDO que o art. 4º, I, do Código Florestal (Lei n. 12.651/2012) estabelece, como áreas de preservação permanente (APPs), as faixas marginais de qualquer curso d'água, perene e intermitente, com as seguintes distâncias mínimas:

¹ Aprovada pelo Conselho Consultivo do Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente, integrado pelo Procurador de Justiça Rui Arno Richter e pelos Promotores de Justiça Adalberto Exterkötter (4ª Promotoria de Justiça de Rio do Sul – Regional do Meio Ambiente), Alexandre Schmitt dos Santos (1ª Promotoria de Justiça de Jaraguá do Sul – Regional do Meio Ambiente), Arthur Koerich Inácio (9ª Promotoria de Justiça de Criciúma – Regional do Meio Ambiente), Eduardo Sens dos Santos (9ª Promotoria de Justiça de Chapecó – Regional do Meio Ambiente), Felipe Martins de Azevedo (22ª Promotoria de Justiça da Capital – Regional do Meio Ambiente), Leonardo Todeschini (13ª Promotoria de Justiça de Blumenau – Regional do Meio Ambiente), Márcia Denise Kandler Bittencourt Massaro (1ª Promotoria de Justiça de Joaçaba – Regional do Meio Ambiente), Maycon Robert Hammes (3ª Promotoria de Justiça de São Miguel do Oeste – Regional do Meio Ambiente), Tatiana Rodrigues Borges Agostini (13ª Promotoria de Justiça de Lages – Regional do Meio Ambiente) e Luciana Cardoso Pilati Polli (Coordenadora do CME/MPSC e Presidente do Conselho Consultivo).

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.

CONSIDERANDO que o art. 4º, III-A, da Lei n. 6.766/79 (Lei de Parcelamento do Solo Urbano), preceituava que, em se tratando de loteamentos, a distância mínima a ser preservada ao longo das águas correntes e dormentes seria de 15 (quinze) metros de cada lado;

CONSIDERANDO que, no Estado de Santa Catarina, a observância do Código Florestal (Lei n. 12.651/2012) ou da Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei n. 6.766/1979) em relação às 'áreas urbanas consolidadas' foi objeto de histórica controvérsia, tendo o Ministério Público do Estado de Santa Catarina continuamente defendido a tese da aplicação das faixas de preservação permanente previstas na Lei n. 12.651/2012, de 30 (trinta) a 500 (quinhentos) metros, em relação a quaisquer cursos d'água naturais;

CONSIDERANDO que, em 28 de abril de 2021, o Superior Tribunal de Justiça julgou a controvérsia referente ao Tema n. 1.010 e fixou a tese de que, ao longo dos cursos d'água naturais, mesmo quando situados em áreas urbanas consolidadas, devem ser observadas as faixas de preservação permanente, de 30 (trinta) a 500 (quinhentos) metros, previstas no art. 4º, I, 'a' a 'e', do Código Florestal (Lei n. 12.651/2012):

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.

CONSIDERANDO que a Lei n. 14.285, de 29 de dezembro de 2021, permitiu aos Municípios a definição das faixas de preservação permanente (APPs) pelos Municípios em áreas urbanas consolidadas, excluindo, ainda, a exigência da metragem mínima de 15 (quinze) metros ao longo das águas correntes e dormentes, até então prevista (art. 4º, III-A, da Lei n. 6.766/79);

CONSIDERANDO que, entre as principais alterações promovidas pela Lei n. 14.285/2021, destaca-se a inclusão do § 10 ao art. 4º do Código Florestal (Lei n. 12.651/2012), assim como a alteração do inciso III-A do art. 4º e a inclusão do inciso III-B ao art. 4º, ambos da Lei n. 6.766/1979, respectivamente:

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:** (Incluído pela Lei nº 14.285, de 2021)

I – a não ocupação de áreas com risco de desastres; (Incluído pela Lei nº 14.285, de 2021)

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 (Incluído pela Lei nº 14.285, de 2021)

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. (Incluído pela Lei nº 14.285, de 2021)

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, 15 (quinze) metros de cada lado; (Redação dada Lei nº 14.285, de 2021)

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; (Incluído pela Lei nº 14.285, de 2021)

CONSIDERANDO que a alteração promovida pela Lei n. 14.285/2021 nas Leis n. 12.651/2012 (Código Florestal) e n. 6.766/1979 (Parcelamento do Solo Urbano) compromete a integridade dos atributos que justificam a proteção das áreas de preservação permanente (APPs) e representa evidente retrocesso ecológico;

CONSIDERANDO que o princípio da vedação ao retrocesso ecológico, também chamado de princípio da melhoria da qualidade ambiental, determina a impossibilidade de redução dos direitos fundamentais, consignando a prevalência das normas mais protetivas ao meio ambiente;

CONSIDERANDO a propositura, em 18 de abril de 2022, da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.146 perante o Supremo Tribunal Federal, pleiteando a suspensão imediata dos efeitos da Lei n. 14.285/2021;

CONSIDERANDO que a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.146 objetiva a declaração de inconstitucionalidade da Lei n. 14.285/2021 e, subsidiariamente, a atribuição de interpretação conforme a Constituição da República Federativa do Brasil, a fim de afastar a redução do patamar mínimo de proteção estabelecido anteriormente para as áreas de preservação permanente (APPs) urbanas, por meio do art. 4º, *caput*, I, da Lei n. 12.651/2012;

CONSIDERANDO que, a despeito dos indícios de inconstitucionalidade e de ilegalidade da Lei n. 14.285/2021, inexistente, ao menos por ora, decisão a respeito da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.146, de forma que permanece hígida, até a presente data, a vigência do referido diploma;

CONSIDERANDO que, embora insuficientes e incoadunáveis com a Constituição da República Federativa do Brasil e com outras normas infraconstitucionais, a Lei n. 14.285/2021 condicionou a definição das áreas de preservação permanente (APPs) pelos Municípios ao cumprimento de alguns requisitos mínimos a serem observados, tais como: (1) oitiva dos conselhos estadual e municipal de meio ambiente (art. 4º, § 10, da Lei n. 12.651/2012); (2) não ocupação de áreas com risco de desastres (art. 4º, § 10, da Lei n. 12.651/2012); (3) observância das diretrizes do plano de recursos hídricos, do plano de bacia, do plano de drenagem ou do plano de saneamento básico, se houver (art. 4º, § 10, da Lei n. 12.651/2012); (4) previsão de observância dos casos de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental (art. 4º, § 10, da Lei n. 12.651/2012); (5) existência de instrumento de planejamento territorial (art. 4º, III-B, da Lei n. 6.766/1979); (6) estudo técnico socioambiental, com indicação de reserva de faixa não edificável para cada trecho de margem (art. 4º, III-B, da lei n. 6.766/1979);

CONSIDERANDO a imprescindibilidade dos referidos requisitos, e que o descumprimento de qualquer dos pressupostos previstos na Lei n. 14.285/2021 invalida eventual norma municipal que flexibilize as áreas de preservação permanente (APPs) em 'áreas urbanas consolidadas';

CONSIDERANDO o teor do Informativo da Confederação Nacional de Municípios (CNM), de 25 de fevereiro de 2022, que dá conta da necessidade de cautela dos Municípios em relação à aplicação da Lei n. 14.285/2021, notadamente em razão da importância da preservação das áreas de preservação permanente (APPs), as quais, a médio e longo prazo, auxiliarão os Municípios a prevenirem prejuízos econômicos e futuras perdas de vidas humanas²;

CONSIDERANDO que as alterações levadas a efeito pela Lei n. 14.285/2021 nas Leis n. 12.651/2012 (Código Florestal) e n. 6.766/1979 não afastam a vigência e a necessidade de observância da Lei da Reurb (Lei n. 13.465/2017);

² CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). Orientações acerca da delimitação da metragem das faixas marginais dos cursos d'água naturais e faixas não edificáveis em área de preservação permanente (APP). Disponível em: [CNM - Confederação Nacional de Municípios | Biblioteca](#).

CONSIDERANDO que a regularização fundiária urbana (Reurb), regulada pela Lei n. 13.465/17, consiste em instrumento jurídico de política urbana, com natureza jurídica de procedimento administrativo, que tem por finalidade identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, inclusive os situados em áreas de preservação permanente (APPs), organizando-os e assegurando, aos seus ocupantes, a prestação de serviços públicos, de modo a efetivamente melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior;

CONSIDERANDO que os arts. 64 e 65 da Lei n. 12.651/2012 e a Lei n. 13.465/2017 exigem, para a definição dos núcleos urbanos consolidados, a realização de estudo técnico socioambiental, o que não se limita, conforme mencionado pela Lei n. 14.285/2021 (art. 4º, III-B, da Lei 6.766/1979), a simples diagnóstico da área, mas pressupõe também a elaboração de prognóstico, com a previsão de medidas que efetivamente assegurem a melhoria das condições ambientais, urbanas, sociais e tecnológicas das ocupações;

CONSIDERANDO que o Ministério Público do Estado de Santa Catarina aprovou, em junho de 2020, os novos Enunciados de Delimitação de Área de Preservação Permanente (APP) em Núcleo Urbano Informal Consolidado, os quais se coadunam com a Lei n. 12.651/2012 (Código Florestal) e com a Lei n. 13.465/2017 (Lei da Reurb);

CONSIDERANDO, ainda, que, de acordo com o Verbete n. 613 da Súmula do Superior Tribunal de Justiça, “não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de Direito Ambiental”;

CONSIDERANDO a Informação Técnico-Jurídica CEPJHU 2474271, expedida pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais em 21 de fevereiro de 2022:

(...)

Em face do exposto e considerando a edição da Lei 14.285/2021, expede-se a presente Informação Técnico-Jurídica, sem caráter vinculante e respeitada a independência funcional do Promotor Natural, para que, nos procedimentos e casos envolvendo a discussão sobre a largura das faixas de APPs urbanas, os Órgãos de Execução do Ministério Público do Estado de Minas Gerais considerem:

1. Questionar a constitucionalidade dos §10 do art. 2º da Lei 12.651/2012, §5º do art. 22 da Lei 11.963/2009 e inc. III-B do art. 4º da Lei 6.766/1979, conforme redação a eles dada pela Lei 14.285/2021, em razão de violação das normas e princípios constantes dos arts. 1º, III, 3º, II, 4º, II e IX, 5º, caput, e §1º, 20, III e VIII, 21, XVIII, XIX e XX, 24, caput e inc. VI, e seus §§1º, 2º e 3º, 26, I, 30, II, 170, VI, e 225, caput, e §1º, incs. I, II, III e VII, todos da CF;
2. Sem prejuízo do questionamento da constitucionalidade de leis municipais acaso editadas visando à redução das APPs urbanas, considerar que a Lei 14.285/2021 não é de aplicação automática, devendo ser verificada a presença de todas as condições previstas no referido diploma, conforme acima exposto, notadamente:
 1. Definição das faixas marginais no Plano Diretor, assegurada a participação social, nos termos da Lei 10.257/2001;
 2. Prévia elaboração de diagnóstico socioambiental pelo Município, conforme inc. III-B do art. 4º da Lei 6.766/1979;
 3. Prévia oitiva dos Conselhos Estadual e Municipal;
 4. Previsão de não ocupação de áreas com risco de desastres, cuja existência deve ser apontada na poligonal das faixas marginais que o Município pretende alterar;
 5. Observância das diretrizes do plano de recursos hídricos, do plano de bacia, do plano de drenagem ou do plano de saneamento básico, se houver.

CONSIDERANDO a necessidade de orientação institucional em relação à aplicação da Lei n. 14.285/2021, a par do julgamento da controvérsia referente ao Tema n. 1.010 pelo Superior Tribunal de Justiça;

O CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DO MEIO AMBIENTE (CME), com a aprovação do seu Conselho Consultivo:

1 Ratifica o teor dos Enunciados de Delimitação de Área de Preservação Permanente (APP) em Núcleo Urbano Informal Consolidado, aprovados em junho de 2020 pelos Membros do Ministério Público de Santa Catarina, reforçando a orientação para a sua aplicação³, pois que se coadunam com a Lei n. 12.651/2012 (Código Florestal) e com a Lei n. 13.465/2017 (Lei da Reurb);

³ Vide Anexo 2 da presente Nota Técnica, com a íntegra dos Enunciados de Delimitação de Área de Preservação Permanente (APP) em Núcleo Urbano Informal Consolidado, aprovados em junho de 2020 pelos Membros do Ministério Público do Estado de Santa Catarina.

2 Em relação ao julgamento do Tema n. 1.010 pelo Superior Tribunal de Justiça, remete aos Promotores de Justiça com atribuição na Área de Defesa do Meio Ambiente as seguintes **considerações e sugestões**:

2.1 A intervenção em área de preservação permanente (APP) constitui medida excepcional, observadas as hipóteses previstas no art. 8º da Lei n. 12.651/2012 (Código Florestal);

2.2 A flexibilização das áreas de preservação permanente (APP) prevista nos arts. 64 e 65 do Código Florestal se aplica, em regra, nos casos de regularização fundiária urbana levada a efeito nos termos da Lei n. 13.465/2017, desde que, cumulativamente:

a) observada a consolidação do núcleo urbano informal, reconhecidamente atestada por estudo técnico socioambiental, dentro dos respectivos marcos temporais (25 de maio de 2012 para Reurb-E e 26 de dezembro de 2016 para Reurb-S), nos termos dos Enunciados de Delimitação de Área de Preservação Permanente (APP) em Núcleo Urbano Informal Consolidado, aprovados pelo Ministério Público do Estado de Santa Catarina em junho de 2020, afastada a possibilidade de reconhecimento da consolidação do núcleo urbano informal quando constituído mediante descumprimento de embargo administrativo ou judicial (Enunciado n. 2, parágrafo único), ou, ainda, de sentença/decisão judicial provisória ou definitiva impeditiva (art. 74 da Lei n. 13.465/2017);

b) aprovado o projeto de regularização fundiária nos termos do art. 12 da Lei n. 13.465/17.

2.3 As *edificações em construção ou com pretensão de construção* devem observar, em regra, as margens de preservação permanente (APP) previstas no art. 4º, I, da Lei n. 12.651/2012 (Código Florestal), com a adoção/continuidade das medidas judiciais/extrajudiciais necessárias, conforme já orientado pelo Conselho Superior do Ministério Público de Santa Catarina em período anterior ao julgamento do Tema n. 1.010 (Súmula 1.113), ressalvados os casos previstos no Enunciado n. 5

de Delimitação de Área de Preservação Permanente (APP) em Núcleo Urbano Informal Consolidado, aprovados pelo Ministério Público do Estado de Santa Catarina em junho de 2020 e no item 2.2 acima;

2.4 As *edificações concluídas* devem observar, em regra, as áreas de preservação permanente (APPs) previstas no art. 4º, I, da Lei n. 12.651/2012 (Código Florestal), analisado cada caso concreto, ressalvadas as seguintes hipóteses exemplificativas:

a) Direito adquirido, como os casos de construções regularmente edificadas de acordo com a legislação vigente mais protetiva ao meio ambiente ao tempo dos fatos (*tempus regit actum*)⁴;

b) Compromissos de Ajustamento de Conduta firmados entre o Ministério Público do Estado de Santa Catarina e os possuidores/proprietários de imóveis urbanos, desde que a respectiva promoção de arquivamento tenha sido homologada pelo Conselho Superior do Ministério Público e que o Compromissário, de boa-fé, tenha cumprido ou esteja cumprindo, de forma regular, as cláusulas ajustadas, e o embargo administrativo ou judicial, ou, ainda, a sentença ou decisão judicial provisória ou definitiva;

c) Ato jurídico perfeito em consonância com a legislação vigente, desde que amparado por estudo técnico socioambiental (outora denominado diagnóstico socioambiental) e respeitada a largura mínima de 15 (quinze) metros, prevista no art. 65, § 2º, do Código Florestal, devidamente cumprido ou em regular cumprimento, com boa-fé, sem desvio de finalidade e sem descumprimento de embargo administrativo ou judicial, ou, ainda, de sentença ou decisão judicial provisória ou definitiva;

d) Coisa julgada, salvo provimento judicial em ação rescisória, anulatória ou equivalente;

⁴ Nesse particular, a título de subsídio, vide Anexo 1 da presente Nota Técnica, com tabela referente aos marcos temporais das áreas de preservação permanente (APP) em zona urbana.

e) Regularização fundiária urbana (Reurb), nos termos da Lei n. 13.465/2017 e dos arts. 64 e 65 da Lei n. 12.651/2012, desde que, cumulativamente:

e.1) observada a consolidação do núcleo urbano informal, reconhecidamente atestada por estudo técnico socioambiental, dentro dos respectivos marcos temporais (25 de maio de 2012 para Reurb-E e 26 de dezembro de 2016 para Reurb-S)⁵, afastada a possibilidade de reconhecimento da consolidação do núcleo urbano informal quando constituído mediante descumprimento de embargo administrativo ou judicial (Enunciado n. 2, parágrafo único), ou, ainda, de sentença ou decisão judicial provisória ou definitiva; e

e.2) aprovado o projeto de regularização fundiária nos termos do art. 12 da Lei n. 13.465/17.

3 Em relação à Lei n. 14.285/2021, que promoveu alterações na Lei n. 12.651/2012 e na Lei n. 6.766/1979, compreende-se que:

3.1 Apesar dos indícios de inconstitucionalidade e de ilegalidade da Lei n. 14.285/2021, não havendo, por ora, suspensão de sua vigência pelo Supremo Tribunal Federal, a possibilidade de os Municípios legislarem de forma a flexibilizar as áreas de preservação permanente em zonas urbanas não é autoaplicável e exige o prévio cumprimento de todos os requisitos mínimos previstos na Lei n. 14.285/2021, tais como: (1) oitiva dos conselhos estadual e municipal de meio ambiente (art. 4º, § 10, da Lei n. 12.651/2012); (2) não ocupação de áreas com risco de desastres (art. 4º, § 10, da Lei n. 12.651/2012); (3) observância das diretrizes do plano de recursos hídricos, do plano de bacia, do plano de drenagem ou do plano de saneamento básico, se houver (art. 4º, § 10, da Lei n. 12.651/2012); (4) observância dos casos de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental (art. 4º, § 10, da Lei n. 12.651/2012); (5) existência de instrumento de

⁵ Vide Enunciados de Delimitação de Área de Preservação Permanente (APP) em Núcleo Urbano Informal Consolidado, aprovados pelo Ministério Público do Estado de Santa Catarina em junho de 2020 (Anexo 1 da presente Nota Técnica).

planejamento territorial (art. 4º, III-B, da Lei n. 6.766/1979); (6) estudo técnico socioambiental, com indicação de reserva de faixa não edificável para cada trecho de margem (art. 4º, III-B, da lei n. 6.766/1979);

3.2 Apesar de a alteração promovida pela Lei n. 14.285/2021 estabelecer a possibilidade de os Municípios definirem as margens de preservação permanente em áreas urbanas consolidadas, com base em diagnóstico socioambiental, entende-se que se faz necessária a exigência de prévio estudo técnico socioambiental, o que não se limita, conforme mencionado pela Lei n. 14.285/2021 (art. 4º, III-B, da Lei 6.766/1979), ao simples diagnóstico da área, mas pressupõe também a elaboração de prognóstico, com a previsão de medidas que efetivamente assegurem a melhoria das condições ambientais, urbanas, sociais e tecnológicas das ocupações;

3.3 Inexistindo legislação municipal que observe todos os requisitos mínimos estabelecidos pela Lei n. 14.285/2021, aplica-se a tese fixada pelo Superior Tribunal de Justiça no julgamento do Tema n. 1.010, a fim de que sejam observadas as faixas de preservação permanente, de 30 (trinta) a 500 (quinhentos) metros, previstas no art. 4º, I, 'a' a 'e', do Código Florestal (Lei n. 12.651/2012), ressalvadas as exceções legais previstas;

3.4 Nos casos de edição ou de intenção de edição de legislação municipal em desacordo com a Lei n. 14.285/2021, sugere-se a expedição de recomendação (art. 91, VIII e XIII, da Lei Complementar Estadual n. 738/2019) pela sua revisão e pela observância das margens de área de preservação permanente (APP) previstas nos incisos do art. 4º da Lei n. 12.651/2012, inclusive em razão do ajuizamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.146, sem prejuízo do encaminhamento de solicitação de apoio ao Centro de Apoio Operacional de Controle de Constitucionalidade e da adoção de outras medidas eventualmente necessárias;

3.5 Nos casos de alvará ou de autorização pelo Município de obras ou de edificações com base em legislação municipal editada em desacordo com a Lei n. 14.285/2021, sugere-se o ajuizamento de ação civil pública com vista à reparação

do dano ambiental, arguindo-se, incidentalmente, a inconstitucionalidade do §10 do art. 4º da Lei 12.651/2012 e do inciso III-B do art. 4º da Lei 6.766/1979, conforme redação dada pela Lei 14.285/2021, em razão de violação das normas e dos princípios previstos nos arts. 1º, III, 3º, II, 4º, II e IX, 5º, *caput*, e § 1º, 20, III e VIII, 21, XVIII, XIX e XX, 24, *caput* e inciso VI, e seus §§ 1º, 2º e 3º, 26, I, 30, II, 170, VI, e 225, *caput*, e § 1º, incisos I, II, III e VII, todos da Constituição da República Federativa do Brasil.

DISPOSIÇÕES GERAIS

Revoga-se a Nota Técnica n. 1/2021/CME.

Por fim, em virtude da independência funcional dos membros do Ministério Público, ficará ao alvitre do Órgão de Execução a melhor medida a ser patrocinada, com a devida fundamentação.

Florianópolis/SC, 10 de junho de 2022.

Luciana Cardoso Pilati Polli

Promotora de Justiça

Coordenadora do Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente

ANEXO 1

TABELA TEMPORAL – ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APPs) EM ÁREA URBANA

Marco Temporal	APP	Considerações
De maio de 1934 (início da vigência do Decreto n. 23.793/1934) até janeiro de 1966 (início da vigência da Lei n. 4.771/65)	Sem previsão, em âmbito federal, de margens de área de preservação permanente (APPs). Orientação de verificação de eventual	O Código Florestal de 1934 (Decreto n. 23.793/1934), a despeito de tratar da proteção da vegetação das margens dos cursos d'água, não estabeleceu faixas mínimas de preservação. O art. 10 do Código Florestal de 1934 (Decreto

	previsão em legislação municipal.	n. 23.793/1934) atribuía à União, por Meio do Ministério da Agricultura, inventariar e classificar as florestas para garantir a sua proteção, o que não excluía, ademais, a ação supletiva ou subsidiária das autoridades locais.
De janeiro de 1966 (início da vigência da Lei n. 4.771/65) até 19 de dezembro de 1979 (publicação da Lei n. 6.766/79):	1. Área de preservação permanente (APP) de 5 (cinco) metros para os rios com menos de 10 (dez) metros de largura; 2. Área de preservação permanente (APP) igual à metade da largura dos cursos que meçam de 10 (dez) a 200 (duzentos) metros de distância entre as margens; 3. Área de preservação permanente (APP) de 100 (cem) metros para todos os cursos cuja largura seja superior a 200 (duzentos) metros.	A despeito das divergências acerca da aplicação do então Código Florestal (Lei n. 4.771/65) às áreas urbanas, o entendimento deste Centro de Apoio é de que, salvo se existente legislação municipal mais protetiva acerca do assunto , aplicavam-se as metragens de área de preservação permanente previstas na Lei n. 4.771/65, o que perdurou até a entrada em vigor da Lei n. 6.766/79.
De 19 dezembro de 1979 (publicação da Lei n. 6.766/79) até 7 julho 1986 (publicação da Lei n. 7.511/86, que alterou as metragens de APP na Lei n. 4.771/65 – Código Florestal):	Faixa de 15 (quinze) metros (art. 4º, III, da Lei n. 6.766/79), salvo legislação local mais protetiva.	Nesse período, ressalvada a existência de legislação local mais protetiva, a Lei n. 6.766/79 aplicava-se às áreas urbanas por ser, à época, mais favorável que o Código Florestal.
De 7 julho de 1986 (publicação da Lei n. 7.511/86, que alterou as metragens de APP na Lei n. 4.771/65 – Código Florestal) até 18 de julho de 1989 (publicação da Lei n. 7.803/89, que alterou a Lei n. 4.771/65 – Código Florestal e expressamente estabeleceu a sua aplicação às áreas urbanas):	1. Área de preservação permanente (APP) de 30 (trinta) metros para os rios com menos de 10 (dez) metros de largura; 2. Área de preservação permanente (APP) de 50 (cinquenta) metros para os cursos d'água com 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura; 3. Área de preservação permanente (APP) de 100 (cem) metros para os cursos	A despeito de haver divergência quanto à aplicação do recuo de 15 (quinze) metros (art. 4º, III, da Lei n. 6.766/79) ou da faixa de preservação permanente de, no mínimo, 30 (trinta) metros (art. 2º da Lei n. 4.771/65 – Código Florestal), a orientação deste Centro de Apoio, em consonância com as decisões do Superior Tribunal de Justiça, é de que se aplicava o antigo Código Florestal (Lei n. 4.771/65), que, na ocasião, referia-se à norma mais protetiva ao meio ambiente.

	d'água com 50 (cinquenta) e 100 (cem) metros de largura; 4. Área de preservação permanente (APP) de 150 (cento e cinquenta) metros para os cursos d'água com 100 (cem) a 200 (duzentos) metros de largura; igual à distância entre as margens para os cursos d'água com largura superior a 200 (duzentos) metros;	
De partir 18 de de julho de 1989 (publicação da Lei n. 7.803/1989, que inseriu o parágrafo único ao art. 2º da Lei n. 4.771/1965 - antigo Código Florestal – e estabeleceu expressamente a sua aplicação às áreas urbanas) até 25 de maio 2012:	1. Área de preservação permanente (APP) de 30 (trinta) metros para os cursos d'água com menos de 10 (dez) metros de largura; 2. Área de preservação permanente (APP) de 50 (cinquenta) metros para os cursos d'água com 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura; 3. Área de preservação permanente (APP) de 100 (cem) metros para os cursos d'água com 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura; 4. Área de preservação permanente (APP) de 200 (duzentos) metros para os cursos d'água com 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura; 5. Área de preservação permanente (APP) de 500 (quinhentos) metros para os cursos d'água com largura superior a 600 (seiscentos) metros;	
A partir de 24 de agosto de 2001 (edição da Medida Provisória n. 2.166-67/2001) e das Resoluções CONAMA n.		Mínimo de 30 (trinta) metros (art. 2º, 'a', 1, da Lei n. 4.771/1965, antigo Código Florestal). Consolidou-se o entendimento de que o regime jurídico das áreas de preservação permanente

302/2002, n. 303/2002 e n. 369/2006:		(APPs) aplica-se às zonas urbanas (cobertas ou não por vegetação nativa).
A partir de 25 de maio de 2012 (Lei n. 12.651/12/Novo Código Florestal):	1. Área de preservação permanente (APP) de 30 (trinta) metros, para os cursos d'água com menos de 10 (dez) metros de largura; 2. Área de preservação permanente (APP) de 50 (cinquenta) metros, para os cursos d'água com 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura; 3. Área de preservação permanente (APP) de 100 (cem) metros, para os cursos d'água com 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura; 4. Área de preservação permanente (APP) de 200 (duzentos) metros, para os cursos d'água com 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura; 5. Área de preservação permanente (APP) de 500 (quinhentos) metros, para os cursos d'água com largura superior a 600 (seiscentos) metros;	
De 30 de abril 2019 (data da afetação, pelo Superior Tribunal de Justiça, de Recursos Especiais interpostos pelo MPSC acerca da aplicação de áreas de preservação permanente (APPs) em área urbana consolidada – Tema n. 1.010) até 28 de abril de 2021 (data do julgamento do Tema n. 1.010)	Suspensão das ações judiciais e, também, dos procedimentos extrajudiciais no âmbito do MPSC relacionados à controvérsia do Tema n. 1.010.	Controvérsia: aplicação da área de preservação permanente (APP) 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 nos termos do art. 4º, <i>caput</i> , III, da Lei n. 6.766/1979.

A partir de 28 de abril de 2021 (data do julgamento do Tema n. 1.010)	Aplicação das margens de preservação permanente (APP) previstas no art. 4º, I, da Lei n. 12.651/2012, ainda que situadas em “área urbana consolidada”, ressalvadas as hipóteses previstas nos arts. 8º, 64 e 65 do Código Florestal (Lei n. 12.651/12).	Tese fixada pelo STJ: 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, <i>caput</i>, inciso I, alíneas <i>a, b, c, d e e</i>, a fim de assegurar a mais ampla garantia ambiental a esses espaços territoriais especialmente protegidos e, por conseguinte, à coletividade.
A partir de 29 de dezembro de 2021 (data da publicação da Lei n. 14.285/2021)	Possibilidade de o Município legislar de forma diversa sobre as margens de APP em área urbana consolidada, desde que preenchidos os requisitos legais exigidos.	Inexistindo legislação municipal nos termos da Lei n. 14.285/2021, aplica-se a tese fixada no julgamento do Tema n. 1.010 pelo STJ, ainda que em área urbana consolidada.
18 de abril de 2022	Ajuizamento da ADI n. 7.146 perante o Supremo Tribunal Federal.	A ADI objetiva a declaração de inconstitucionalidade da Lei n. 14.285/2021 e, subsidiariamente, a atribuição de interpretação conforme a Constituição da República Federativa do Brasil, a fim de restabelecer o patamar mínimo de proteção fixado anteriormente para as áreas de preservação permanente (APPs) urbanas, por meio do art. 4º, <i>caput</i>, I, da Lei n. 12.651/2012

ANEXO 2

ENUNCIADOS DE DELIMITAÇÃO DE ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE EM NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS CONSOLIDADOS⁶

ENUNCIADO 1: DA APLICAÇÃO DO CÓDIGO FLORESTAL EM ÁREAS URBANAS

Para a definição das áreas de preservação permanente existentes às margens de cursos d'água situados em zona urbana municipal, aplica-se o disposto no art. 4º da Lei n. 12.651/2012 ou a legislação mais restritiva.

ENUNCIADO 2: DO CONCEITO DE NÚCLEO URBANO INFORMAL CONSOLIDADO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

Núcleo Urbano Informal Consolidado é o assentamento humano, com uso e características urbanas, resultante da clandestinidade, da impossibilidade de titulação ou da sua irregularidade, compreendidos aspectos ambientais, de difícil reversão, considerados o tempo de ocupação, a natureza das edificações nos seus aspectos estruturais e sociais, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, a exemplo da drenagem de águas pluviais, do esgotamento sanitário, do abastecimento de água potável, da distribuição de energia elétrica e da limpeza urbana, da coleta e do manejo de resíduos sólidos – entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município, como a densidade demográfica considerável.

Parágrafo Único. *Não se considera núcleo urbano informal consolidado aquele que se constituiu mediante descumprimento de embargo administrativo ou judicial.*

⁶ Aprovados pelos Membros do Ministério Público do Estado de Santa Catarina e pelo Conselho Consultivo do Meio Ambiente em junho de 2020.

ENUNCIADO 3: DAS FAIXAS MARGINAIS APLICÁVEIS A NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS CONSOLIDADOS OCUPADOS PREDOMINANTEMENTE POR POPULAÇÃO NÃO CONSIDERADA DE BAIXA RENDA EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

Para fins de regularização ambiental dos imóveis localizados em núcleos urbanos informais consolidados ocupados predominantemente por população não considerada de baixa renda, com incidência sobre áreas de preservação permanente ao longo de cursos d'água, aplica-se a faixa não edificável de, no mínimo, 15 (quinze) metros, prevista no art. 65, § 2º, da Lei n. 12.651, desde que cumprido o procedimento legal e observados os marcos temporais, a realização de estudo técnico socioambiental, bem como a inexistência de riscos no local.

ENUNCIADO 4: DAS FAIXAS MARGINAIS APLICÁVEIS A NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS CONSOLIDADOS OCUPADOS PREDOMINANTEMENTE POR POPULAÇÃO CONSIDERADA DE BAIXA RENDA EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

Para fins de regularização ambiental dos imóveis situados em núcleos urbanos consolidados ocupados preponderantemente por população de baixa renda, a legislação municipal poderá exigir a manutenção de faixa não edificável ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água de, no mínimo, 15 (quinze) metros, observado o interesse ecológico e/ou a ocorrência de ameaça de risco.

Parágrafo Primeiro. *Na hipótese de o estudo técnico socioambiental constatar a possibilidade de eliminação, correção ou administração dos riscos, é condição indispensável à aprovação da regularização ambiental a implantação das medidas indicadas nos estudos técnicos realizados, devendo os Municípios promover os investimentos necessários, nos termos do art. 39, § 1º, da Lei n. 13.465/17.*

Parágrafo Segundo. *Na hipótese de o estudo técnico socioambiental constatar a impossibilidade de eliminação, de correção ou de administração dos riscos, devem os*

Municípios proceder à realocação dos ocupantes, nos termos do art. 39, § 2º, da Lei n. 13.465/17.

ENUNCIADO 5: DO MARCO TEMPORAL DE CONSOLIDAÇÃO DO NÚCLEO URBANO INFORMAL

A regularização ambiental em áreas de preservação permanente ao longo de cursos d'água urbanos somente poderá ser aplicada aos núcleos urbanos informais consolidados comprovadamente existentes até 22 de dezembro de 2016 (data de publicação da Medida Provisória n. 759/2016), quando ocupados predominantemente por população considerada de baixa renda, e até 28 de maio de 2012 (data de publicação do Código Florestal), quando ocupados por população não qualificada como baixa renda, nos termos dos arts. 8º, § 4º, c/c 3º, IX, "d", todos da Lei n. 12.651/12, admitidas, nesses casos, após a conclusão e a aprovação do estudo técnico socioambiental (Enunciado 6), novas construções em terrenos ociosos inseridos no respectivo núcleo urbano informal.

ENUNCIADO 6: DA NECESSIDADE DE ESTUDO TÉCNICO SOCIOAMBIENTAL COMO PRESSUPOSTO PARA A REGULARIZAÇÃO AMBIENTAL DE NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS CONSOLIDADOS LOCALIZADOS TOTAL OU PARCIALMENTE EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE, DE PROTEÇÃO DOS MANANCIAIS, EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E EM ÁREAS DE RISCO

A elaboração de estudo técnico socioambiental – entendido como aquele feito por equipe multidisciplinar, que comprove que as intervenções de regularização fundiária implicam a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior com a adoção das medidas nele preconizadas, inclusive por meio de compensações ambientais, quando necessárias – constitui condição indispensável para a regularização ambiental de núcleos urbanos informais consolidados situados em área de preservação permanente, aplicando-se o disposto nos arts. 64 e 65 da Lei n. 12.651/2012 e nos arts. 11, § 2º, e 12, ambos da Lei n. 13.465/2017.

ENUNCIADO 7: DAS OBRAS CONSOLIDADAS EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE SOB A VIGÊNCIA DE LEGISLAÇÃO ANTERIOR

Para as edificações consolidadas em áreas urbanas ou rurais com finalidade urbana, cujas obras estavam autorizadas administrativamente e respeitaram os distanciamentos das margens dos cursos d'água previstos nas legislações mais restritivas vigentes à época de suas construções, haverá de ser reconhecido o direito de os proprietários permanecerem onde estão e de procederem às reformas e às benfeitorias necessárias à manutenção do imóvel, vedada a sua ampliação sobre área de preservação permanente.

ENUNCIADO 8: DA NECESSIDADE DE DISCRIMINAÇÃO DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE NA MATRÍCULA DO IMÓVEL OBJETO DE PARCELAMENTO DO SOLO

Para aprovação de novos parcelamentos do solo urbano, as áreas de preservação permanente deverão ser discriminadas na matrícula do imóvel, de acordo com a localização constante da planta do parcelamento do solo existente no respectivo procedimento, não podendo integrar os novos lotes, nos termos do art. 3º, parágrafo único, V, da Lei n. 6.766/1979, bem como do art. 7º da Lei Estadual n. 17.492/2018, de forma que podem permanecer sob a responsabilidade do proprietário original da gleba ou serem transferidas ao Município por meio de doação.

ENUNCIADO 9: DOS REMANESCENTES DE VEGETAÇÃO NATIVA EM ÁREA URBANA

A preservação dos remanescentes de vegetação nativa situadas em áreas urbanas poderá ser estimulada por mecanismos de compensação aos proprietários de tais áreas, com a adoção de isenções fiscais e tributárias, de desapropriações de interesse ambiental, além da adoção de outras medidas previstas no Estatuto das Cidades (art. 4º).

Parágrafo único. Os novos empreendimentos que importem no corte e na supressão de vegetação do Bioma Mata Atlântica deverão ser implantados preferencialmente em áreas substancialmente alteradas ou degradadas (art. 12 da Lei 11.428/06).

ENUNCIADO 10: DA FISCALIZAÇÃO PELO PODER PÚBLICO MUNICIPAL DE NOVAS OCUPAÇÕES EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE URBANA

Com objetivo de coibir novas ocupações em áreas de preservação permanente, poderá o Ministério Público adotar medidas para exigir que os municípios exerçam, de forma regular, a fiscalização por intermédio do controle, da vigilância e da desocupação das áreas protegidas, operando-se, na hipótese de comprovada desídia pelo administrador municipal, o ajuizamento de ação por ato de improbidade administrativa (art. 11, caput, II, da Lei n. 8.429/92), além das medidas pertinentes à apuração das responsabilidades criminal (art. 67 da Lei n. 9.605/98) e civil dos responsáveis diretos, da demolição das edificações e da remoção dos ocupantes de tais áreas.

ENUNCIADO 11: DA CANALIZAÇÃO E DA TUBULAÇÃO DE CURSOS D'ÁGUA

A canalização e a retificação de cursos d'água são atividades que estão previstas como potencialmente poluidoras e são passíveis de licenciamento ambiental, nos termos das Resoluções CONSEMA n. 98/2017 e n. 99/2017 e da Instrução Normativa n. 70/2015 do IMA.

Parágrafo Primeiro. O licenciamento ambiental dessas atividades ficará limitado aos casos excepcionalíssimos previstos no art. 8º da Lei n. 12.651/2012, conceituados no art. 3º, VIII, IX e X, do mesmo Código, observando, ainda, as exigências estabelecidas no art. 3º da Resolução CONAMA n. 369/2006, assim reconhecidas por prévio e competente estudo técnico e decisão motivada do órgão licenciador responsável.

Parágrafo Segundo. Nas áreas de preservação permanente marginais a cursos d'água canalizados ou retificados em seção aberta, devem ser mantidos os limites

estabelecidos pelo art. 4º da Lei n. 12.651/2012, respeitadas as eventuais flexibilizações previstas no procedimento de regularização ambiental.

Parágrafo Terceiro. *Na hipótese de canalização ou de retificação em seção fechada (tamponamento ou tubulação), desde que regular e licenciada, bem como mantida a faixa sanitária definida em lei municipal, resta descaracterizada a área de preservação permanente.*