



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000379820

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2298244-09.2024.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, são réus PREFEITO DO MUNICÍPIO DE PARIQUERA-AÇU (PREFEITO) e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE PARIQUERA-AÇU.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores FERNANDO TORRES GARCIA (Presidente), LUIS FERNANDO NISHI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, SILVIA ROCHA, NUEVO CAMPOS, CARLOS MONNERAT, RENATO RANGEL DESINANO, JOSÉ CARLOS FERREIRA ALVES, MÁRIO DEVIENNE FERRAZ, LUIS SOARES DE MELLO, MAURICIO VALALA, BERETTA DA SILVEIRA, FRANCISCO LOUREIRO, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, VICO MAÑAS, CAMPOS MELLO, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, AROLDO VIOTTI, RICARDO DIP, FIGUEIREDO GONÇALVES E GOMES VARJÃO.

São Paulo, 16 de abril de 2025.

LUCIANA ALMEIDA PRADO BRESCIANI
RELATORA
Assinatura Eletrônica

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2298244-09.2024.8.26.0000

Autor: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE
SÃO PAULO

Interessados: PREFEITO MUNICIPAL DE PARIQUERA-AÇU E
OUTRO

VOTO N.º 32.761

Direta de Inconstitucionalidade – Município de Pariqueira-Açu – Lei Municipal n.º 834/2022, que dispõe sobre a delimitação das Áreas Urbanas Consolidadas e a definição das Áreas de Preservação Permanente em Área Urbana Consolidada – Procurador-Geral de Justiça que postula a declaração de inconstitucionalidade da norma com fundamento em violação ao pacto federativo, retrocesso ambiental e contrariedade com os artigos 144, 180, inciso II, e 191 da Constituição Paulista – Competência suplementar dos Município para, nos limites do interesse local, legislar sobre proteção ambiental, condicionada a regramento local harmônico com a legislação dos entes maiores – Regra prevista no § 10 ao artigo 4.º do Código Florestal deve ser interpretada como permissiva do estabelecimento de regra mais protetiva – Redução da área de preservação permanente ao longo de cursos d'água em área urbana consolidada para cinco metros que contraria o parâmetro mínimo previsto na Legislação Federal – Violação ao pacto federativo e ao princípio da vedação ao retrocesso em matéria ambiental – Lei editada sem participação popular no processo legislativo e desprovida de estudos técnicos – Desatendimento do disposto nos artigos 180, inciso II, e 191, ambos da Constituição Estadual – Inconstitucionalidade manifesta – Ação procedente.

Trata-se de ação direta proposta pelo
PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO,
objetivando a declaração de inconstitucionalidade da Lei n.º 834/2022 do
Município de Pariqueira-Açu, que “*dispõe sobre a delimitação das Áreas*

Urbanas Consolidadas (AUC) e a definição das Áreas de Preservação Permanente (APP) em Área Urbana Consolidada (AUC), nos termos do que estabelece a Constituição Federal, a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 e a Lei nº 14.285, de 29 de dezembro de 2021". O autor alega, em resumo, que o ato normativo impugnado usurpa a competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal legislar sobre proteção ao meio ambiente e reparação de danos ambientais; violação ao princípio da vedação do retrocesso em matéria ambiental; e ausência de planejamento técnico e de participação popular.

Ausente pedido de concessão de medida cautelar, a ação direta foi processada, sem manifestação da Procuradoria Geral do Estado e do Prefeito Municipal (fls. 220/221).

Foram prestadas informações pela Câmara Municipal, descrevendo o histórico da tramitação e sustentando apenas que *"... a presidência da Câmara Municipal de Parquera-Açu manifesta entendimento no sentido de que a norma atacada teve seu trâmite regular perante os órgãos do Poder Legislativo, recebendo parecer favorável da Comissão de Constituição, Justiça e Redação –CCJR, cujo entendimento foi acompanhado pela maioria dos membros do Poder Legislativo Municipal"* (fls. 216/219).

A D. Procuradoria Geral de Justiça opinou pela procedência da ação, conforme parecer ementado nos seguintes termos (fls. 226/238):

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

CONSTITUCIONAL. AMBIENTAL. URBANÍSTICO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 834/2022 DO MUNICÍPIO DE PARIQUERA-AÇU. DELIMITAÇÃO DAS ÁREAS URBANAS CONSOLIDADAS (AUC) EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APP) E DEFINIÇÃO DE METRAGEM DAS FAIXAS MARGINAIS DE CURSOS D'ÁGUA DIVERSA DA LEGISLAÇÃO FEDERAL. OFENSA AO PRINCÍPIO FEDERATIVO. INVASÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA, CONCORRENTEMENTE COM OS ESTADOS E O DISTRITO FEDERAL, LEGISLAR SOBRE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. AFRONTA AO POSTULADO DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO AMBIENTAL. PROCESSO LEGISLATIVO. AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA E DE PLANEJAMENTO TÉCNICO. PROCEDÊNCIA.

1. Lei municipal que delimita áreas urbanas consolidadas em áreas de preservação permanente em desconformidade com as diretrizes definidas em legislação federal, invadindo a competência da União para, concorrentemente com os Estados e o Distrito Federal, legislar sobre tutela ambiental.

2. Inexistência de interesse predominantemente local a embasar a legislação municipal nesta seara.

3. O ato normativo municipal ao dispor sobre meio ambiente deve respeitar a proteção mínima ambiental já conferida pelas leis federais, estaduais e municipais, e não reduzir ou suprimi-la.

4. Inconstitucional lei municipal urbanística que não assegura a participação comunitária em seu processo legislativo, tampouco é precedida de planejamento técnico em sua produção.

5. Violação aos arts. 24, VI e VIII, §§ 1º e 2º, 30, I e II, e 225 da Constituição Federal, e aos artigos 144, 180, I, II, III e IV, 181, §§ 1º e 2º, 191 e 192 da Constituição Paulista.

6. Procedência do pedido.

É o relatório.

A pedido é procedente.

Lei Municipal n.º 834, de 07.11.2022, de

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Pariquera-Açu, que “*dispõe sobre a delimitação das Áreas Urbanas Consolidadas (AUC) e a definição das Áreas de Preservação Permanente (APP) em Área Urbana Consolidada (AUC), nos termos do que estabelece a Constituição Federal, a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 e a Lei nº 14.285, de 29 de dezembro de 2021*”, possui a seguinte redação:

Art. 1º Esta Lei delimita as Áreas Urbanas Consolidadas (AUC) que ocupam área de preservação permanente ao longo de cursos d'água naturais do Município de Pariquera-Açu, de acordo com o art. 3º, inciso XXVI, da Lei nº 12.651/2012, com redação dada pelo art. 2º da Lei nº 14.285/2021, e define as faixas marginais de Área de Preservação Permanente (APP) para os cursos d'água em Área Urbana Consolidada (AUC).

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - Áreas Urbanas Consolidadas (AUC) 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.

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.

Art. 3º A definição de critérios para delimitar as Áreas Urbanas Consolidadas (AUC) e as faixas marginais de Área de Preservação Permanente (APP) para os cursos d'água em Área Urbana Consolidada (AUC) será baseada, em caso de realização de obras novas, em estudo técnico para delimitação da área urbana consolidada e delimitação das áreas de Preservação Permanente.

Art. 4º Não são consideradas Área Urbana Consolidada:

I - Os imóveis que se caracterizem pelo uso rural, ou que apresentem características predominantemente rurais, ou que estejam registrados no INCRA ou inscritos na Secretaria da Fazenda como coprodutor rural ou que possuam ITR, mesmo que inseridos no perímetro urbano.

II - As áreas com risco de desastres.

III - As áreas cujas diretrizes do plano de recursos hídricos, do plano de bacia, do plano de drenagem ou do plano de saneamento básico, se houver, imponham restrição de uso ou intervenção.

Art. 5º Em Área Urbana Consolidada (AUC) a correspondente Área de Preservação Permanente (APP) será constituída por faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura de 5 (cinco) metros.

§1º Havendo arruamento oficial existente e aprovado por Lei, a faixa marginal de proteção dos recursos hídricos não poderá ultrapassá-lo, sendo a via pública a interface delimite para fins de delimitação da Área de Preservação Permanente – APP.

§2º Não se aplica a largura marginal prevista no caput em caso de canalização aberta ou fechada de córregos.

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

§3º Havendo um mapeamento atualizado das áreas de riscos, susceptíveis à alagamento e também a um Plano de Bacia para o Município de Pariquera-Açu, a delimitação das Áreas de Preservação Permanentes poderá sofrer alterações.

Art. 6º A previsão de que as atividades ou os empreendimentos a serem instalados nas áreas de preservação permanente urbanas deve observar os casos de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental, conforme Lei nº12.651/2012.

§ 1º Em Área Urbana Consolidada (AUC), as obras já finalizadas que se encontrem em Área de Preservação Permanente (APP) podem ser regularizadas, desde que atendam os critérios urbanísticos exigidos pelo Plano Diretor do Município.

§2º Não poderão ser regularizadas as obras em Área de Preservação Permanente (APP) que representem significativo dano ambiental, situação de risco ou em local de interesse ecológico relevante assim declarado em legislação própria.

§ 3º Todas as ações, empreendimentos ou atividades similares, reconhecidas como eventuais e de baixo impacto ambiental em ato do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA ou dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente ou Conselho Municipal de Meio Ambiente, poderão ser regularizadas.

§ 4º Os proprietários ou possuidores de imóveis urbanos que realizaram supressão de vegetação nativa respeitando os percentuais previstos pela legislação em vigor à época em que ocorreu a supressão são dispensados de promover a recomposição, compensação ou regeneração para os percentuais ou metragens exigidos nesta Lei.

Art. 7º As despesas com a execução desta lei correrão por conta de dotação orçamentária vigente, suplementada se necessário.

Art. 8º Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Pois bem.

A estipulação de área de preservação permanente

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

de cinco metros de largura nas margens de cursos d'água situados na área urbana do Município teria base no § 10 do artigo 4.º do Código Florestal, incluído pela Lei n.º 14.285/2021, *in verbis*:

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;

(...)

§ 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.

Ocorre que a previsão constante do § 10 do artigo 4.º do Código Florestal não delega aos demais entes federativos a possibilidade de redução da faixa marginal para dimensão inferior à prevista no inciso I, alínea “a”, do mesmo artigo, esvaziando os padrões mínimos de preservação ambiental estabelecidos e contrariando o próprio modelo de repartição de competências previsto na Constituição Federal.

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

O regime constitucional das competências legislativas concorrentes estabelecidas no artigo 24 da Constituição Federal, frequentemente denominado de “condomínio legislativo”, se caracteriza pela edição de normas gerais pela União, cabendo aos Estados e Distrito Federal a previsão de regramentos específicos. Aos Municípios, resta competência suplementar para, nos limites do interesse local, legislar sobre proteção ambiental, desde que o regramento local seja harmônico com a legislação dos entes maiores (v. tese fixada no tema 145 da repercussão geral).

Nesse sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AMBIENTAL. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. FEDERALISMO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE. FLEXIBILIZAÇÃO DE OCUPAÇÃO ANTRÓPICA EM APPs POR MEIO DE LEGISLAÇÃO ESTADUAL. INADMISSIBILIDADE. INVASÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO. TEMA REGULADO DE FORMA EXAURIENTE POR LEGISLAÇÃO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. I – É característica do Estado Federal a repartição de competências entre os entes políticos que o compõem, de modo a preservar a diversidade sem prejuízo da unidade da associação. II - Nos termos do art. 24, VI e VII da Carta Magna, os entes federados têm competência concorrente para legislar sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição, defesa do patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico. III – Em paralelo, a Constituição da República prevê que a União detém a competência para estabelecer as normas gerais (art. 24, § 1º), com vistas a padronizar a regulamentação de certos temas, sendo os Estados e o Distrito Federal competentes para suplementar a legislação nacional (art. 24, § 1º), consideradas as peculiaridades regionais. IV – A legislação mineira, ao flexibilizar os casos de ocupação antrópica em áreas de Preservação Permanente, invadiu a competência da

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

União, que já havia editado norma que tratava da regularização e ocupação fundiária em APPs. V - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 2º, III, 3º, II, c, e 17 da Lei 20.922/2013, do Estado de Minas Gerais (ADI 5675, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 18-12-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-012 DIVULG 24-01-2022 PUBLIC 25-01-2022)

Mesmo admitindo que o Legislador Federal, quando da inclusão do § 10 ao artigo 4.º do Código Florestal, pretendia outorgar aos Municípios a prerrogativa de reduzir a largura mínima da área de proteção permanente nas margens dos cursos d'água, entendo que a matéria envolve questão fundamental da proteção do meio ambiente. A estipulação das áreas mínimas de preservação nas margens dos rios integra o núcleo da legislação de proteção ambiental, de maneira que o dispositivo deve ser interpretado como permissivo do estabelecimento de regra mais protetiva. Quando do julgamento da ADI 5.996, o Ministro Alexandre de Moraes pontuou que *“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”* (ADI 5996, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 15-04-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-105 DIVULG 29-04-2020 PUBLIC 30-04-2020).

Este C. Órgão Especial já se pronunciou no mesmo sentido, por votação unânime:

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Leis nº 1.366, de 15 de maio de 2013, e 1.451, de 28 de outubro de 2014, do Município de Rosana – Dispositivos que regulamentam níveis máximos de intensidade de pressão sonora superiores aos limites definidos em âmbito federal pela Resolução CONAMA 001/1990 e pela NBR 10.151 - Violação ao pacto federativo e criação de inovação em detrimento do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado - Ofensa aos arts. 144, 180, I, III e V, 191, 192 e 195, todos da Constituição Estadual, e aos arts. 23, III, IV e VI, 24, VI e VII, e 30, I, II e IX, da Constituição Federal – Normas gerais estabelecidas pela União em matéria ambiental – Exercício da competência legislativa concorrente pelo Município que deve se harmonizar com as regras federais sobre a mesma matéria, vedada disciplina menos protetiva ao meio ambiente no âmbito local – Tema 145 do STF – Não é de interesse local maior degradação ambiental – Constituição como parâmetro de controle de constitucionalidade, permitido o cotejo entre normas federais e a lei municipal apenas para constatação de que a União já exercera sua competência legislativa geral, invadida pelo Município – Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados (Direta de Inconstitucionalidade n.º 2259305-91.2023.8.26.0000; Relator: Ademir Benedito; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo; Data do Julgamento: 28/02/2024; Data de Registro: 01/03/2024).

Ademais, ao menos pelo que consta dos autos, não foi realizada oitiva do conselho estadual ou municipal de meio ambiente, prevista no § 10 do artigo 4.º do Código Florestal.

Relevante ainda a apontada violação ao princípio da vedação ao retrocesso em matéria ambiental, que efetivamente se constata na espécie. Conforme a acatada lição doutrinária do Prof. Édis Milaré:

A proibição de retrocesso em matéria ambiental

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

se preordena a garantir que no evoluir do tempo - e da edição de novas normas e de sua aplicação - se mantenha o piso de garantias constitucionalmente postas ou se avance na proteção do meio ambiente.

Ao discorrer sobre o tema, Antônio Herman Benjamin anota que os controles legislativos e mecanismos de salvaguarda dos direitos humanos e do patrimônio natural das gerações futuras devem “caminhar somente para a frente”. É sob essa ideia, diz, que surge o “princípio jurídico da proibição do retrocesso, que expressa uma ‘vedação ao legislador de suprimir, pura e simplesmente, a concretização da norma’, constitucional ou não, que trate do núcleo essencial de um direito fundamental’ e, ao fazê-lo, impedir, dificultar ou inviabilizar ‘a sua fruição, sem que sejam criados mecanismos equivalentes ou compensatórios’. Princípio esse que transborda da esfera dos direitos humanos e sociais para o Direito Ambiental.¹

A justificativa apresentada pelo Prefeito limita-se a referir intuito de “... atualizar a legislação municipal, garantindo-se segurança jurídica em relação as construções localizadas área urbana consolidada, em consonância a Lei Federal nº 14.285, de 29 de dezembro de 2021, a qual reconhece a autonomia dos municípios em diagnosticar suas peculiaridades locais e legislar em matéria ambiental de baixo impacto local” (fls. 110), mas não houve estudo técnico que dê amparo à afirmação de que se trataria de matéria de baixo impacto ambiental. A preservação florestal nas margens de cursos d'água cumpre relevante papel na absorção das chuvas excessivas, as quais, inclusive, resultaram em alagamentos na Cidade de Pariquera-Açu no mês de fevereiro do corrente ano, conforme noticiado pela Imprensa².

¹ Milaré, Édis. Direito do Ambiente. 12. Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 270.

² <https://g1.globo.com/sp/santos-regiao/noticia/2025/02/08/chuva-de-quase-100-mm-em-1h-deixa-cidades-no-interior-de-sp-debaixo-dagua-video.ghtml>

<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2025/02/08/pariquera-acu-sao-paulo-inundacoes-chuvas.htm>

Os Professores Millena Ariana Boueri e Luís Antônio Coimbra Borges, autores do artigo “Conflitos na Aplicação do Código Florestal em Áreas de Preservação Permanente (APP) Hídricas Urbanas”, publicado na Revista de Direito Ambiental, ponderam que:

Há que se considerar que o objetivo de proteção das APP não diferencia áreas urbanas de rurais. Em cidades com alto grau de impermeabilização do solo, a manutenção das APP, talvez assuma importância ainda maior do que em áreas rurais. Mas é inevitável reconhecer que as faixas de proteção entre 30 m e 500 m fixados pela lei não tem aplicação fácil quando se analisa a realidade de uma cidade (ARAÚJO, 2002 e BORGES, 2011).

Para Borges (2008), a normatização sobre as APP ao longo de cursos d'água em áreas urbanas não cumpre, evidentemente, as mesmas funções ecológicas quando localizadas em áreas rurais. O meio urbano é onde a preocupação com a preservação do meio ambiente deveria ser maior. A urbanização não planejada agrava os impactos sobre o meio ambiente e os reflexos negativos para a população, como a escassez e a contaminação de água, são mais intensos.

Ainda que se possa argumentar que as diversas funções ambientais exercidas pelas APP estejam extintas em áreas com elevado nível de antropização, cabe destaque a necessidade de que seja mantida e conservada a principal função exercida pelas APP em áreas urbanas, que é a manutenção da permeabilidade do solo, e consequentemente a minimização das enchentes e inundações (SEPE et al., 2014).

Como ressaltado por Araújo Neto, Steink e Pinto (2014), manter as APP urbanas também é fundamental para a segurança da população, como uma das medidas de prevenção a desastres relacionados com eventos naturais (cheias, enxurrada, deslizamentos etc.). O leito do rio vai além de sua calha natural, abrangendo toda a área de inundação dos períodos chuvosos. Os gestores municipais têm de considerar este fator ambiental, para evitar alagamentos, impedindo edificações na área de inundação dos rios.

Ganem (2014) e Araújo e Ganem (2016) destacam que as APP têm função ecológica essencial na proteção dos recursos hídricos e a atenção para com estas áreas em meio urbano é

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*medida importante, tendo em vista a própria segurança das populações. considerando-se o abastecimento humano em suas múltiplas necessidades e a prevenção de desastres. Nessa perspectiva, é necessário não apenas proteger as APP ainda intactas, mas também recuperar áreas já degradadas.*³

Não bastasse, a Lei impugnada padece de vício de inconstitucionalidade decorrente da ausência de participação popular por ocasião de sua elaboração, contrariando previsão expressa dos artigos 180, inciso II, e 191, ambos da Constituição Estadual:

Artigo 180 - No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão:

(...)

II - a participação das respectivas entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes;

(...)

Artigo 191 - O Estado e os Municípios providenciarão, com a participação da coletividade, a preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria do meio ambiente natural, artificial e do trabalho, atendidas as peculiaridades regionais e locais e em harmonia com o desenvolvimento social e econômico.

A necessidade de observância da garantia de participação popular e de estudos técnicos no processo legislativo envolvendo matéria urbanística já foi objeto de reiterados pronunciamentos deste Órgão Especial. A Lei impugnada pelo d. Procurador-Geral nitidamente acarreta impacto relevante no ordenamento do espaço urbano e não poderia prescindir dos necessários estudo técnicos e participação

³ Boueri, Millena Ariana; Borges, Luís Antônio Coimbra. Conflitos na Aplicação do Código Florestal em Áreas de Preservação Permanente (APP) Hídricas Urbanas. Revista de Direito Ambiental, ano 26, vol. 104. p.

popular em sua elaboração.

Nesse sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI PERDOENSE 2.729/2024 (DE 5-3), QUE «DISPÕE SOBRE REGULARIZAÇÃO, ORGANIZAÇÃO E ESTABELECIMENTO DE PARÂMETROS PARA A FIXAÇÃO E REGULARIZAÇÃO DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTES EM ÁREAS URBANAS JÁ CONSOLIDADAS, BEM COMO REGULA OS CRITÉRIOS E PROCEDIMENTOS PARA SUA APROVAÇÃO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS». - É reiterado o entendimento deste Órgão Especial acerca da necessidade de estudos técnicos para que se estabeleçam diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano. Nesse sentido, a título ilustrativo: ADI 2195581-79.2024, Des. Afonso Faro Jr., IAI 0016892-81.2023, Rel. Des. Aroldo Viotti; ADI 2111004-08.2023, Rel. Des. Vianna Cotrim; ADI 3001310-87.2023, Rel. Des. Décio Notarangeli; ADI 2272288-93, Rel. Des. Luis Fernando Nishi; ADI 2266517-03.2022, Rel. Des. Silvia Rocha; ADI 2152800-13-2022, Rel. Des. Matheus Fontes; ADI 2036117-24.2021, Rel. Des. Jarbas Gomes; ADI 2272531-37.2021, Rel. Des. Luciana Bresciani. - Leis de iniciativa parlamentar que (i) fixam prazo para análise de requerimentos administrativos, (ii) impõem novas atribuições a setores da administração municipal e (iii) criam departamentos até então inexistentes na estrutura organizacional do município, interferem no juízo de conveniência e oportunidade do gestor público, afrontando o disposto no inciso XIV do art. 47 da Constituição paulista. - Lei municipal que cria despesa pública e institui renúncia de receita, sem, entretanto, observar o que dispõe o art. 113 do Ato das disposições constitucionais transitórias da Constituição nacional de 1988, afronta norma de observância obrigatória também pelos municípios. Ação direta de inconstitucionalidade procedente (Direta de Inconstitucionalidade n.º 2340612-33.2024.8.26.0000; Relator: Ricardo Dip; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo; Data do Julgamento: 12/03/2025; Data de Registro: 13/03/2025).

Ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo contra a Lei Complementar n.º 65, de 17 de maio de 2022, do Município de Nazaré

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Paulista. Lei que trata de matéria urbanística, já que dispõe sobre áreas de preservação permanente no entorno de cursos d'água em áreas urbanas consolidadas. 1. Necessidade de observância dos arts. 180, II, da Constituição do Estado de São Paulo e 29, XII da Constituição Federal. Participação popular não evidenciada no caso em tela. análise do projeto de lei pelo conselho municipal de meio ambiente que não é suficiente a garantir a plena participação da coletividade. 2. Inexistência, além do mais, de planejamento e estudos técnicos prévios em relação ao objeto da lei. inconstitucionalidade configurada. precedentes desta corte no mesmo sentido. ação julgada procedente (Direta de Inconstitucionalidade n.º 2246979-65.2024.8.26.0000; Relator: Campos Mello; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo; Data do Julgamento: 04/12/2024; Data de Registro: 05/12/2024).

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Ação proposta pela Prefeita do Município de São Luiz do Paraitinga em face da LC n.º 2.345, de 19/10/23, que altera a Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo do Município de São Luiz do Paraitinga/SP. Lei impugnada de iniciativa do Chefe do Poder Executivo que sofreu alteração durante o trâmite do processo legislativo para alterar o art. 4º, III, "a", estabelecendo redução da área de preservação permanente - APP ao longo dos cursos d'água (mata ciliar) localizados na zona urbana. Veto parcial da Gestora Municipal. Rejeitado e promulgada a lei pela Câmara Municipal. Lei Municipal que estabelece faixas marginais em dissonância com o art. 4º, do Código Florestal, que define normas gerais sobre a proteção da vegetação nativa, áreas de preservação permanente e áreas de reserva legal. Invasão da competência da União. Disciplina da faixa mínima de preservação de mata ciliar nas margens dos cursos d'água que deve atender os critérios estabelecidos na Lei Federal n.º 12.651/2012 (Código Florestal). Afronta aos arts. 24, VI, e 30, I e II, da CF/88 e art. 4º, I e §10º, da Lei Federal n.º 12.651/2012 (Código Florestal). Entendimento do Tema repetitivo 1010, STJ e Tese n.º 145 de Repercussão Geral, do STF. Ação julgada procedente (Direta de Inconstitucionalidade n.º 2020109-64.2024.8.26.0000; Relator: Damião Cogan; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo; Data do Julgamento: 04/09/2024; Data de Registro: 06/09/2024).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei n.º 1.227, de 15 de dezembro de 2022,

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

do Município de Silveiras, de iniciativa parlamentar, que "dispõe sobre a delimitação das áreas urbanas consolidadas (AUC) e a definição das áreas de preservação permanente (APP) em área urbana consolidada (AUC)" – Alegação de afronta ao princípio da separação de Poderes – Inexistência – Iniciativa legislativa comum - Ausente violação da reserva da Administração ou de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo – Ausência, contudo, de realização de audiências públicas e de estudos técnicos que embasassem a alteração legislativa – Infringência do artigo 180, inciso II da Constituição Bandeirante - Inconstitucionalidade que se declara da Lei n.º 1.227, de 15 de dezembro de 2022, do Município de Silveiras – AÇÃO JULGADA PROCEDENTE (Direta de Inconstitucionalidade n.º 2024127-65.2023.8.26.0000; Relator: Elcio Trujillo; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo; Data do Julgamento: 28/06/2023; Data de Registro: 29/06/2023).

Ante o exposto, pelo meu voto, julgo procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal n.º 834/2022 de Pariquera-Açu.

LUCIANA ALMEIDA PRADO BRESCIANI

Relatora