

## INFORMATIVO

Brasília-DF, 25 de fevereiro de 2022.

---

**ÁREAS:** Jurídico, Planejamento Territorial e Habitação, Defesa Civil e Meio Ambiente.

**TÍTULO:** Orientações acerca da delimitação da metragem das faixas marginais dos cursos d'água naturais e faixas não edificáveis em Área de Preservação Permanente (APP).

**REFERÊNCIAS:** Código Florestal (Lei 12.651/2012); Lei do Parcelamento do Solo Urbano (Lei 6.766/1979); REsp 1770760/SC; REsp 1770808/SC e REsp 1770967/SC. Projeto de Lei 2510/2019 e apensados e Lei 14.285/ 2021.

---

Este informativo tem a finalidade de orientar as autoridades locais sobre os limites de delimitação da extensão da faixa não edificável e metragem em Áreas de Preservação Permanente (APP) das margens de cursos d'água em áreas urbanas.

Destacando, a) as definições legais de faixa não edificável, previstas na Lei Federal 6.766/1979 (Lei de Parcelamento do Uso do solo Urbano), de Áreas de Preservação Permanente (APP) disciplinada na Lei Federal 12.651/2012 (Código Florestal); b) a abrangência da decisão Superior Tribunal de Justiça (STJ) em sede de julgamento de recursos especiais repetitivos (Tema 1.010); c) a aprovação do Projeto de Lei 2510/2019 de autoria do deputado federal Rogério Peninha Mendonça na Câmara dos Deputados remetido à sanção presidencial e convertida na Lei Federal 14.285/2021.

O Projeto de Lei sancionado pelo presidente da República apresenta um novo regime que amplia a autonomia municipal para definição de metragens de faixa não edificável e metragem em Áreas de Preservação Permanente (APP) das margens de cursos d'água em área urbana, além de disciplinar um regime diferenciado para uma nova tipologia urbana – as áreas urbanas consolidadas nas margens de APP por meio da revisão das legislações urbanas, a saber, legislação e uso e ocupação do solo urbano, plano diretor e outras correlatas.

A Confederação Nacional de Municípios (CNM), por sua vez, auxilia a gestão local a respeito das novas possibilidades e chama a atenção para a prudência necessária ao alterar as metragens, uma vez que o distorcido exercício da autonomia local pode implicar sanções administrativas como improbidade administrativa, prevista na Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), e a possibilidade de ampliação de riscos de desastres naturais. Além de possíveis impactos ambientais que podem trazer prejuízos aos gestores locais, conforme explicitado mais à frente, neste informativo.

## 1. Glossário

- **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.
  - A decisão do STJ, o projeto de lei e a nova lei se referem somente às APP das faixas marginais dos cursos d'água naturais, sejam eles perenes ou intermitentes. Ou seja, tratam-se das áreas ao redor dos sistemas de água corrente, corredeiras, rios e riachos.

- **Área Urbana Consolidada:** a definição de área urbana consolidada em um primeiro momento foi definida no art. 47 da Lei Federal 11.977/2009 para finalidade de regularização fundiária de assentamentos urbanos: definida como parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 habitantes por hectare e malha viária implantada que tenha, no mínimo, dois dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados – drenagem de águas pluviais urbanas, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, distribuição de energia elétrica, ou limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos. Essa definição foi revogada com a edição da Lei Federal 13.465/2017, que constituiu uma nova nomenclatura: o núcleo urbano informal consolidado, aquele de difícil reversão, considerando critérios como 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 para procedimentos de regularização fundiária urbana.

O termo área urbana consolidada foi utilizado para caracterizar e viabilizar procedimentos de regularização fundiária urbana e orientar as legislações locais para disciplinar procedimentos de regularização fundiária.

Vale destacar que a nomenclatura “área urbana consolidada” é um importante balizador para as administrações locais no que diz respeito a procedimentos de regularização fundiária e vigente em suas respectivas legislações. Todavia, em lei federal foi descontinuado.

- **Nova definição de área urbana consolidada:** a edição da Lei 14.285/2021 traz uma nova tipologia de área urbana, isto é, área urbana consolidada à Lei Federal 12.651/2012 (Código Florestal) para a definição das faixas marginais de APP e na Lei 6.766/1979 (Lei de Parcelamento do Solo Urbano) para disciplinar as faixas não edificáveis nas áreas das faixas marginais de cursos d'água naturais em área urbana consolidada.

A definição de área urbana consolidada é aquela que atende aos critérios de: a) estar incluída no perímetro urbano ou em zona urbana pelo plano diretor ou por lei municipal específica; b) dispor de sistema viário implantado; c) estar organizada em

quadras e lotes predominantemente edificadas; d) apresentar uso majoritariamente 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.

- **Faixa não edificável:** estabelecida exclusivamente na Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei 6.766/1979) para fins de requisitos urbanísticos adequados a loteamento como área prevista para vedação de construções, ao longo das faixas de domínio público de rodovias, águas correntes e dormentes e dutovias, a delimitação da metragem das faixas não edificáveis varia, conforme pode ser observado no art. 4º da Lei de Parcelamento do Solo Urbano e as resoluções dos órgãos envolvidos que disciplinam o tema.

## 2. Decisão do STJ

O STJ, em sede de julgamento de recursos especiais repetitivos<sup>1</sup> (Tema 1.010), firmou entendimento, por unanimidade, no sentido de que os parâmetros do Código Florestal (Lei 12.651/2012) e não os da Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei 6.766/1979) devem ser aplicados para a delimitação da extensão da faixa não edificável a partir das margens de cursos d'água em áreas urbanas consolidadas.

A tese fixada neste julgamento, finalizado em 30/4/2021, foi a seguinte:

Na vigência do novo Código Florestal (Lei 12.651/2012), a extensão não edificável nas Áreas de Preservação Permanente (APP) de qualquer curso d'água, perene ou intermitente, em trechos caracterizados como área urbana consolidada, deve respeitar o que disciplinado pelo seu artigo 4º, *caput*, inciso I, alíneas 'a', 'b', 'c', 'd' e 'e', a fim de assegurar a mais ampla garantia ambiental a esses espaços territoriais especialmente protegidos e, por conseguinte, à coletividade.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Recursos Especiais oriundos do Estado de Santa Catarina: REsp 1770760/SC; REsp 1770808/SC e REsp 1770967/SC.

<sup>2</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1770760/SC; REsp 1770808/SC e REsp 1770967/SC. Brasília, Primeira Seção, DF, 28 abr. 2021. Relator: Min. Benedito Gonçalves. Diário da Justiça Eletrônico, Data da Publicação: 10 maio 2021. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num\\_registro=201802631242&dt\\_publicacao=10/05/2021](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201802631242&dt_publicacao=10/05/2021). Acesso em: 30 jun. 2021.

A Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei 6.766/1979) dispõe assim sobre o assunto:

Art. 4º [...]

III – A. – ao longo das águas correntes e dormentes e da faixa de domínio das ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não edificável de, no mínimo, 15 (quinze) metros de cada lado; (Incluído pela Lei nº 13.913, de 2019).<sup>3</sup>

Esclareça-se que a previsão dos 15 (quinze) metros passou a vigor a partir de 2004 com a modificação do art. 4º da Lei de Parcelamento e Uso do Solo (Lei 6.766/1979). Tal inclusão foi feita pela Lei 10.932/2004.<sup>4</sup>

Já o Código Florestal (Lei 12.651/2012) dispensa tratamento mais protetivo ao meio ambiente:

Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei: I – as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de: a) **30 (trinta) metros**, para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura; b) **50 (cinquenta) metros**, para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura; c) **100 (cem) metros**, para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura; d) **200 (duzentos) metros**, para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura; e) **500 (quinhentos) metros**, para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;<sup>5</sup> (grifo nosso)

Assim, decidiu o STJ que as faixas não edificáveis previstas no Código Florestal (Lei 12.651/2012) se aplicam – em trechos caracterizados como área urbana consolidada – aos cursos d'água de acordo com a largura destes, não possibilitando a aplicação dos 15 (quinze) metros previstos na Lei de Parcelamento do Uso do Solo (Lei 6.766/1979).

A seguir, trata-se da abrangência da referida decisão.

## 2.1 Da abrangência da decisão

A tramitação dos recursos especiais mencionados no STJ gerou a suspensão de todos os processos pendentes, individuais ou coletivos, que versavam sobre o tema. A decisão de suspensão foi publicada em 7 de maio de 2019.

<sup>3</sup> BRASIL. *Lei 6766, de 19 de dezembro de 1979*. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências. Planalto, Brasília, DF, 20 dez. 1979. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm). Acesso em: 30 jun. 2021.

<sup>4</sup> A Lei 10.932/2004 foi publicada no DOU de 4/8/2004.

<sup>5</sup> BRASIL. *Lei 12651, de 25 de maio de 2012*. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis 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 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Planalto, Brasília/DF, 28 maio 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm). Acesso em: 30 jun. 2021.

Com o advento da decisão, em sede de repercussão geral, todos os casos paralisados passaram a ter a eles aplicados obrigatoriamente o entendimento consagrado no STJ, qual seja, no sentido da aplicação dos parâmetros do Código Florestal (Lei 12.651/2012) e não da Lei de Parcelamento e Uso do Solo (Lei 6.766/1979).

Na sistemática da repercussão geral, não há vinculação da Administração Pública, tampouco do Poder Legislativo, apenas, do Judiciário.

Não obstante a não vinculação da Administração Pública na sistemática da repercussão geral, o Município poderia ser obrigado a rever, na esfera judicial, por provocação do órgão do Ministério Público, por exemplo, casos onde houve a aplicação da Lei de Parcelamento e Uso do Solo e isso poderia trazer sérios prejuízos ao direito de propriedade de milhares de cidadãos. Por isso, na espécie, a aprovação do PL 2.510/2019 e a sua conversão na Lei 14.285/2021 é muito positiva, pois permitirá resolver as situações com maior segurança jurídica a partir desse novo marco normativo.

Isso ocorre porque a edição da Lei Federal 14.285/2021 deixa para a legislação de uso e ocupação do solo urbano local, ouvido o Conselho Municipal de Meio Ambiente, a incumbência de definir faixas marginais distintas daquelas estabelecidas no Código Florestal. Com isso, fica aberto o caminho para adequações que levem em conta as peculiaridades locais e não um parâmetro único para todo o país.

## **2.2 Regularização fundiária urbana de interesse social**

Para fins de esclarecimento, a decisão do STJ e a edição da nova Lei 14.285/2021 não trouxeram alteração ao instituto de regularização fundiária urbana de interesse social e específica para núcleos urbanos informais localizados em Áreas de Preservação Ambiental (APP).

Para essas situações, a municipalidade deverá observar as diretrizes previstas no art. 11, § 2º, da Lei 13.465/2017, que modificou os arts. 64 e 65 do Código Florestal e autorizou as municipalidades a regularizar situações de informalidade urbana em áreas de APP, desde que as situações de informalidade estejam enquadradas nos dispositivos previstos em lei.

## **2.3 Projetos de Lei no Congresso Nacional como resposta à decisão do STJ**

O Projeto de Lei 2.510/2019, oriundo da Câmara dos Deputados, assim como o Projeto de Lei do Senado (PLS) 368/2012 e o Projeto de Lei 1.869/2021 que tramitavam conjuntamente no Senado vieram como uma resposta a essa decisão do STJ ao dispor sobre a regulamentação das faixas marginais dos cursos d'água em áreas urbanas consolidadas.

A aprovação do Projeto de Lei 2.510/2019 remetido à sanção presidencial e convertido na Lei Federal 14.285/2021 altera o Código Florestal (Lei 12.651/2012), a Lei de parcelamento do Solo Urbano (Lei 6.766/1979) e a Lei que dispõe de procedimentos de regularização fundiária em terras da União na Amazônia legal e suas atualizações (Lei

11.952/2009), que, dentre outras questões, traz a autonomia para que o Município possa definir a metragem das faixas marginais dos cursos d'água em área urbana consolidada.

A Confederação esclarece que, de acordo com a Lei 14.285/2021, o poder público local deverá seguir essas novas alterações no Código Florestal somente para áreas de APP enquadradas como áreas urbanas consolidadas. Isto é, devem respeitar a metragem estabelecida no art. 4º do Código Florestal de 30 a 500 metros, que varia de acordo com a largura do rio, para as áreas que não se enquadrarem no descrito na nova lei.

Portanto, nessas áreas urbanas consolidadas (ocupadas), caberá ao Ente municipal, por meio de lei municipal de matéria urbana, a competência para regulamentar novas metragens das faixas marginais das APP de cursos d'água, com a necessidade de ouvir o Conselho Estadual e Municipal de Meio Ambiente nas situações que estejam em conformidade com os marcos urbanísticos e as estratégias de desenvolvimento urbano previstos no macrozoneamento urbano. Dessa forma, não se trata da abertura de novos parcelamentos sem observar as normas de utilidade pública, tampouco novos desmatamentos nas áreas de proteção permanente de margem de rio, mas de estratégias de melhorias urbanas e acesso a serviços públicos para assegurar uma urbanização sustentável para a população, em especial as em vulnerabilidades e excluídas de políticas públicas. Outro ponto importante a ser considerado em relação à nova lei é que qualquer intervenção em área de preservação permanente só poderá ocorrer observados os casos de utilidade pública, interesse social, incluído regularização fundiária ou baixo impacto ambiental.

### **3 Alterações do Projeto de Lei nas legislações ambientais e urbanísticas**

#### **3.1 Lei de Parcelamento do Solo Urbano**

Importante salientar que a conversão do PL 2.510/2019 na Lei Federal 14.285/2022 altera a lei do parcelamento do solo urbano (Lei 6.766/1979) a fim de disciplinar a metragem mínima das faixas não edificáveis ao longo de águas correntes e dormentes, atribuindo autonomia ao Ente local.

A edição da Lei 14.285/2021, ao acrescentar o inc. III-B, altera o art. 4º da Lei de parcelamento do solo urbano (Lei 6.766/1979) relacionado aos requisitos urbanísticos para loteamento ao dispor de um novo regime que amplia a autonomia municipal para estabelecer a metragem para as faixas não edificáveis ao longo de águas correntes e dormentes:

Art. 4º. Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:

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

de margem, indicada em diagnóstico socioambiental elaborado pelo Município.

As alterações propostas na Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei 6.766/1979) remetem exclusivamente ao fato de o poder público local disciplinar metragens diferenciadas da faixa não edificável considerando os casos concretos e as estratégias de gestão urbana-ambiental local. Tal alteração deverá ser realizada por meio de leis que disciplinam exclusivamente o parcelamento do uso e ocupação do solo urbano, como os planos diretores regidos pela Lei Federal 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) e as leis de parcelamento, zoneamento do solo urbano (Lei Federal 6.766/1979) ou correlatas em conformidade ao disposto no Código Florestal.

Considerando aqueles Municípios que possuem obrigações de elaborar o plano diretor, conforme previsto no art. 41 da Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade):

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I – com mais de vinte mil habitantes;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no [§ 4º do art. 182 da Constituição Federal](#);

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

VI – incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

§ 1º No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadrados no inciso V do caput, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas.

§ 2º No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido.

§ 3º As cidades de que trata o **caput** deste artigo devem elaborar plano de rotas acessíveis, compatível com o plano diretor no qual está inserido, que disponha sobre os passeios públicos a serem implantados ou reformados pelo poder público, com vistas a garantir acessibilidade da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida a todas as rotas e vias existentes, inclusive as que concentrem os focos geradores de maior circulação de pedestres, como os órgãos públicos e os locais de prestação de serviços públicos e privados de saúde, educação, assistência social, esporte, cultura, correios e telégrafos, bancos, entre outros, sempre que possível de maneira integrada com os sistemas de transporte coletivo de passageiros. [\(Incluído pela Lei nº 13.146, de 2015\)](#) [\(Vigência\)](#)

A CNM chama atenção para as cidades que possuem atribuições adicionais na matéria urbanística, conforme previsto no inc. VI do referido artigo:

Art. nº 41 [...]

VI – incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

Esses Municípios possuem obrigações adicionais para estabelecer o conteúdo mínimo previsto nos planos diretores. Sendo assim, caberá atender de forma obrigatória o conteúdo adicional previsto nos arts. 42º-A e 42º-B do Estatuto da Cidade.

Atualmente, 1.601 Municípios em 26 estados estão classificados quanto à risco alto e muito alto no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. Estes deverão atender aos dispositivos do Estatuto da Cidade, considerando a sua realidade e suas capacidades institucionais, gerenciais e técnicas, além da necessidade de elaboração ou atualização das cartas geotécnicas de aptidão à urbanização (susceptibilidade, perigo e setorização dos riscos). Acesse aqui, os Municípios incluídos no cadastro: [encurtador.com.br/ijswV](http://encurtador.com.br/ijswV)

A Confederação chama atenção para a nova redação do art. 4º, inc. III-B, da Lei 6.766/1979, que trata da necessidade de um diagnóstico socioambiental a ser elaborado pelo poder público para estabelecer novas metragens para a faixa não edificável ao longo das águas correntes e dormentes em conformidade aos princípios da precaução.

A elaboração de um estudo socioambiental se trata de um levantamento de dados relativos às áreas urbanas ao longo dos cursos d'água, contemplando os aspectos físicos, ambientais, urbanos e sociais, na situação referida de áreas urbanas consolidadas.

Essa exigência constante na norma supracitada incide em responsabilidade para os Municípios. A CNM destaca que o estudo deve ser realizado por equipe multidisciplinar. Quando o Ente municipal não dispôr de um quadro técnico habilitado para executar a exigência deverá buscar apoio em universidades ou arcar com recursos próprios para a contratação dos referidos serviços, acarretando oneração aos cofres municipais. Portanto, os gestores que tiverem interesse em alterar as metragens das margens das áreas de preservação permanente marginais e das faixas não edificáveis ao longo dos cursos d'água, em área urbana consolidada, deve estar atentos a essa nova obrigação e aos custos necessários para o seu cumprimento.

A CNM alerta que a Lei 14.285/2021 não especifica quais são os critérios e as informações necessárias para compor o diagnóstico socioambiental. Portanto, estes



devem ser definidos em cada Município de acordo com as suas especificidades locais, considerando as normas urbanísticas e as condições ambientais.

### **3.2 Os vetos da Presidência da República**

Considerando a sanção presidencial que procedeu dois vetos parciais relacionados à Lei de Parcelamento do Solo Urbano, conforme transcrito a seguir:

Art. 4º .....

§ 6º As edificações localizadas nas faixas marginais de cursos d'água naturais, em áreas urbanas definidas por lei municipal ou distrital que aprovar o instrumento de planejamento territorial, ficam dispensadas da observância da exigência prevista no inciso III-B do caput deste artigo, desde que construídas até a data de 28 de abril de 2021 e que cumpram exigência de compensação ambiental determinada pelo órgão municipal ou distrital competente, salvo se houver ato devidamente fundamentado do poder público municipal ou distrital. (VETADO)

§ 7º Nos casos de utilidade pública ou de interesse social, a compensação ambiental prevista no § 6º deste artigo poderá ser feita de forma coletiva, conforme determinação do órgão municipal ou distrital competente.”(NR) (VETADO)

As justificativas para os vetos aos parágrafos § 6 e 7 foram contrárias ao interesse público, uma vez que, na ausência de instrumentos locais estabelecidos pelos Entes municipais ou distritais, não caberia à Lei de Parcelamento do Solo Urbano disciplinar regras e procedimentos para a regularização fundiária urbana. Dessa forma, tendo em vista essa contradição dos parágrafos com relação aos limites constitucionais relacionados à regularização fundiária urbana em situações de faixas de preservação ocupadas, a discordância das demais proposições legislativas vigentes apresentadas no Projeto de Lei relativas à Lei 12.651, de 25 de maio de 2012 (Código Florestal), além do estabelecimento de exigência de difícil cumprimento pelos Entes federativos, a conclusão dos procedimentos de regularização fundiária urbana será inviabilizada.

A Confederação Nacional de Municípios (CNM) explica que o poder público local já possui permissão para admitir procedimentos de regularização fundiária urbana de interesse social (REURB-S) e específico (REURB-E) de imóveis urbanos residenciais e não residenciais em Áreas de Preservação Permanente (APP), conforme disposto na Lei Federal 13.465/2017 – Marco Fundiário –, que alterou os arts. 64 e 65 do Código Florestal (Lei 12.651/2012), a fim de viabilizar a regularização destes imóveis em conformidade com a Resolução 369, de 28 de março de 2006, Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama).

### **3.3 Código Florestal**

A Lei 14.285/2021 altera o art. 4º do Código Florestal para incluir a possibilidade de a gestão municipal definir nova metragem das faixas marginais dos cursos d'água para as áreas urbanas consolidadas em lei municipal. Nesse processo, os conselhos estaduais e municipais de meio ambiente devem ser ouvidos para que o Município possa estabelecer as faixas marginais distintas das previstas no art. 4º da Lei 12.651/2012.

Essas alterações devem observar alguns critérios ambientais como a não ocupação de áreas de risco de desastres, assim como as diretrizes do plano de recursos hídricos, do plano de bacia, do plano de drenagem ou do plano de saneamento básico, se estes existirem.

Ademais, traz a previsão de que as novas atividades ou empreendimentos a serem instalados nas áreas de preservação permanente nas áreas urbanas consolidadas devem observar casos de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, conforme previsto pelo Código Florestal. A CNM esclarece quais são as atividades que se enquadram como utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental.

Os casos de utilidade pública são os citados no inc. VIII do art. 3º da Lei 12.651/2012: atividades de segurança nacional e proteção sanitária; obras de infraestrutura destinadas às concessões e aos serviços públicos de transporte, sistema viário, inclusive aquele necessário aos parcelamentos de solo urbano aprovados pelos Municípios, saneamento, energia, telecomunicações, radiodifusão, bem como mineração, exceto, neste último caso, a extração de areia, argila, saibro e cascalho; atividades e obras de defesa civil; atividades que comprovadamente proporcionem melhorias na proteção das funções ambientais das APP; outras atividades similares devidamente caracterizadas e motivadas em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto, definidas em ato do chefe do Poder Executivo federal.

Já os casos de interesse social são apontados no inc. IX do art. 3º do Código Florestal. São eles: atividades de controle do fogo, controle da erosão, erradicação de invasoras e proteção de plantios com espécies nativas; a exploração agroflorestal sustentável praticada na pequena propriedade ou posse rural familiar ou por povos e comunidades tradicionais, desde que não descaracterize a cobertura vegetal existente e não prejudique a função ambiental da área; a implantação de infraestrutura pública destinada a esportes, lazer e atividades educacionais e culturais ao ar livre em áreas urbanas e rurais consolidadas, observadas as condições estabelecidas nesta Lei; a regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda em áreas urbanas consolidadas, observadas as condições estabelecidas na Lei 11.977, de 7 de julho de 2009<sup>6</sup>; implantação de instalações necessárias à captação e à condução de água e de efluentes tratados para projetos cujos recursos hídricos são partes integrantes e essenciais da atividade; atividades de pesquisa e extração de areia, argila, saibro e cascalho, outorgadas pela autoridade competente;

---

<sup>6</sup> Não obstante o Código Florestal fazer referência expressa à Lei 11.977/2009, atualmente, as condições estão disciplinadas nas Leis 13.465/2017 e 14.118/2021, por motivo de revogação expressa.

outras atividades similares devidamente caracterizadas e motivadas em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional à atividade proposta, definidas em ato do chefe do Poder Executivo federal.

Por fim, as atividades de baixo impacto ambiental destacadas no inc. X do art. 3º do Código Florestal são abertura de pequenas vias de acesso interno e suas pontes e pontilhões, quando necessárias à travessia de um curso d'água, ao acesso de pessoas e animais para a obtenção de água ou à retirada de produtos oriundos das atividades de manejo agroflorestal sustentável; implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e efluentes tratados, desde que comprovada a outorga do direito de uso da água, quando couber; implantação de trilhas para o desenvolvimento do ecoturismo; construção de rampa de lançamento de barcos e pequeno ancoradouro; construção de moradia de agricultores familiares, remanescentes de comunidades quilombolas e outras populações extrativistas e tradicionais em áreas rurais, onde o abastecimento de água se dê pelo esforço próprio dos moradores; construção e manutenção de cercas na propriedade; pesquisa científica relativa a recursos ambientais, respeitados outros requisitos previstos na legislação aplicável; coleta de produtos não madeireiros para fins de subsistência e produção de mudas, como sementes, castanhas e frutos, respeitada a legislação específica de acesso a recursos genéticos; plantio de espécies nativas produtoras de frutos, sementes, castanhas e outros produtos vegetais, desde que não implique supressão da vegetação existente nem prejudique a função ambiental da área; exploração agroflorestal e manejo florestal sustentável, comunitário e familiar, incluindo a extração de produtos florestais não madeireiros, desde que não descaracterizem a cobertura vegetal nativa existente nem prejudiquem a função ambiental da área; outras ações 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.

#### **4. Potencial das APP na prevenção de desastres**

A função ambiental das APP que ainda possuem vegetação remanescente nas margens de cursos d'água (como por exemplo sistemas de água corrente, corredeiras, rios, riachos) são extremamente importantes em razão dos benefícios que estas oferecem aos Municípios, principalmente na prevenção da ocorrência de desastres e qualidade da vida urbana. A vegetação que está nas margens dos rios (também conhecida como mata ciliar ou floresta ripária) tem papel fundamental na preservação da estabilidade geológica e do solo. Portanto, previne a erosão do solo, assoreamento dos rios, o agravamento dos episódios de enxurradas, enchentes e deslizamentos de terra, contribuindo assim para a garantia da segurança dos munícipes que moram nas regiões próximas aos cursos d'água.

Esse tipo de desastre, decorrente do uso mal planejado do espaço urbano, além de colocar a população em risco, traz prejuízos financeiros aos Municípios. Os danos e os prejuízos causados por uma enchente ou deslizamento recaem diretamente sobre os Municípios, pois são os Entes federativos que terão de lidar com a resposta imediata à calamidade. Além do mais, caberá à municipalidade o dever de adotar ações de primeiros socorros e a realocação das pessoas que venham a ficar desabrigadas.

Outras funções ambientais que podem ser destacadas quanto à importância da permanência desses sistemas florestais estão no fato de que as matas ciliares além de terem a capacidade de reter o excesso de água em períodos de chuva intensa, auxiliando na prevenção das cheias, também devolvem esse excesso de água que ficou acumulada para os cursos d'água com a finalidade de diminuir os efeitos negativos dos períodos de seca.

Além do papel ambiental prestado a toda a sociedade, a manutenção dessa vegetação na margem dos rios influencia diretamente nas condições de qualidade e quantidade das águas, sendo essencial na redução de impactos negativos dos cursos d'água. Em outras palavras, a falta de proteção nas áreas de APP também desencadeará em aumento nos processos de poluição e como consequências teremos redução no equilíbrio desses ambientes. A diminuição desta estabilidade ambiental vem entrelaçada aos desastres e aos prejuízos econômicos.

De acordo com dados do Estudo elaborado pela CNM sobre danos e prejuízos causados por desastres no Brasil em 2020<sup>7</sup>, os prejuízos causados por inundações, enxurradas, alagamentos e deslizamentos somaram cerca de 4,5 bilhões de reais. Além disso, nesse mesmo ano, esse tipo de desastre deixou 52 mortos, 536 feridos, 2.899 enfermos, 28 mil desabrigados, 100 mil desalojados e 83 desaparecidos pelo Brasil. Por isso, proteger essa vegetação remanescente é uma medida de prevenção para que esses prejuízos e danos não sigam crescendo nos Municípios brasileiros.

Nas ações pós-desastre, o Município também se torna responsável pela reabilitação e reconstrução das áreas afetadas, incluindo medidas estruturais que objetivam recuperar o bem-estar da população o mais breve possível. Como por exemplo: recuperar pontes e estradas; promover medidas de apoio à economia da área afetada; construir moradias adequadas para populações afetadas pelo desastre; ordenar o espaço urbano; recuperar as áreas degradadas, entre outras ações.

Vale reforçar que, a cada ano que passa, se intensificam as notícias a respeito de Municípios assolados por enchentes, deslizamentos de encostas ou estiagens, que ocorrem tanto como resultado da ocupação urbana com a inobservância da proteção das áreas de APP ou por consequência das mudanças climáticas. Independente do motivo, a ausência dessa vegetação protetora ao longo dos rios ocasiona graves consequências econômicas e humanas aos Municípios. Portanto, é imprescindível que os gestores fiquem atentos a esta questão quando estiverem debatendo a redução das margens de proteção.

Por isso, a CNM incentiva que os Municípios busquem equilíbrio ao utilizar a nova prerrogativa, pois o mau uso acarretará impactos negativos e responsabilização por improbidade administrativa prevista na Lei 10.257/2001. A Lei 14.285/2021 deve ser aplicada pelo poder público local com cautela e efetivamente nas iniciativas das áreas urbanas consolidadas que assegurem melhores condições de vida para a população.

---

<sup>7</sup> Danos e prejuízos causados por desastres durante a pandemia em 2020. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/15043>. Acesso em: 8 jul. 2021.

Assim, seria possível almejar o desenvolvimento urbano sustentável juntamente com a redução de danos futuros para o próprio Município. Portanto, não se trata de um dispositivo para ampliar a expansão urbana destas áreas.

Durante esse processo de delimitação de novas margens de proteção de APP, é importante que os gestores fiquem atentos aos riscos, danos e prejuízos que podem ocorrer com a perda de vegetação nessas áreas nas margens dos rios. Deve-se buscar um equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a proteção ambiental ao se considerar suas particularidades locais com essa nova responsabilidade.

Cabe ressaltar que é um enorme desafio para os Municípios mensurar a correlação entre este importante recurso natural (áreas de APP), a expansão urbana não planejada sobre esses ecossistemas e os danos advindos da desatenção em relação à importância deste bem ambiental. Isso se deve ao fato de que a maioria dos Entes locais ainda carece de capacitação técnica, acesso a recursos financeiros ou estrutura para realizar os estudos e/ou mapeamentos necessários para o planejamento de ações. A retirada dessa vegetação, mesmo em áreas urbanas consolidadas, quando não respaldada nos estudos técnicos de aptidão à urbanização e não observada a capacidade de suportar novas construções, inclusive de utilidade pública, poderá ocasionar novas áreas suscetíveis a desastres por causa das chuvas.

A manutenção dessa vegetação nas margens dos cursos d'água se torna uma medida preventiva para evitar ou minimizar a ocorrência das enchentes e de outros episódios consequentes do excesso de chuvas, além disso, são menos onerosas e mais eficientes na gestão de riscos na prevenção de desastres. Em razão disso, é importante destacar que a proteção da cobertura vegetal em áreas de APP traz impactos positivos para todo o território do Município e não apenas para as áreas nas margens dos rios ou áreas de risco.

Ademais, outros impactos negativos que podem ser evitados seriam os problemas com abastecimento de água para os Municípios cujos rios sejam assoreados ou as áreas de recarga de aquíferos estejam comprometidas. Em um cenário de escassez hídrica, a preservação dessa vegetação em área de captação de água para abastecimento da população torna-se ainda mais relevante. A redução desses espaços especialmente protegidos, em nível local, implica, em médio prazo, o acirramento da crise hídrica no país, conforme estudo realizado pela Câmara de Meio Ambiente e Patrimônio Cultural do Ministério Público Federal. Portanto, essa vegetação tem um papel essencial para assegurar a qualidade de vida dos munícipes e resguardar a gestão municipal de futuros gastos financeiros com impactos negativos causados por esses problemas.

Vale mencionar que a presença dessas APP em áreas urbanas promove maior qualidade de vida e conforto ambiental à população ao amenizar a temperatura e manter a umidade do ar. Todos os benefícios se alinham com o Objetivo do Desenvolvimento Sustentável 11, que trata sobre tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis e da Nova Agenda Urbana.

Dessa forma, a médio e longo prazo, promover a preservação da vegetação das APP ajudará os Municípios a terem menos prejuízos econômicos e perdas de vidas humanas que poderiam vir a acontecer com a ocupação urbana dessas faixas. A manutenção dos serviços ambientais que as áreas de preservação permanente oferecem para população vem principalmente no sentido de assegurar o bem-estar dos municípios das gerações atuais e futuras.

Jurídico/CNM  
[juridico@cnm.org.br](mailto:juridico@cnm.org.br)  
(61) 2101-6613

Área Técnica de Planejamento Territorial e Habitação/CNM  
[habitacao@cnm.org.br](mailto:habitacao@cnm.org.br)  
(61) 2101-6039

Área Técnica de Meio Ambiente/CNM  
[meioambiente@cnm.org.br](mailto:meioambiente@cnm.org.br)  
(61) 2101-6038

Área Técnica de Defesa Civil/CNM  
[defesacivil@cnm.org.br](mailto:defesacivil@cnm.org.br)  
(61) 2101-6659