

O PODER LEGIFERANTE MUNICIPAL EM RELAÇÃO ÀS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE DE MARGEM DE CURSO DE ÁGUA URBANOS: PERSPECTIVAS PARA EVITAR O EFEITO CAMA DE PROCUSTO

THE MUNICIPAL LEGISLATORY POWERS IN RELATION TO THE
PERMANENT PRESERVATION AREAS FOR THE MARGINS OF
URBAN WATER COURSES: PERSPECTIVES ON AVOIDING THE
PROCRUSTEAN BED EFFECT

Paulo Antonio Locatelli

*Mestre em Direito Ambiental, Transnacionalidade e Sustentabilidade pela
Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI)
Procurador de Justiça do Ministério Público de Santa Catarina (MPSC)*

RESUMO: O presente trabalho visa analisar os efeitos decorrentes da Lei n. 14.285/21, que concede aos municípios o poder de legislar sobre a metragem das margens de cursos de água urbanos em áreas consolidadas, sem a obrigatoriedade de obedecer aos limites mínimos fixados pelo art. 4º da Lei n. 12.651/12. A nova lei flexibiliza sobremaneira a norma até então em vigor, mas impõe requisitos objetivos a serem cumpridos para estabelecer os recuos protetivos relacionados às áreas demarcadas e identificadas como urbanas consolidadas. Executar e cumprir com os diagnósticos socioambientais é obrigação do poder legislativo e executivo, assim como ouvir determinados conselhos e estar em conformidade com diversas leis municipais, caracterizando um verdadeiro diálogo das fontes legislativas como regra basilar para a lei municipal estar apta a cumprir sua função. O não cumprimento das regras objetivas e o desrespeito à realidade dos municípios no que concerne aos seus recursos naturais, áreas de risco, mananciais, hidrografia e geografia, consistirá, além de ameaça aos ocupantes, em responsabilidades aos agentes públicos.

Palavras-chave: área de preservação permanente; poder legiferante municipal; requisitos e responsabilidade; REURB.

ABSTRACT: This article aims to analyze the effects of Law No. 14285/21, which grants municipalities the power to legislate on the width of the banks of urban watercourses in built-up areas, without having to comply with the minimum limits established by art. 4 of Law No. 12651/12. The new law greatly relaxed the rule in force until then, but imposed objective requirements to be met in order to establish protective measures in relation to areas demarcated and identified as built-up urban areas. Legislative and executive powers are required to follow social and environmental analysis, listen to certain advice and comply with various municipal laws, on the basis that, for municipal laws to be able to fulfill their function, there has to be a proper dialogue between the legislative bodies. Any failure to comply with objective regulations or take account of the situation regarding the natural resources, areas of risk, water sources, hydrography or geography of the municipality, will establish, as well as risks to the occupants, liabilities for the authorities.

Keywords: permanent preservation area; municipal legislative power; requirements and responsibility; REURB.

Enviado em: 15-07-2022

Aceito em: 14-10-2022

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo estudar a intervenção em Área de Preservação Permanente (APP), que constitui medida excepcional, observadas as hipóteses previstas no art. 8º da Lei n. 12.651/2012, diante da decisão, em 28 de abril de 2021, pelo Superior Tribunal de Justiça, que julgou a controvérsia n. 73 referente ao Tema n. 1010 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).

Em ilustrativo exemplo do efeito *backlash* legislativo, a Lei n. 14.285/2021 estabelece a competência concorrente, sem limite básico protetivo. Dessa forma, os municípios passam a poder legislar sobre a definição das áreas de preservação permanente (APPs) desde que observados alguns requisitos mínimos, tais como: a) identificação prévia e delimitação da área urbana consolidada que, por sua vez, pressupõe o prévio parcelamento do solo, dada a exigência de divisão em lotes e quadras, cujo conceito jurídico se extrai do art. 2º, §4º, da Lei n. 6.766/79; b) participação democrática com a oitiva dos conselhos estadual e municipal de meio ambiente (art. 4º, § 10, da Lei n. 12.651/2012); (c) impossibilidade de ocupação de áreas com risco de desastres (art. 4º, § 10, da Lei n. 12.651/2012); (d) diálogo das fontes legislativas por meio da 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); (e) novas obras com a 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); (f) existência de norma de uso do solo, instrumento de planejamento territorial (art. 4º, III-B, da Lei n. 6.766/1979); (g) 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), inspirado nos requisitos dos artigos 64 e 65 da Lei n. 12.651/2012.

Nesse contexto, aponta-se que, mesmo anteriormente à Lei n. 14.285/2021, os municípios já estavam autorizados a legislar sobre as APPs. Contudo, grande parte destes desrespeitou o limite mínimo arbitrado desde a entrada em vigor

do Código Florestal com a Lei n. 4.775/1965 e suas alterações posteriores, que mantiveram o poder legiferante dos municípios, mas com limite protetivo basilar.

Assim, busca o presente artigo analisar a relação existente entre a possibilidade de regularização de ocupação em APP em área urbana consolidada por meio de lei municipal que com aquela prevista pela Lei n. 13.465/2017 e os artigos 64 e 65 da Lei n. 12.651/2012, com destaque para eventual simbiose entre ambas diante da finalidade similar de tratar do uso do solo, bem como para as distinções conceituais existentes.

A hipótese aventada é a de que o advento da Lei n. 14.285/21 propicia uma abertura para a intensificação do surgimento de legislações que ignorem o urbanismo biomórfico, o ecossistema, a geografia, geologia e hidrografia e os recursos naturais, de forma a priorizar o crescimento urbano e o uso indiscriminado das margens de curso d'água, configurando uma verdadeira cama de Procusto.

Para tanto, o artigo está dividido em quatro seções. Na primeira, trata-se do Tema n. 1010 do STJ e seus efeitos, assim como da apressada articulação do legislativo federal em trazer à tona a Lei n. 14.285/21.

No segundo, será abordada a competência direta do município para legislar sobre assuntos de interesse local e concorrente sobre proteção do meio ambiente.

No terceiro tópico, serão analisados os diversos requisitos estabelecidos na Lei n. 14.285/21 na definição da nova área protetiva/construtiva das margens de cursos de água urbanos.

Na seção derradeira, tratou-se da *Lei n. 14.285/21 e a sua relação com a regularização fundiária urbana em APP estabelecida nas Leis n. 12.651/21 e n. 13.465/17.*

Para o desenvolvimento do trabalho, utilizou-se o método dedutivo, além do uso da técnica da pesquisa bibliográfica.

2 O TEMA 1010/STJ, O BACKLASH LEGISLATIVO E A CAMA DE PROCUSTO

Na mitologia grega, Procusto tinha um albergue nas colinas de Ática e para fazer com que os viajantes se encaixassem em suas camas, moldava-os, amputando os braços e as pernas dos hóspedes altos demais e esticava os membros

dos mais baixos. Com isso, fazia com que a cama servisse com perfeição ao seu ocupante, ainda que mutilado.

A cama de Procusto pode parecer agradável para alguns setores que conseguem se moldar sem extinguir-se ou sofrer, mas prejudicial para outros, principalmente para aqueles bens naturais que forem prejudicados, ceifados, aniquilados ou diminuídos.

No tema das áreas de proteção permanente¹, as áreas ripárias que compõem as margens de cursos de água, quando se trata do perímetro urbano impõe a controvérsia. Afinal, sempre se procurou construir aldeias, vilas, assentamentos, cidades em locais próximos aos recursos hídricos por razões mais do que óbvias, ligadas à subsistência do ser humano.

Com o tempo, o interesse atrelado ao bem-estar, conforto e sobrevivência recebeu a companhia da finalidade protetiva do meio ambiente e da questão econômica vinculada ao uso da propriedade pela valorização dessas áreas. Enquanto alguns países revitalizam seus cursos de água urbanos, reabrindo canais fechados, protegendo suas margens e encostas, valorizando as pessoas e encontros como ocorre na Coreia do Sul², na Dinamarca³ e na França⁴, o Brasil retroage no aspecto normativo buscando flexibilizações e retrocessos protetivos, cujas leis agem à maneira de uma cama de Procusto.

A alegada insegurança legislativa criada pelo próprio sistema e pelo contumaz descumprimento das legislações em vigor amparam as mudanças no orde-

¹ São áreas "cobertas ou não por vegetação nativa, e possuem a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas" art. 3º, II, do Código Florestal (Lei n. 12.651/2012).

² Na trilha da tendência da busca de compatibilização entre o desenvolvimento urbano e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, é que diversos países vêm desenvolvendo projetos de recuperação dos seus rios, a exemplo da Coreia do Sul, ao promover a revitalização de um rio de Seul, conforme se verifica de trecho de reportagem abaixo colacionado: "Quem vê a água limpa descendo pelo rio Cheonggyecheon, em Seul, na Coreia do Sul, e pode usufruir das áreas verdes que tornaram o centro de cidade mais agradável, não imagina que, até o início desta década de 2000, aquela era apenas mais uma zona urbana degradada, a exemplo de tantas outras pelo mundo afora. Para garantir a recuperação ambiental, a prefeitura local tomou decisões radicais, incluindo a demolição de um viaduto que cobria esse canal urbano totalmente poluído. Cerca de 620 mil toneladas de concreto foram ao chão e investimentos de US\$ 380 milhões tornaram realidade o que parecia impossível: assegurar a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos a partir da paisagem restaurada. [...] Esse é certamente um belo exemplo de melhoria da qualidade de vida da população e é importante destacar que para realizar o projeto e demolir o viaduto por onde passavam aproximadamente 160 mil automóveis por dia a prefeitura de Seul enfrentou resistências, sobretudo de comerciantes, que foram realocados. Símbolo da expansão urbana e da busca por soluções para dar conta do incremento do tráfego no centro da cidade, aquela estrutura de concreto, com seis pistas de alta velocidade, havia coberto totalmente o antigo canal, onde no passado, as mulheres lavavam roupas." (INSTITUTO NAVEGA SÃO PAULO, 2022).

³ Igual providência foi realizada na Dinamarca, com a reabertura do rio Århus, entre os anos de 1996 e 1998, objetivando transformar a área urbana em um espaço de recreação para pedestres, trazendo ao novo espaço urbano o desenvolvimento de padrões completamente novos de usos da cidade, ocasionando a melhora da qualidade de vida da população e da ocupação do espaço urbano. (GEHL, 2013).

⁴ Semelhante tratamento recebe a cidade francesa de Rennes, em que na segunda-feira, 17 de janeiro de 2022, a Câmara Municipal validou pela maioria o projeto para substituição do parque de estacionamento Vilaine pela revitalização do curso d'água. A demolição dessa laje, construída no início da década de 1960, foi o cenário privilegiado pelo júri cidadão, que também estudou o projeto de seu desenvolvimento. (ENÉIAS, 2022).

namento jurídico urbano-ambiental brasileiro. O desrespeito às regras vigentes é o fio condutor da trama de onde emerge a necessidade de trazer à legalidade marginais e marginalizados, cujo desfecho traz prejuízos aos espaços protegidos e à respectiva finalidade coletiva.

Após décadas de discussões jurídicas entre duas interpretações quanto à extensão da proteção legal das margens de curso d'água, pela aplicação dos 15 metros estabelecidos na Lei de Parcelamento do Solo⁵ ou pela prevalência das regras contidas no art. 4º do Código Florestal, cujo afastamento varia entre 30 e 500 metros, o julgamento da Controvérsia n. 73 referente ao Tema 1010 do STJ, em 28 de abril de 2021, pôs fim à celeuma no âmbito do judiciário uma vez que a decisão vinculou todos os juízes em território nacional, em processos já existentes e nos que forem ajuizados. A tese jurídica firmada estabeleceu, *in verbis*:

Na vigência do novo Código Florestal (Lei 21.651/2012), a extensão não edificável das faixas marginais de qualquer curso d'água, perene ou intermitente, em trechos caracterizados como área urbana consolidada, deve respeitar o que disciplinado pelo art. 4º, caput, I, "a", "b", "c", "d" e "e", a fim de garantir a mais ampla proteção ambiental a esses espaços territoriais especialmente protegidos e, por conseguinte, à coletividade. (BRASIL, 2021).

Contudo, a acertada falta de modulação dos efeitos do julgamento, uma vez que o STJ sempre entendeu pela aplicação do Código Florestal, aplicando indistintamente a todas as situações – passadas e futuras – mesmo que já consolidadas no tempo, levou à edição da Lei n. 14.285/2021, que, em notório *backlash* legislativo, alterou o art. 4º, §10º do Código Florestal, conferindo aos municípios a possibilidade de editar normativas para definir faixas marginais distintas daquelas estabelecidas pela regra geral do art. 4º, I, do Código Florestal no que tange às áreas urbanas consolidadas.

O *backlash* nada mais é do que um revanchismo, um contra-ataque político ao resultado de uma deliberação judicial. O prefixo "back" não se traduz necessariamente em retrocesso, mas sim a uma reação em sentido contrário, porém o *backlash* tupiniquim tem se mostrado verdadeira involução protetiva.

Interessante observar que o juiz não está sujeito a mudanças do clima, mas ao clima da época. Na história de julgados, verifica-se uma extensa convergência para com o momento histórico e a decisão proferida. Porém, o inconfor-

⁵ 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.

mismo de alguns leva o Legislativo (de maneira mais rápida que o usual) a agir com o efeito *backlash*. Ao reconhecer a aplicação de determinada lei, o Judiciário pode desencadear reações por mudanças bruscas e ameaçadoras do *status quo*, ainda que ilegítimas – e a partir da decisão – reconhecidamente ilegais.

Contudo, quando posto em prática, o efeito *backlash* legislativo é um confronto do reconhecimento da ilegalidade de determinada interpretação das normas pela edição de nova lei.

No caso concreto, a legalidade e a constitucionalidade da Lei n. 14.285/21 estão sendo questionadas inclusive por ação direta de inconstitucionalidade (ADI n. 7.146/DF). Em que pese a tramitação dessa ADI, considerando que a eficácia da lei não foi suspensa cautelarmente, urge refletir sobre a competência legiferante municipal no que tange às APPs, conforme se discorrerá a seguir.

3 COMPETÊNCIA DIRETA DO MUNICÍPIO PARA LEGISLAR SOBRE ASSUNTOS DE INTERESSE LOCAL E CONCORRENTE QUANTO À PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE

O poder legiferante dos Municípios decorre da competência legislativa prevista no art. 30 da Constituição da República, que afirma:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- [...]
- VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. (BRASIL, [2020])

Nos termos do art. 18 da CRFB/88, o município possui autonomia política, da qual decorre ainda sua competência político-administrativa (BRASIL, 1988, art. 29, *caput*), legislativa com amparo no art. 30, I e II, da CRFB/88 e tributária, conforme previsto no art. 58 da CRFB/88 (BRASIL, [2020]).

Compete ao município legislar sobre “assuntos de interesse local”, de acordo com o art. 30, I, da CRFB/88, e sobre a proteção do meio ambiente, juntamente com as demais esferas governamentais, segundo prevê o art. 23, VI, e art. 225 (BRASIL, [2020]). Referido regramento permite afirmar que o município pode traçar normas ambientais e urbanísticas.

A Lei n. 13.465/17 exige norma municipal para definir a sua natureza, se REURB-S ou REURB-E, porém, não determina que legislação específica indique

os novos parâmetros urbanísticos, edifícios ou ambientais que porventura serão adotados no núcleo urbano informal objeto de REURB.

Inobstante o uso indiscriminado e a falta de proteção das APPs, a situação se agrava ainda mais em razão de que diversos municípios, ao exercerem seu poder legiferante, conferido pela CRFB/88, legislam de forma a flexibilizar⁶ os limites impostos como regra geral na Lei n. 12.651/12.

Em Santa Catarina, o Código Ambiental Catarinense, na subseção IV, ao tratar das APPs em áreas urbanas consolidadas, estipulou no seu art. 122-A que os municípios poderão, por meio do Plano Diretor ou de legislação específica, delimitar as áreas urbanas consolidadas em seus respectivos territórios, disciplinando os requisitos para o uso e ocupação do solo e estabelecendo os parâmetros e metragens de APPs a serem observados em tais locais (SANTA CATARINA, 2009).

Contudo, na sequência, determinou que tais regras deverão ser aplicadas quando da promoção da REURB, o que implica formalidades, estudos e avaliações técnicas, não sendo as flexibilidades autoaplicáveis. As legislações urbanísticas e ambientais municipais não podem criar normas menos restritivas quando às faixas de proteção das APPs.

No retrato das leis municipais referentes à faixa de proteção das áreas ripárias nas cidades catarinenses⁷, dos 295 (duzentos e noventa e cinco) municípios, em 88 (oitenta e oito) não foi possível apurar a realidade da norma local, mas dos 207 (duzentos e sete) pesquisados, 34 (trinta e quatro) possuem lei municipal prevendo entre 0 a 14m de faixa não edificável a partir das margens de cursos d'água naturais, e 105 (cento e cinco) municípios estabeleceram metragem entre 15 e 29m, ou seja, inferior ao mínimo legal permitido e definido na Lei n. 12.651/12, sendo que apenas 55 (cinquenta e cinco) municípios fixaram 30m ou mais, respeitando a norma federal.

⁶ Nesse aspecto, faz-se necessário destacar a temerária flexibilização permitida pela Lei n. 13.913/19, que alterou o art. 4º, III, da Lei n. 6.766/79 possibilitando flexibilizar a área pertinente às faixas de domínio público das rodovias, permitindo flexibilizações, desde que precedidas de Lei Municipal reduzindo-as até o limite mínimo de 5 metros. Destaca-se que essa mudança não teve o condão de derogar as faixas de domínio rodoviárias, instituto distinto e de localização contígua às faixas de domínio não edificável decorrente da Lei n. 6.766/79, que são conceituadas pelo Código de Trânsito Brasileiro e determinadas tecnicamente pelo órgão com circunscrição sobre as rodovias.

^{Por outro lado}, apesar de a referida legislação (Lei n. 13.913/19) ter alterado o inciso pertinente às áreas não edificáveis que incluía a faixa ao longo das águas correntes e dormentes, manteve-se inalterada a área de 15 metros no mínimo de cada lado. Lamentável que não se tenha considerado a oportunidade de uniformização normativa à medida que, nessas áreas, designadas como área de preservação permanente pelo Código Florestal, o patamar protetivo é de, no mínimo, 30 metros em cada margem. (BRASIL, 2019a).

⁷ Em dados divulgados em conferência proferida pela Coordenadora do Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente, Luciana Cardoso Pilati Polli, no dia 25 de outubro de 2019, quando dos debates preparatórios à elaboração do Plano Geral de Atuação do MPSC para o biênio de 2020-2021.

Do levantamento, vale ressaltar as situações encontradas nos Municípios de Abdon Batista (ABDON BATISTA, 2011) que invoca os limites inexistentes no Estatuto da Cidade como regra de proteção das faixas marginais no art. 16 da respectiva lei municipal; Anchieta (ANCHIETA, 2010) que determina uma faixa de 5 (cinco) metros ao longo dos rios e sangas no art. 32 da respectiva lei municipal; Apiúna (APIÚNA, 2008, art. 38 e 39) prevê largura mínima de 5 (cinco) metros para cursos d'água de até 10 metros, até o máximo de 50 (cinquenta) metros quando os cursos d'água possuírem entre 50 e 200 metros nos arts. 38 e 39 da respectiva lei municipal; Balneário Camboriú (BALNEÁRIO CAMBORIÚ, 2008, art. 97) estabelece como área "*non aedificandi*" a faixa de 33 metros das margens do Rio Camboriú, excluindo expressamente terrenos lindeiros a determinadas avenidas pré-determinadas, fixando 15 metros para os demais córregos e rios, exceto o canal Marambaia que a Prefeitura especificamente determinará, como previsto no art. 97 da respectiva lei municipal; Blumenau (BLUMENAU, 2010, art. 95) estipula proteção escalonada ao longo da bacia hidrográfica iniciando com 15 metros até 45 metros em desconformidade com o padrão da regra federal, como previsto no art. 95 da respectiva lei municipal; Camboriú (CAMBORIÚ, 2017) ao invés de fixar a APP mínima de 30 metros para cursos d'água de até 10 metros de largura como prevê o Código Florestal, fragmentou o recuo protetivo e acolhe um escalonamento míope de 5 metros para cursos d'água com menos de 1 metro de largura, 10 metros para aqueles entre 5 e 10 metros, além de fixar 30 metros para os cursos d'água entre 10 e 30 metros, culminando com uma faixa protetiva de 50 metros para cursos d'água acima de 30 metros de largura, como previsto no art. 33 da respectiva lei municipal. Por sua vez, Santo Amaro da Imperatriz (SANTO AMARO DA IMPERATRIZ, 1993) fixou o número mágico de 20 metros, como previsto no art. 6º da respectiva lei municipal.

Parte da incoerência legislativa se deve à discussão travada há tempos gerando um suposto conflito da aplicabilidade das dimensões protetivas das faixas marginais dos cursos d'água, amparado na Lei n. 6.766/79 ou na Lei n. 4.771/65 e, sucessivamente, na Lei n. 12.651/12, conforme anteriormente explanado, mas que precisa ser dissipado urgentemente visando à segurança jurídica ao tema.

Apesar da competência concorrente, deve-se evitar análises e encaminhamentos tendenciosos que poderão trazer além da insegurança jurídica, danos ecológicos e materiais, bem como, no caso das margens do leito urbano, acarretarão possível desequilíbrio ao sistema federativo homeostático. Normas díspares sobre determinados temas são bem-vindas quando atendem a realidade local, pois ninguém melhor do que o município para saber suas mazelas, adversidades e necessidades. Porém, a princípio, normas editadas em distintos níveis político-administrativos, disciplinando questões semelhantes, podem levar à insegurança jurídica tão temida, em uma latente situação de perplexidade dos administrados.

A entropia gerada pela assimetria traria o desequilíbrio, enfim, o caos normativo, nas três esferas: cível, criminal e administrativa. Veja-se por exemplo a situação em que se encontrariam municípios limítrofes, que compartilham o mesmo curso de água ao longo de seus perímetros ou pior, definindo sua fronteira, estabelecendo normas com recuos protetivos diversos. De um lado da margem mais protetivo, do outro, menos, sendo que os riscos e ecossistemas tendem a ser idênticos. Haverá mais especulação de um lado do rio, construções próximas ao recurso hídrico, ao passo que, do outro lado, mais recuo e verde. Tal situação poderá acarretar uma corrida insana e suicida (do tipo qual município oferece mais incentivos ou ICMS menor) barganhando espaços no seu território que deveriam ser protegidos em detrimento da especulação e do crescimento inescrupuloso e muitas vezes desordenado. Oxalá que isso não ocorra e que possamos contar com vereadores sérios e combativos, com técnicos perspicazes sensíveis, com administradores corretos e que respeitem as orientações advindas dos laudos técnicos, dos planos municipais de recursos hídricos, dos conselhos municipais das diversas áreas interessadas.

Há 35 anos, a APP teve sua proteção ampliada no mesmo congresso justamente para proteger vidas e patrimônio, como previu a Lei n. 7.511/1986 em seu art. 1º (BRASIL, 1986). E agora? Atualmente, mais do que nunca, não se concebe mais que se considere normal a exploração econômica de um bem ecológico. Tampouco, privilegiar-se a propriedade privada em detrimento do uso coletivo e comum. Essa visão de mundo que prevaleceu por muitos séculos, qual seja, a visão mecanicista, o pensamento individual e a curto prazo, a interpretação das leis centrada basicamente no comportamento egocêntrico do homem e a tolerância e complacência do Estado, resultou em práticas ecologicamente

destrutivas, mostrando à humanidade a necessidade de uma mudança de paradigmas.

Como afirma o Min. Herman Benjamin:

Construções e atividades irregulares em Áreas de Preservação Permanente, em especial nas margens de rios, encostas, restingas e manguezais, são convite para tragédias recorrentes, até mesmo fatais, e prejuízos patrimoniais, devastadores, de bilhões de reais, que oneram o orçamento público, arrasam haveres privados e servem de canteiro fértil para corrupção e desvio de fundos emergenciais. Por exemplo, desastres urbanos (inundações, desmoronamentos de edificações, escorregamento de terra, etc.) estão em curva ascendente, no contexto de agravamento da frequência, intensidade e danosidade de eventos climáticos extremos e da vulnerabilidade de assentamentos humanos. (BRASIL, 2019b).

Ao final, virão os resultados e, então, será possível aferir quem sairá vitorioso. Qual forma de planejamento a longo prazo trará mais conforto, segurança e bem-estar da população. Ainda mais se forem levadas em conta as mudanças climáticas já anunciadas.

4 REQUISITOS NA LEI N. 14.285/21 PARA EVITAR O EFEITO CAMA DE PROCUSTO NA DEFINIÇÃO DA ÁREA PROTETIVA/CONSTRUTIVA DAS MARGENS DE CURSOS D'ÁGUA URBANOS

A Lei n. 14.285/2021, dentre outras disposições, promoveu alterações na Lei n. 12.651/2012 (Código Florestal) e na Lei n. 6.766/1979, possibilitando a definição das faixas marginais de APP de margem de curso d'água pelos municípios no que se refere às áreas urbanas consolidadas.

Importante observar que a Lei n. 14.285/2021 somente autoriza a alteração dos limites referentes a apenas um tipo de área de preservação permanente, qual seja, aquela existente em faixas marginais de curso d'água, nos termos do art. 4º, I, do Código Florestal. Por consequência, as metragens oriundas de proteção a nascentes e manguezais, não estão cobertas pela possibilidade de flexibilização aberta pela Lei n. 14.285/2021.

Causa estranheza a celeridade com que se encaminham as discussões para regular e implementar as disposições trazidas pela Lei n. 14.285/2021, uma vez que semelhante movimentação não ocorreu com todos os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade em 2001, que ficaram adormecidos por tantos

anos. Qual o interesse que respalda essa urgência? O interesse é a proteção ao meio ambiente, o planejamento urbano ou é tão somente a promoção de crescimento?

Ademais, vale frisar que foi incluído pela Lei n. 7.803/1989 (BRASIL, 1989), ainda em 18/7/1989 o dispositivo (art. 1º, I) que autorizava, no caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em todo o território abrangido, que o município legislasse criando os limites a serem observados *in loco*. Para tanto, observar-se-ia o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, mas sempre respeitados os princípios e limites a que se referia a regra geral fixada em caráter nacional. Em outras palavras, há três décadas os municípios foram autorizados a legislar quanto aos limites da APP de cursos de água urbanos, isso não é novidade. Porém, lamentavelmente, poucos fizeram, e, entre aqueles que normatizaram, grande parte burlou os limites, fixando menos do que o previsto. A ideia era que cada município, atendendo a peculiaridade do seu território, da sua geografia e hidrografia, respeitasse os critérios técnicos e ampliasse ou, no mínimo, mantivesse a regra comum. Não foi o que ocorreu.

Nesse sentido, o temor é que as leis municipais que regulamentarão os novos limites protetivos se tornem verdadeiras camas de Procusto, arbitrando sem critérios técnicos um percentual, desrespeitando a realidade dos recursos naturais e riscos de desastres. Esticar ou espremer a mata ciliar (APP) de forma impositiva e sem suporte nos elementos naturais é o receio. Para tanto, a lei federal elenca uma série de requisitos a serem seguidos, incluindo estudos técnicos socioambientais em conformidade com as leis municipais de uso do solo, a obrigatoriedade da participação popular e o diálogo das fontes legislativas.

A preocupação é latente em todos os órgãos fiscalizadores e executores. No caso do Ministério Público, já foram expedidas notas técnicas, enunciados, informativos ou informações técnico-jurídicas, como é o caso da CEPJHU 2474271, expedida pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais em 21/02/2022 (MINAS GERAIS, 2022), da Nota Técnica n. 01/2022/CME, do Ministério Público catarinense (SANTA CATARINA, 2022) e do informativo Orientações acerca da delimitação da metragem das faixas marginais dos cursos d'água naturais e faixas não edificáveis em Área de Preservação Permanente, da Confederação Nacional

de Municípios (CNM) (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS, 2022).

Denota-se, assim, a imprescindibilidade dos referidos requisitos, e que o não cumprimento de qualquer dos pressupostos estabelecidos na Lei n. 14.285/2021 invalida eventual norma municipal que flexibilize as áreas de preservação permanente (APPs) em áreas urbanas consolidadas.

4.1 EXISTÊNCIA DE NORMA PRÉVIA REGULAMENTANDO O USO DO SOLO

Antes de passar a legislar sobre limites distintos para a faixa marginal de área de preservação permanente em áreas urbanas consolidadas, o município deve já ter legislado a respeito de todas as normas essenciais ao planejamento urbano como um todo.

A redação dada pela Lei n. 14.285/2021 quanto a área urbana consolidada estabelece que esta deve estar incluída no perímetro urbano ou em zona urbana pelo plano diretor ou por lei municipal específica (BRASIL, 2021). Igualmente, acrescenta o art. 4, III-B, à Lei n. 6.766/79, fixando que, 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 (BRASIL, 2021).

Dentre essas normas municipais, a principal é o Plano Diretor que, nos termos do art. 41, II, do Estatuto da Cidade é obrigatório para cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas (BRASIL, 2001). Em Santa Catarina, a Lei Complementar Estadual n. 495/2010 instituiu as regiões metropolitanas de Florianópolis, do Vale do Itajaí, do Alto Vale do Itajaí, do Norte e Nordeste catarinense, de Lages, da Foz do Rio Itajaí, Carbonífera, de Tubarão, de Chapecó, do Extremo Oeste e do Contestado, de modo que todos os municípios integrantes do território catarinense se encontram em regiões metropolitanas (SANTA CATARINA, 2010).

Por consequência, por força do art. 41, II, do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) combinado com a Lei Complementar Estadual n. 495/2010 (SANTA CATARINA, 2010), todos os municípios catarinenses devem ter aprovado o seu respectivo Plano Diretor.

Além disso, de acordo com o art. 1º da Lei Estadual n. 16.601/15 (SANTA CATARINA, 2015), os municípios catarinenses, observadas as diretrizes e dis-

positivos estabelecidos nas Leis federais n. 12.608/2012 e n. 10.257/2001, e respeitada a autonomia municipal, deverão incorporar nos seus planos diretores e demais instrumentos reguladores da ocupação e uso do solo em suas bases territoriais, os documentos oficiais do Estado de Santa Catarina sobre estudos e mapeamentos de áreas de risco.

Quem dera o mesmo ímpeto de aplicação perdure também no que tange a todas as legislações federais que repercutam em necessidade de regulamentação e desenvolvimento de política pública na esfera local.

4.2 OBRIGATORIEDADE DO DIÁLOGO DAS FONTES LEGISLATIVAS

Conforme prevê o art. 4º, §10, II e III, do Código Florestal, após a alteração promovida pela Lei n. 14.285/21, a flexibilidade decorrente da alteração exige que não haja a ocupação de áreas com risco de desastres; 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 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. (BRASIL, 2012).

A exigência de observância dos planos de recursos hídricos, de bacia, de drenagem e de saneamento, é um critério de diálogo das fontes e não era explícito. Questionável é, ao final, ressaltar os municípios que não tiverem feito seus planos, premiando-os com a desnecessidade de realizá-los e conseqüentemente não os respeitar, pois não se exige que editem, antes de proceder à definição de faixas marginais distintas. É um trabalho para vereadores, Promotores de Justiça e sociedade organizada resgatarem os prazos e parâmetros das políticas nacionais, para exigir que sejam feitos os planos nos lugares onde não houver.

4.3 PARTICIPAÇÃO POPULAR NA TOMADA DE DECISÕES

Além de ser **área urbana consolidada**, as inclusões do § 10 ao art. 4º da Lei n. 12.651/2012 (Código Florestal) e do inciso III-B ao art. 4º da Lei n. 6.766/1979, condiciona a oitiva dos conselhos estaduais, municipais ou distrital de meio ambiente. Assim, para a lei municipal ou distrital definir faixas marginais distintas daquelas estabelecidas no inciso I do caput desse artigo, ou seja, diverso da regra geral, a participação pública deve ser garantida.

Nesse sentido, Dickstein trata da participação pública como elemento transversal do desenvolvimento sustentável e como moderador da normatividade aberta e da discricionariedade técnica em sua obra. Estrutura o desenvolvimento sustentável sobre três pilares, da relevância social, prudência ecológica e viabilidade econômica (DICKSTEIN, 2019, p. 75), temas que se encaixam perfeitamente na temática a ser discutida pela sociedade e poderes públicos quando da elaboração da nova lei municipal sobre proteção das margens de cursos d'água.

O autor discorre que a participação pública atua como um elemento moderador entre dois polos – a questão democrática e a questão técnica da vida moderna – e a despeito da mais acentuada racionalidade científica, a gestão do risco sempre envolve decisões políticas e valorativas notadamente no desenho das estratégias de precaução, em assuntos de complexidade técnica, de incerteza científica ou de dificuldade de acesso à informação (DICKSTEIN, 2019, p. 83).

Muitas vezes, o medo e a dor são os maiores indicadores do risco ou das medidas a serem aplicadas, e apenas a manifestação popular consegue garantir que sejam identificados e sopesados pelo poder público, seja para criação de leis ou para implantação de políticas públicas.

4.4 IMPRESCINDIBILIDADE DE ESTUDO TÉCNICO SOCIOAMBIENTAL

Além disso, a lei municipal só poderá “espremer” as margens de curso d'água após complexos estudos técnicos e o cumprimento de severos requisitos como observância dos mais variados planos municipais (devem existir), como o plano de recursos hídricos, de bacias, drenagem, ou ainda o plano de saneamento se houver.

Ademais, a lei municipal não pode extinguir a APP, de modo que o município pode definir metragem distinta delineando novo parâmetro, que não seja fixo e irrestrito a todos os cursos d'água de pequeno ou grande porte, mas que considere limites alternados, de acordo com critérios que expressem a realidade da hidrografia local.

A pá de cal para escancarar a necessidade de um minucioso estudo técnico vem no art. 4º, III-B, da Lei n. 6.766/1979, dispositivo inserido pela Lei n. 14.285/2021, que preleciona que 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 n. 12.651/2012, com obrigatoriedade de reserva de uma faixa não edificável para cada trecho de margem, indicada em diagnóstico socioambiental elaborado pelo Município (BRASIL, 1979).

Assim sendo, em relação ao afastamento de construções dos cursos d'água em áreas urbanas, o legislativo municipal com subsídios técnicos, legais e científicos poderão agir como Procusto. Contudo, para atrofiar, amputar, cortar, espremer ou até mesmo ampliar a área de preservação permanente consubstanciada nas margens de curso d'água deverão obedecer aos critérios impostos. Não há espaço para leis frágeis e levianas sem base técnica com diagnósticos precisos e prognósticos seguros.

O receio é surgirem verdadeiras camas de Procusto no município legislador, definindo metragens "(des)protetivas" baseada em interesses outros que não o da proteção ambiental, salvaguarda das áreas de risco, preservação dos recursos naturais, planejamento urbano sustentável. Ao definir a metragem "adequada" a cada município sem critérios bem definidos, eventuais flexibilidades extras em relação à regra geral do Código Florestal poderão ignorar áreas de inundação ou de mananciais.

O equilíbrio legislativo é imprescindível. Como alerta Sarlet e Fensterseifer:

Esse 'descompasso' entre as leis da Natureza e as leis dos homens nunca foi tão desafiador quanto hoje sendo urgente um realinhamento pela ótica da proteção da Natureza (e da nossa própria existência), ajustando as leis humanas às leis da Natureza para que o sistema de Gaia possa reencontrar novamente um ponto de equilíbrio capaz de salvaguardar com segurança e de forma sustentável as bases naturais que regem e tornam possível a vida (humana e não humana) no Planeta Terra. (SARLET; FENSTERSEIFER, 2021, p. 112)

A Lei n. 14.285/21 alterou o art. 4º, III-B, da Lei n. 6.766/1979, dispondo sobre o estudo técnico socioambiental, com indicação de reserva de faixa não edificável para cada trecho de margem, porém, não trouxe mais especificações e requisitos. Desta forma, o estudo técnico exigido nos artigos 64 e 65 da Lei n.

12.651/2012, por força da Lei n. 13.465/17, poderá servir como indicador para o diagnóstico da Lei n. 14.285/2021. Afirmar o contrário pode fragilizar o propósito da exigência de diagnóstico.

Ademais, não é uma escolha arbitrária, porque em realidade, embora existam esses três 'regimes jurídicos', a existência ontológica das margens de curso d'água é única, sendo que os critérios de análise da flexibilização de sua proteção também devem ser harmônicos e devem obedecer ao princípio da precaução.

Vale consignar a Lei Estadual n. 16.601/2015, trata sobre a incorporação nos planos diretores dos municípios catarinenses dos documentos relacionados a estudos e mapeamentos de áreas de risco. Dispõe que os municípios catarinenses, observadas as diretrizes e dispositivos estabelecidos nas legislações federais, deverão incorporar nos seus planos diretores e demais instrumentos reguladores da ocupação e uso do solo em suas bases territoriais os documentos oficiais do Estado de Santa Catarina sobre estudos e mapeamentos de áreas de risco (SANTA CATARINA, 2015).

Essa normativa reconhece como documentos oficiais o mapeamento de áreas de risco e os estudos para identificação de ameaças, suscetibilidades e vulnerabilidades a escorregamentos e inundações elaborados ou validados por órgãos e entidades afins do Estado. Entre os documentos que devem ser inseridos na lei municipal e observados, não apenas nos procedimentos de REURB ou nas respostas às consultas de viabilidade e na expedição de alvarás, mas acima de tudo, deverão ser considerados quando do estudo técnico para fins da Lei n. 14.285/2021.

4.5 RESTRIÇÃO DE SEUS EFEITOS A ÁREA DEMARCADA COMO URBANA EFETIVAMENTE CONSOLIDADA MEDIANTE ESTUDO PRÉVIO DE IDENTIFICAÇÃO

As inclusões do § 10 ao art. 4º da Lei n. 12.651/2012 e do inciso III-B ao art. 4º da Lei n. 6.766/1979 asseveram que a lei se aplica tão somente as **áreas urbanas consolidadas**. Portanto, antes de partir para definição criteriosa da nova metragem das margens de curso de água urbano, o município deve cumprir todos os requisitos abaixo e identificar se a área é urbana consolidada.

Apenas o que estiver incluído dentro do perímetro definido como consolidado será atingido pela eventual flexibilidade da nova lei.

Nesse sentido, a Lei n. 14.285/2021 também dispôs acerca do conceito de área urbana consolidada, ao alterar o inciso XXVI do art. 3º do Código Florestal e dispor que a área urbana consolidada é 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: drenagem de águas pluviais; esgotamento sanitário; abastecimento de água potável; distribuição de energia elétrica e iluminação pública; e limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos (BRASIL, 2012).

Como visto, por força da Lei n. 14.285/2021, a lei municipal não se aplicará a toda e qualquer área urbana, mas tão somente naquelas consideradas como área urbana consolidada. Com isso, não se afasta a incidência do tema n. 1010 do STJ que trata da área urbana como um todo, ou seja, nos municípios sem lei própria, ou ainda que existente a normatização, ela alcançará apenas as áreas comprovadamente consolidadas, o que compreende o cumprimento do marco temporal e a existência dos equipamentos (infraestrutura) mínimos exigidos (que não são poucos), dentre os quais a necessidade de já ter havido o parcelamento do solo, com a existência de lotes e quadras.

Assim, inexistindo legislação municipal que observe todos os requisitos mínimos estabelecidos pela Lei n. 14.285/2021, ou ainda que existente onde não for área urbana consolidada, aplica-se a tese fixada pelo Superior Tribunal de Justiça no julgamento do tema n. 1010, 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, ressalvadas as exceções legais previstas.

4.6 RESPONSABILIDADE DIRETA DOS AGENTES PÚBLICOS MUNICIPAIS, RESPEITO AO URBANISMO BIOMÓRFICO E USO DO GEODIREITO - SISTEMAS DE INFORMAÇÃO GEOGRÁFICAS

Desprezar a riqueza do ecossistema contido nas APPS ou menosprezar sua utilidade ambiental e de segurança contra deslizamentos e erosões, diminuindo a área de não edificação, ou seja, moldando o ecossistema a ser protegido em razão do texto adormecido da lei na cama de Procusto trará sérias consequências ao desenvolvimento das cidades e ao bem-estar dos cidadãos. A indiferença ao urbanismo biomórfico e as particularidades do ecossistema serão danosas.

A coexistência harmônica entre os interesses humanos e o equilíbrio ecossistêmico com a valorização do urbanismo biomórfico encontra no geodireito um aliado. O SIG tem o potencial de auxiliar na construção de fundamentos basilares, definição de estratégias ou meios probatórios para que os processos decisórios ocorram de maneira mais segura e efetiva. (LOCATELLI, 2022, p. 510)

Compartilhar a competência legislativa com os municípios os valoriza e atende uma realidade palpável de que as pessoas lidam melhor com questões locais, pois tradicionalmente a humanidade tem vivido em pequenas unidades cujos integrantes conhecem mais do que ninguém a realidade local. O meio ambiente, o ecossistema, a biologia e a geografia desempenham um papel fundamental nas questões municipais. Porém, atrai ainda mais responsabilidades pois o poder local, seja legislativo, executivo ou judiciário está mais próximo dos cidadãos e seus atos refletem diretamente no cotidiano. Leis, ações e decisões locais repercutem rapidamente e eventuais equívocos ou omissões expõem os responsáveis não os isentando de sentir o peso da vergonha e o rubor no rosto e, dependendo das consequências, abalo na consciência.

A lei municipal não deve impor limites diversos da regra geral mais protetiva sem respeitar os planos municipais e sem amparo em vistorias, laudos, georreferenciamentos, geoprocessamentos, dados estatísticos e análise de tempo de recorrência, sob pena de agir como Procusto, que moldava o hóspede à cama. Legislativo e Executivo devem priorizar o conhecimento técnico e a participação democrática, conciliando a proteção do meio ambiente com o desenvolvimento econômico da cidade, sem comprometer o bem-estar e a segurança dos moradores. A lei quando trata de limites protetivos não pode ser míope, dúbia ou benevolente, além disso, precisa, em se tratando de interesses difusos,

se adequar à realidade e à necessidade local, não só econômica, mas acima de tudo ambiental, já que os recursos são finitos. Em outras palavras, a cama deve respeitar e estar de acordo com o tamanho do hóspede e não incorrer na impropriedade de se colocar algo no enquadramento errado.

Ao menos os municípios estão se mostrando cautelosos e prudentes ao tratar do tema. É o que se infere do Informativo da Confederação Nacional de Municípios (CNM), que recomenda cautela 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, auxiliarão os municípios a prevenirem inseguranças jurídicas, prejuízos econômicos e perdas de vidas humanas (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS, 2022).

Para se evitar a cama de Procusto e melhor avaliar os limites a serem fixados o geodireito por meio dos sistemas de informação geográfica (SIG) surge como forte aliado. O uso de plataformas e ferramentas digitais, incluindo sistemas de informação geoespacial, deve ser encorajado para aprimorar o desenho e o planejamento territorial integrando a longo prazo, a administração e gestão da terra e o acesso a serviços urbanos e metropolitanos (LEITE; CODONHO; PEIXOTO, 2020, p. 81). Ainda:

É preciso fomentar a aproximação dos ramos do Direito ao Geodireito, sobretudo o Ambiental e o Urbanístico, assim como investimento e foco do Estado na evolução dos Sistemas de Informação Geográficas (SIG), como o geoprocessamento de dados como subsídios para políticas públicas. (LEITE; CODONHO; PEIXOTO, 2020, p. 79)

Em complementação ao entendimento acima exposto, tem-se que o SIG também pode ter a utilidade de subsidiar as novas legislações municipais que irão tratar dos limites protetivos das margens de curso de água e, antes disso, da demarcação das áreas urbanas consolidadas.

5 A LEI 14.285/21 E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA EM APP

A Lei n. 14.285/21 não afasta a aplicação dos dispositivos relacionados à regularização fundiária em APP (art. 64 e 65 da Lei n. 12.651/12), uma vez que permanecem em vigor e cumprem com finalidade diversa de buscar a regularização ambiental para ocupações que caracterizem núcleos urbanos informais (clandestinos ou irregulares) existentes, no mínimo, desde a data da entrada em

vigor da medida provisória sobre o tema (22/12/2016). Além da análise de risco e da melhoria das condições de sustentabilidade do local pautado em projeto e estudos técnicos.

Contudo, conforme os efeitos da potencial legislação municipal decorrente da Lei n. 14.285/2021, ao se aplicar em toda a área demarcada como urbana consolidada, atingirá desde as áreas já existentes e os atuais empreendimentos, como futuros parcelamentos e construções. Em outras palavras, tudo que está compreendido dentro da área demarcada como consolidada estará sob o alcance das novas limitações impostas pela lei municipal, que, presume-se, tenha seguido à risca todos os requisitos legais e técnicos para a fixação. Porém, até que a nova lei municipal entre em vigor a única forma de regularização ambiental ainda se dá pela Lei n. 13.465/2017 em conformidade com a Lei n. 12.651/2012, e ainda, quando se tratar de regularizar as edificações, seguindo o art. 31, §3º, do Decreto n. 9.310/2018.

Merece atenção ao fato de que a lei municipal decorrente da Lei n. 14.285/2021 irá tratar apenas de uma modalidade de APP, áreas ripárias, logo, todas as demais previstas na Lei n. 12.651/2012 exigirão que eventuais ocupações informais sejam regularizadas por meio da Lei n. 13.465/17 e dos artigos 64 e 65 do Código Florestal.

Outro detalhe importante diz respeito à REURB na sua integralidade, em todos os seus aspectos possíveis, não só o ambiental, quais são: social, registral, urbanístico. Ocorre que, ainda que a lei municipal regulamentando a possibilidade trazida pela Lei n. 14.285/2021 estabeleça uma área protetiva que permita a permanência de ocupações informais naquela que era a metragem antigamente prevista (regra geral), poderão estar presentes questões como a regularização no aspecto urbanístico, edilício, social e registral, temas estes que apenas e tão somente por meio do procedimento de REURB é que serão alcançados.

Assim, quando a novel lei municipal de limite protetivo de margens de curso de água urbanos vigorar, e se constatar a carência de saneamento básico, falta de escritura, não cumprimento de regras urbanísticas, todos esses temas necessitarão de uma abordagem mais ampla em procedimento próprio baseado na Lei n. 13.465/17, assim como toda e qualquer outra regularização ambiental que incida sobre APP que não as margens de curso d'água.

Desprezar a Lei n. 13.465/17 quanto a regularização ambiental, poderá fazer com que a futura lei municipal sobre limite protetivo (ou seria construtivo) a ser fixado, ignore a distinção salutar entre REURB social e específica. A distinção é necessária em razão do tratamento diferenciado oferecido pela própria Lei n. 13.465/17 quanto a marco ocupacional, flexibilizações urbanísticas e ambientais, ônus ou isenção de custos registrares, ônus ou crédito quando dos investimentos públicos que deverão ocorrer, e não menos importante, possíveis e necessárias compensações ambientais e financeiras, bem como eventual recuperação da área degradada não ocupada. Para que isso não ocorra, a lei municipal sobre APPs urbanas deveria inserir essas questões.

Isso tudo referente a obras e empreendimentos (ocupações) já existentes na área urbana consolidada identificada e demarcada. Novas edificações não poderão ser instaladas baseando-se na flexibilização criada quanto as áreas de preservação permanente urbanas, apenas, é claro, em se tratando de casos de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental fixados na Lei n. 12.651/12. Portanto, não é qualquer espécie de nova obra que poderá ser implantada dentro do recuo novel imposto pela lei municipal. A proteção original fica mantida para futuros empreendimentos que não se enquadrem no conceito acima.

Dessa análise decorre que não se pode interpretar que a partir da REURB se poderiam implantar qualquer espécie de obras novas em áreas não ocupadas dentro do núcleo urbano informal consolidado. Como a Lei n. 14.285/2021 restringe novas ocupações as hipóteses de utilidade pública, interesse social e baixo impacto, também esses critérios deverão ser observados para futuras obras e empreendimentos dentro da APP ainda não ocupada por assentamentos, mas inserida em núcleo urbano informal consolidado.

Vale frisar que o referido conceito de área urbana consolidada difere do conceito de núcleo urbano informal consolidado, aplicado na hipótese de regularização fundiária nos termos da Lei n. 13.465/2017. De acordo com o art. 11, II, da Lei n. 13.465/17, considera-se núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização (BRASIL, 2017).

Por sua vez, conforme dispõe o art. 11, III, da mesma lei, núcleo urbano informal consolidado é aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo município (BRASIL, 2017).

Portanto, núcleo urbano informal consolidado não é sinônimo de área urbana consolidada, pois esta necessita estar incluída no perímetro urbano ou em zona urbana pelo plano diretor ou lei municipal própria, o núcleo urbano informal consolidado não. Como sabido, área urbana consolidada deve ter sistema viário implantado, já o núcleo urbano informal consolidado não há expressa previsão, embora pareça mais do que conveniente, sustentável tal exigência.

Para se caracterizar uma área urbana consolidada, esta já deve estar previamente organizada em quadras e lotes, o que pressupõe o prévio parcelamento do solo predominantemente edificados, enquanto que para caracterizar o núcleo urbano informal não há essa determinação conceitual. Constata-se, ainda, que a área deve obrigatoriamente dispor de dois ou mais dentre os cinco equipamentos de infraestrutura essenciais já devidamente implantados, sob pena de não ser enquadrado como consolidada, e por sua vez, o núcleo urbano informal consolidado não tem esse requisito como obrigatório, embora pertinente.

Uma das características mais marcantes quanto à forma de assentamentos e ocupações diz respeito à hipótese de que a área urbana consolidada pode ser de fácil reversão e ainda assim obter-se regularidade para permanência, ao passo que em se tratando de núcleo urbano informal, ficará aquele que for considerado como de difícil reversão, considerados o tempo de ocupação e a natureza das edificações.

Por fim, destaca-se ainda o mais emblemático requisito diferencial entre área urbana consolidada e núcleo urbano informal consolidado: naquela, a princípio não há marco ocupacional para a sua caracterização, e nesse, a Lei n. 13.465/2017 impõe marco ocupacional a legitimar a regularização fundiária urbana.

Em suma, resguardado o ato jurídico perfeito, a coisa julgada e o direito adquirido, a partir do julgamento do Tema n. 1010 pelo STJ, em 28/4/2021, que decidiu, sem modulação dos efeitos, pela aplicação da regra geral prevista no art. 4º da Lei 12.651/12 (Código Florestal) quanto às áreas de preservação per-

manente de margem de curso d'água urbanos, a regularização do solo e a permanência de edificações em área com distância inferior, é possível apenas nas seguintes hipóteses: a) tratando-se de núcleo urbano informal consolidado com a promoção da regularização ambiental observados os requisitos legais previstos nos arts. 64 ou 65 da Lei n. 12.651/12 e da Lei n. 13.465/17, aplicando-se o disposto no art. 31, §3º, do Decreto n. 9.310/18; b) tratando-se de área urbana consolidada, somente após a edição de Lei Municipal flexibilizando a área ripária protegida, desde que cumpridos os requisitos legais estabelecidos na Lei n. 14.285/21, ou na forma disposta no item "a".

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o advento da Lei n. 14.285/2021, criou-se a possibilidade de os municípios definirem um terceiro regime jurídico para as APPs urbanas como áreas ripárias. Tal situação ocorre uma vez que continua em vigor a regra geral do art. 4º, do Código Florestal, pois aplicada às APPs urbanas de margem de curso d'água que não se incluam em área consolidada no perímetro urbano, ainda mais em razão da definição do tema n. 1010 pelo STJ, bem como, quando se tratar de REURB em APP de margem de curso d'água, surge a exceção regulatória reativa do art. 64 e 65 da Lei n. 12.651/2012.

A partir do momento em que os municípios identificarem sua área urbana consolidada e cumprirem os requisitos técnicos e jurídicos, poderão fixar em lei municipal a sua metragem diferenciada. É importante observar que essa regra passa a valer apenas quando da entrada em vigor da lei municipal, mas alcançará os empreendimentos já existentes, já os novos devem atender ao interesse social, utilidade pública e baixo impacto. Vale frisar que até a edição de lei municipal, somente a REURB é o caminho para a regularização ambiental de núcleos informais e suas edificações.

Constata-se que a nova lei municipal, seguindo critérios próprios poderá dispor sobre regularidade ambiental, contudo, apenas a Lei n. 13.465/2017 permitirá, seguindo seus trâmites, regularizar questões edilícia, social, urbanística e registral, se necessário.

Além disso, mesmo com a vigência de nova lei municipal, aplicar-se-á a Lei n. 13.465/2017 para todas as demais espécies de regularização ambiental em APP que não configure área ripária.

Por certo, reordenar o solo e garantir a permanência de edificações em limites inferiores a regra geral da Lei n. 12.651/2012 somente ocorrerá após a REURB ambiental ou a edição de lei municipal em consonância com a Lei n. 14.285/2021.

Deve-se zelar para que as novas leis municipais sobre APP urbana de margem de curso d'água, não sejam camas de Procusto, cujo leito estanque e imutável não atendia à realidade do hóspede; que o legislador municipal não haja como um estalajadeiro mal-intencionado que definiu o leito para as pessoas repousarem sem conhecê-las, ignorando a sua formação; que o tamanho do leito – nesse caso, o espaço ocupado pelas águas – seja respeitado, entendendo o caminho que o curso de água percorre, a sua importância e o risco que o seu percurso pode acarretar às margens e aos seus ocupantes.

REFERÊNCIAS

ABDON BATISTA (SC). **Lei n. 671, de 02 de março de 2011**. Dispõe sobre o uso e a ocupação do solo urbano (zoneamento) da sede do Município de Abdon Batista e dá outras providências. Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano. Abdon Batista, SC, 02 mar. 2011.

ANCHIETA (SC). **Lei n. 26, de 21 de dezembro de 2010**. INSTITUI O PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL, DISPÕE SOBRE AS NORMAS, FIXA OBJETIVOS E DIRETRIZES URBANÍSTICAS DO MUNICÍPIO DE ANCHIETA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. Plano Diretor. Anchieta, SC, 21 dez. 2010. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/sc/a/anchieta/lei-complementar/2010/3/26/lei-complementar-n-26-2010>. Acesso em: 11 jul. 2022.

APIÚNA (SC). **Lei n. 90, de 06 de março de 2008**. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável do Município de Apiúna, e dá outras providências. Plano Diretor de Apiúna. Apiúna, SC, 06 mar. 2008. Disponível em: <http://www.legislador.com.br/LegislatorWEB.ASP?WCI=LeiTexto&ID=77&inEspecieLei=2&nrLei=90&aaLei=2008>. Acesso em: 11 jul. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 05

abr. 2022.

BRASIL. **Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Lei do Parcelamento do Solo Urbano. Brasília, DF, 20 dez. 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm. Acesso em: 15 jul. 2022.

BRASIL. **Lei n. 7.511, de 07 de julho de 1986.** Altera dispositivos da Lei n. 4.771, de 15 de setembro de 1965, que institui o novo Código Florestal. Brasília, DF, 08 jul. 1986. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7511.htm. Acesso em: 14 jul. 2022.

BRASIL. **Lei n. 7.803, de 18 de julho de 1989.** Altera a redação da Lei n. 4.771, de 15 de setembro de 1965, e revoga as Leis n.s 6.535, de 15 de junho de 1978, e 7.511, de 7 de julho de 1986. Brasília, 18 jul. 1989. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7803.htm. Acesso em: 11 jul. 2022.

BRASIL. **Decreto n. 9.310, de 15 de março de 2018.** Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Decreto Regulamentador da Reurb. Brasília, DF, 16 mar. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm. Acesso em: 07 out. 2022.

BRASIL. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Estatuto da Cidade. Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 12 jul. 2022.

BRASIL. **Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Código Florestal. Brasília, 25 maio 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 07 out. 2021.

BRASIL. **Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nos 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória no 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nos 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar no 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei no 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Lei da REURB. Brasília, DF, 08 set. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em: 03 jun. 2022.

BRASIL. **Lei n. 13.913, de 25 de novembro de 2019.** Altera a Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979, para assegurar o direito de permanência de edificações na faixa não edificável contígua às faixas de domínio público de rodovias e para possibilitar a redução da extensão dessa faixa não edificável por lei municipal ou distrital. Brasília, DF, 26 nov. 2019a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13913.htm#art2. Acesso em: 02 jul. 2022.

BRASIL. **Lei n. 14.285, de 29 de dezembro de 2021.** 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 dispor sobre as áreas de preservação permanente no entorno de cursos d'água em áreas urbanas consolidadas. Brasília, 30 dez. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14285.htm#art4. Acesso em: 16 jun. 2022.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Tema 1010**. Brasília, DF, 2021. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1010&cod_tema_final=1010. Acesso em: 05 jul. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão em Recurso Especial n. 1782692. Relator: Min. Herman Benjamin. Brasília, DF, 13 de agosto de 2019. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 05 nov. 2019b. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201802687677&dt_publicacao=05/11/2019. Acesso em: 22 set. 2020.

BALNEÁRIO CAMBORIÚ (SC). **Lei n. 2794, de 14 de janeiro de 2008**. Disciplina o uso e a ocupação do solo, as atividades de urbanização e dispõe sobre o parcelamento do solo no território do município de Balneário Camboriú. Balneário Camboriú, SC, 14 jan. 2008. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/b/balneario-camboriu/lei-ordinaria/2008/279/2794/lei-ordinaria-n->. Acesso em: 11 jul. 2022.

BLUMENAU (SC). **Lei Complementar n. 747, de 23 de março de 2010**. Institui o Código do Meio Ambiente do município de Blumenau e dá outras providências. Blumenau, SC, 23 mar. 2010. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/b/blumenau/lei-complementar/2010/74/747/lei-complementar-n-747-20>. Acesso em: 14 jul. 2022.

CAMBORIÚ (SC). **Lei n. 89, de 10 de julho de 2017**. Dispõe sobre a revisão do zoneamento de uso e ocupação do solo do município de Camboriú e dá outras providências. Camboriú, SC, 10 jul. 2017. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/plano-de-zoneamento-uso-e-ocupacao-do-solo-camboriu-sc>. Acesso em: 11 jul. 2022.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS (Brasil). **Orientações acerca da delimitação da metragem das faixas marginais dos cursos d'água**

naturais e faixas não edificáveis em Área de Preservação Permanente (APP). Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/15294>. Acesso em: 14 jul. 2022.

DICKSTEIN, André Constant. **Participação pública na tomada de decisão ambiental.** Lisboa: Alameda da Universidade, 2019.

GEHL, Jan. **Cidades para pessoas.** São Paulo: Perspectiva, 2013.

ENÉIAS, Virgínia. **En images. À Rennes, la dalle du parking Vilaine sera détruite, le fleuve va réapparaître.** 2022. Disponível em: https://www.ouest-france.fr/bretagne/rennes-35000/rennes-la-dalle-du-parking-vilaine-sera-detruite-le-fleuve-va-reapparaître-c6829524-7797-11ec-9aaa-90dc33402460?fbclid=IwAR2ypfIrNj-FM7P9JU7YuHMKnQkSYbtXNLSEi3c_oN-C4UGrOLtfcBwNQCNU. Acesso em: 05 abr. 2022.

INSTITUTO NAVEGA SÃO PAULO. **A revitalização dos rios no mundo.** São Paulo, SP, 2020. Disponível em: <https://navegasp.org.br/a-revitalizacao-dos-rios-no-mundo/>. Acesso em: 05 abr. 2022.

LEITE, José Rubens Morato; CODONHO, Maria Leonor Paes Cavalcanti Ferreira; PEIXOTO, Bruno Teixeira. Por uma nova geração de direito ambiental: implementação e o geodireito. *In*: LEITE, José Rubens Morato; BORATTI, Larissa Verri; CAVENDON-CAPDEVILLE, Fernanda Salles (comp.). **Direito Ambiental e Geografia: relação entre geoinformação, marcos legais, políticas públicas e processos decisórios.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 59-94.

LOCATELLI, Paulo Antonio. *In*: LEITE, José Rubens Morato; CAVEDON-CAPDEVILLE, Fernanda de Salles; DUTRA, Tônia A. Horbatiuk (org.). **Geodireito, Justiça Climática e Ecológica: perspectivas para a América Latina.** São Paulo: Instituto Por Um Planeta Verde, 2022. p. 503-520. Disponível em: https://cpgd.paginas.ufsc.br/files/2022/04/1-E-BOOK-GPDA-Geodireito-justi%C3%A7a-clim%C3%A1tica-e-ecol%C3%B3gica-perspectivas-para-a-Am%C3%A9rica-Latina-_compressed-1_compressed_compressed.pdf. Acesso em: 15 jul. 2022.

MINAS GERAIS. MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS. Coordenadoria Esta-

dual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo. **Informação Técnico-Jurídica CEPJHU 247427**. Belo Horizonte, MG, 2022.

SANTA CATARINA. **Lei Complementar n. 495**, de 26 de janeiro de 2010. Institui as regiões metropolitanas de Florianópolis, do Vale do Itajaí, do Alto Vale do Itajaí, do norte/nordeste catarinense, de Lages, da Foz do Rio Itajaí, Carbonífera, de Tubarão, de Chapecó, do Extremo Oeste e do Contestado. (Redação dada pela Lei Complementar n. 571/2012). Florianópolis, SC, 18 mar. 2010. Disponível em: http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2010/495_2010_lei_complementar.html. Acesso em: 15 jul. 2022.

SANTA CATARINA. **Lei n. 16.601**, de 19 de janeiro de 2015. Dispõe sobre a incorporação nos planos diretores dos Municípios catarinenses dos documentos do Estado de Santa Catarina sobre estudos e mapeamentos de áreas de risco. Florianópolis, SC, 20 jan. 2015. Disponível em: http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2015/16601_2015_Lei.html. Acesso em: 15 jul. 2022.

SANTA CATARINA. **Lei n. 14.675**, de 13 de abril de 2009. Institui o Código Estadual do Meio Ambiente e estabelece outras providências. Código Estadual do Meio Ambiente. Florianópolis, SC, 13 abr. 2009. Disponível em: http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2009/14675_2009_lei.html. Acesso em: 11 jul. 2022.

SANTA CATARINA. Ministério Público de Santa Catarina. Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente. **Nota Técnica n. 1/2022/CME**. Florianópolis, SC, 2022. Disponível em: <https://minpublicosc.sharepoint.com/sites/IntraNEXT/CME/SitePages/Documentos.aspx>. Acesso em: 07 out. 2022.

SANTO AMARO DA IMPERATRIZ (SC). **Lei n. 945**, de 10 de março de 1993. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano do município de Santo Amaro da Imperatriz e dá outras providências. Santo Amaro da Imperatriz, SC, 10 mar. 1993. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/s/santo-amaro-da-imperatriz/lei-ordinaria/1993/94/945/lei-ordinar>. Acesso em: 11 jul. 2022.

SARLET, I. W.; FENSTERSEIFER, T. **Governança Judicial Ecológica e Direitos Ambientais de Participação**. São Paulo: Saraiva, 2021. E-book.