

A MUNICIPALIZAÇÃO DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APPS) DE CURSOS D'ÁGUA: UM AVANÇO OU RETROCESSO PARA FUTUROS URBANOS RESILIENTES?

THE MUNICIPALIZATION OF PERMANENT PRESERVATION AREAS (APPS) OF WATERCOURSES: AN ADVANCE OR A SETBACK FOR RESILIENT URBAN FUTURES?

LA MUNICIPALIZACIÓN DE ÁREAS DE PRESERVACIÓN PERMANENTE (APPS) DE CURSOS DE AGUA: ¿UN AVANCE O RETROCESO A FUTUROS URBANOS RESILIENTES?

// RESUMO

AUTOR

Karla Christina Batista de França 

FILIAÇÃO INSTITUCIONAL

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB)

E-MAIL

karla.cidades@gmail.com

DATA DE SUBMISSÃO: 27/ 02/24

DATA DE APROVAÇÃO: 00/ 00/00

DOI: 10.12957/GEOUERJ.2024.8809



E-ISSN 1981-9021
APRESENTAÇÃO EDIÇÃO ESPECIALXVII
GEOCRÍTICA2024, APRESENTAÇÃO N.46.

ESTE É UM ARTIGO DE ACESSO ABERTO
DISTRIBUÍDO SOB OS TERMOS DA LICENÇA
CREATIVECOMMONS BY-NC-SA 4.0, QUE
PERMITE USO, DISTRIBUIÇÃO E REPRODUÇÃO
PARA FINS NÃO COMERCIAIS, COM A CITAÇÃO
DOS AUTORES E DA FONTE ORIGINAL E SOB
A MESMA LICENÇA.

Este artigo visa analisar os efeitos da aprovação da Lei Federal 14.28 de 2021, que alterou a Lei 12.651 de 2012 e a Lei 6.766 de 1979. A referida lei institui um novo regime jurídico que confere aos entes municipais a prerrogativa de estabelecer novas metragens para a delimitação das faixas marginais dos cursos d'água natural, bem como das faixas não edificáveis em Áreas de Preservação Permanente (APPs) em contextos urbanos consolidados. A metodologia adotada inclui uma revisão da literatura sobre gestão urbana e ambiental, análise das decisões do Superior Tribunal de Justiça relacionadas ao tema e a ação direta de inconstitucionalidade 7146, que busca a anulação da Lei Federal 14.285 de 2021. Além disso, foram mapeadas iniciativas de municípios de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul que implementaram atos administrativos e leis visando à aplicação do novo instituto. O artigo pretende contribuir para o aprimoramento das políticas públicas integradas para APPs urbanas, focando na redução do risco de desastres e nas mudanças climáticas.

Palavras-chave: gestão urbana-ambiental; APPs; resiliência urbana

// ABSTRACT

This paper analyzes the effects of approving Federal Law 14.285/2021, which amended Law 12.651/2012 and Law 6.766/1979. This law establishes a new legal framework granting municipal entities the authority to set new measurements for delineating marginal strips of natural watercourses and non-buildable areas within Urban Areas of Permanent Preservation (APPs) in consolidated urban contexts. The methodology includes a literature review on urban and environmental management, an examination of relevant decisions by the Superior Court of Justice, and an analysis of Direct Action of Unconstitutionality (ADI) 7146, which seeks to annul Federal Law 14.285/2021. Additionally, the study maps initiatives from municipalities in Santa Catarina and Rio Grande do Sul that have enacted administrative measures and legislation to implement the new framework. The paper aims to contribute to advancing integrated public policies for urban APPs, focusing on mitigating disaster risks and addressing climate change.

Keywords: urban-environmental management; APPs; urban resilience

// RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo analizar los efectos de la aprobación de la Ley Federal 14.28 de 2021, la cual modifica la Ley 12.651 de 2012 y la Ley 6.766 de 1979. Esta nueva legislación establece un régimen jurídico renovado que otorga a las municipalidades la prerrogativa de definir nuevas dimensiones para la delimitación de franjas marginales de cursos de agua naturales, así como de zonas no edificables en Áreas de Preservación Permanente (APP) en contextos urbanos consolidados. La metodología empleada incluye una revisión de la literatura sobre gestión urbana y ambiental, un análisis de las decisiones del Tribunal Superior de Justicia pertinentes al tema, y el examen de la acción directa de inconstitucionalidad 7146, que busca la nulidad de la Ley Federal 14.28 de 2021. Además, se ha llevado a cabo un mapeo de iniciativas de municipios en los estados de Santa Catarina y Rio Grande do Sul que han implementado actos administrativos y leyes encaminadas a la aplicación de la nueva normativa. El artículo tiene la intención de contribuir a la mejora de las políticas públicas integradas para las APP urbanas, con un enfoque en la reducción del riesgo de desastres y el cambio climático.

Palabra Clave: gestión urbano-ambiental; APPs; resiliencia urbana

INTRODUÇÃO

As Áreas de Preservação Permanente (APPs), estão presentes em todos os municípios, tanto em áreas rurais quanto urbanas. Essas reservas são essenciais para a preservação da vegetação, a qualidade ambiental, a permeabilidade do solo e a manutenção da segurança dos níveis dos corpos hídricos. Além disso, contribuem para a proteção dos corredores ecológicos, influenciando positivamente o microclima, o bem-estar das comunidades e a resiliência dos territórios, conforme definido na Lei 12.651 de 2012.

Atualmente, as metragens mínimas obrigatórias para reserva de faixas marginais e das faixas não edificáveis ao longo de corpos hídricos nas Áreas de Preservação Permanente (APPs) são definidas pela Lei 12.651 de 2012. Esta legislação, em seu artigo 4º, estabelece parâmetros gerais para a definição das metragens nas APPs tanto em áreas urbanas quanto rurais. É importante ressaltar que esses parâmetros não se limitam apenas às metragens, mas também consideram uma variedade de fatores e estudos técnicos, que incluem características e funções ambientais e ecossistêmicas.

Os conflitos existentes relacionados às Áreas de Preservação Permanente (APPs) em contextos urbanos têm sido objeto de intensos debates na esfera da ciência, do Congresso Nacional e do sistema judiciário brasileiro especialmente relacionado a intervenção antrópica danosa aos ecossistemas decorrentes dos processos acelerados de ocupações, atividades econômicas e intervenções em desconformidade às normas que devem assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (AZEVEDO; OLIVEIRA, 2014)

A literatura consolidada brasileira a respeito da gestão urbana e ambiental reconhecem a relevância das funções das APPs em meio urbano, dentre elas, destacam-se: i) a ecológica - com mecanismos ecossistêmicos de proteção do solo, corpos hídricos, refúgios da fauna e flora por meio dos corredores ecológicos e áreas verdes; ii) as funções sociais e educativas - fomentam atividades de educação ambiental e patrimonial e, iii) planejamento urbano sustentável - reabilitação das funções ecológicas das APPs e sua integração ao sistema de gestão urbana e ambiental para o bem-estar das comunidades e a redução da vulnerabilidade socioambiental. (CORRÊA, 2016)

A delimitação das Áreas de Preservação Permanente (APPs) em áreas urbanas tem sido objeto de alterações no arcabouço jurídico brasileiro, especialmente, no âmbito do Congresso Nacional com inúmeras iniciativas de projetos de lei para alterar a Lei 12.651 de 2012. Essas iniciativas em sua maioria visam flexibilizar as regras para ampliar a permissão das tipologias de ocupação, competências e as metragens. A modificação mais recente que alterou o regime jurídico das APPs refere-se a aprovação da Lei 14.285 de 2021 que autoriza os municípios a delimitar metragens em regime de especialidade à regra geral das APPs em cursos d'água em contextos de área urbana consolidada.

O objetivo principal deste artigo é analisar os efeitos da aprovação da Lei Federal 14.285 de 2021, que estabeleceu um novo regime jurídico, conferindo autonomia aos entes municipais

para a delimitação das faixas marginais dos cursos d'água naturais e das faixas não edificáveis em Áreas de Preservação Permanente (APPs) nas áreas urbanas consolidadas.

O artigo, adicionalmente, procura identificar municípios que adotaram alguma iniciativa na esfera executiva ou legislativa de incorporar o novo regime em seu arcabouço legal, entre o período de fevereiro de 2022 a março de 2023.

Os procedimentos metodológicos adotados consistiram em uma revisão sistemática da literatura nas áreas das ciências humanas, sociais aplicadas e ambientais, dirigindo a atenção para as alterações normativas que afetam as Áreas de Preservação Permanente (APPs). Essa revisão foi conduzida à luz dos normativos relacionados ao planejamento e gestão urbana, com ênfase na Lei 10.257 de 2001, que institui o Estatuto da Cidade, e na Lei 12.608 de 2012, que estabelece a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC).

Em paralelo, foram analisados os condicionantes normativos das iniciativas de projeto de lei que resultaram na aprovação e sanção da Lei 14.285 de 2021. Essa lei foi uma resposta à tese firmada pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) no julgamento do tema repetitivo 1010, que trata da definição e delimitação das faixas não edificáveis nas Áreas de Preservação Permanente (APPs) em áreas urbanas consolidadas.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) determinou que, em áreas urbanas, deve-se observar o disposto no artigo 4º da Lei 12.651 de 2012 para a definição da faixa não edificável nas Áreas de Preservação Permanente (APPs) de qualquer curso d'água, seja perene ou intermitente. Esta decisão visa harmonizar a aplicação das normas, excluindo a utilização do artigo 4º da Lei 6.766 de 1979 (Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano). e baliza a orientação aos órgãos judiciais e operadores do direito na interpretação e prevalência da Lei 12.651 de 2012.

Adicionalmente, foi desenvolvido um mapeamento para identificar os municípios que implementaram iniciativas na esfera executiva ou legislativa para incorporar o novo regime legal ao seu arcabouço normativo. Para tanto, foram realizadas consultas por meio de aplicativos gratuitos que possibilitaram o acompanhamento de projetos de lei e legislações aprovadas nos governos municipais.

As buscas foram conduzidas em sites das prefeituras, de entidades representativas dos governos municipais e da construção civil, destacando-se a Confederação Nacional de Municípios (CNM), a Federação de Consórcios, Associações e Municípios de Santa Catarina (FECAM), a Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), além de manifestações dos Ministérios Públicos e conteúdos jornalísticos relacionados ao tema, considerando o período de fevereiro de 2022 a março de 2023.

O artigo está estruturado em três seções principais. Na primeira seção, analisamos os marcos regulatórios que consolidaram o conceito de Áreas de Preservação Permanente (APPs) dentro do arcabouço normativo regulatório, com ênfase na gestão urbana e ambiental.

Na segunda seção, examinamos a decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ) no tema repetitivo 1010, que estabeleceu o entendimento jurídico de que o artigo 4º da Lei 6.766 de 1979 não se aplica para o estabelecimento das metragens faixas não edificáveis em APPs em cursos d'água. Também abordamos a resposta do Congresso Nacional a essa decisão, que incluiu a tramitação em regime de urgência do Projeto de Lei 2.510 de 2019 e seus apensados, os quais

foram convertidos na Lei 14.285 de 2021, instituindo um novo regime jurídico para a definição e delimitação das APPs em áreas urbanas consolidadas.

Na seção subsequente, apresentamos as iniciativas municipais em andamento para adaptar o novo regime às suas normas urbanas e ambientais. Destacamos os variados procedimentos adotados pelas municipalidades para incorporar os dispositivos da Lei 14.285 de 2021.

Na conclusão, apresentamos recomendações sobre o regime das Áreas de Preservação Permanente (APPs) em contextos urbanos consolidados. As recomendações enfatizam a importância da adaptação das cidades às mudanças climáticas e o papel das APPs nesse processo.

POR UM PLANEJAMENTO URBANO MAIS RESILIENTE, INCLUSIVO.

Na formação das cidades brasileiras, os rios urbanos desempenham, em diferentes graus, um papel fundamental na estruturação dos modos de vida, na configuração da paisagem, no bem-estar das comunidades e na gestão do território. Nesse contexto, as Áreas de Preservação Permanente (APPs) e suas transformações regulatórias refletem, em certa medida, as dimensões históricas, bem como os contextos políticos, econômicos e sociais das cidades.

A revisão da literatura revela a evolução das nuances normativas na definição e delimitação das Áreas de Preservação Permanente (APPs), especialmente as alterações da terminologia florestas protetoras para o conceito de APPs. Segundo Antunes (2015), ao sistematizar as alterações normativas relacionadas ao instituto das APPs no Brasil, o autor destaca a importância do Decreto 4.421 de 1921, que instituiu o Serviço Florestal do Brasil e delegou ao órgão a responsabilidade pela criação, conservação e definição das florestas. A referida lei estabelecia as funções das florestas protetoras, conforme transcrito a seguir:

[...] i) beneficiar a higiene e a saúde pública; (ii) garantir a pureza e abundância dos mananciais aproveitáveis à alimentação; (iii) equilibrar o regime das águas correntes que se destinam não só às irrigações das terras agrícolas como também às que servem de vias de transporte e se prestam ao aproveitamento de energia; (iv) evitar os efeitos danosos dos agentes atmosféricos; (v) impedir a destruição produzida, pelos ventos; (vi) obstar a deslocação das areias movediças como também os esbarrocamentos, as erosões violentas, quer pelos rios, quer pelo mar; e (vii) auxiliar a defesa das fronteiras (BRASIL, 1921)

Posteriormente, em 1934, foram editados importantes normativos voltados à proteção ambiental que possuem interface com áreas sensíveis ambientais. Destacam-se, entre eles, o Decreto 24.643, de 1934 (Código de Águas), e, especialmente, o Decreto 23.793, também de 1934, que instituiu o Código Florestal. Este último estabeleceu quatro categorias de florestas: protetoras, remanescentes, modelo e de rendimento.

Nesse contexto, Antunes (2015) observa que a terminologia "florestas protetoras" manteve os aspectos centrais da terminologia previamente estabelecida. O autor sublinha que

a classificação das florestas como "protetoras" se baseia em critérios finalísticos das funções ambientais, conforme detalhado a seguir:

Art. 4º. Serão consideradas florestas protectoras as que, por sua localização, servirem conjuncta ou separadamente para qualquer dos fins seguintes:

- a) conservar o regimen das aguas;
 - b) evitar a erosão das terras pela acção dos agentes naturais;
 - c) fixar dunas;
 - d) auxiliar a defesa das fronteiras, de modo julgado necessario pelas autoridades militares;
 - e) assegurar condições de salubridade publica;
 - f) proteger sitios que por sua belleza mereçam ser conservados;
 - g) asilar especimens raros de fauna indigena.
- (BRASIL, 1934 redação original mantida)

O Código Florestal de 1934 representou um avanço significativo ao estabelecer parâmetros para a exploração das florestas, incluindo proibições e sanções, tanto gerais quanto regionais, e atribuiu ao Ministério da Agricultura a competência para classificar áreas específicas. O instituto também abordou a cooperação entre os entes federativos no que diz respeito às florestas protetoras, estabelecendo no artigo 10º, a competência subsidiária dos entes subnacionais, conforme a Constituição Federal vigente à época (BRASIL, 1934; PEREIRA, 1950; CAMPOS, 2020).

Para Roriz (2013), essas atribuições reforçaram a proteção de áreas frágeis, contribuindo para o aprimoramento das legislações subsequentes que definiram de forma mais precisa a terminologia e o conceito de Áreas de Preservação Permanente.

Em 1965, a Lei 4.771 atualizou o Código Florestal, trazendo avanços significativos na definição de parâmetros para a preservação da vegetação nativa, especialmente em relação às Áreas de Preservação Permanente (APPs). Embora o novo texto normativo tenha introduzido inovações importantes, não explicitou a terminologia de Áreas de Preservação Permanente, mantendo uma interpretação similar à da legislação anterior, que abrangia florestas e outras formas de vegetação existentes no território nacional.

Ahrens (2005) explica que, ao conservar a terminologia "florestas" e "demais formas de vegetação", a Lei 4.771 visava evitar interpretações múltiplas e divergentes. Segundo o autor, a lei trouxe avanços ao definir "florestas de preservação permanente", especificando sua localização e as faixas marginais mínimas, especialmente ao longo dos cursos d'água, ampliando a proteção não apenas às florestas, mas também às demais formas de vegetação.

Adicionalmente, o artigo 3º da referida lei possibilitou o reconhecimento dessas áreas por meio de atos declaratórios do Poder Público, desde que atendessem à destinação prevista no dispositivo. A norma também avançou ao regulamentar a supressão total ou parcial das florestas de preservação permanente, condicionando tal supressão à prévia autorização do Poder Executivo Federal. Além disso, estabeleceu que as atividades permitidas, em regime especial,

seriam aquelas voltadas à execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública, ou interesse social (BRASIL, 1965).

A Medida Provisória 2.166-67, de 2001, trouxe alterações nos artigos 1º, 4º, 14º, 16º e 44º da Lei 4.771, de 1965, introduzindo a terminologia das Áreas de Preservação Permanente (APPs) que se consolidou no ordenamento jurídico. A Medida Provisória também introduziu disposições que autorizam a supressão de vegetação em Áreas de Preservação Permanente (APPs).

A respeito do assunto, Pertille et al. (2015) destacam que a falta de clareza normativa sobre a supressão de vegetação gerou conflitos significativos. Estes conflitos foram, em parte, resolvidos posteriormente pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) por meio da Resolução 369 de 2006 e atualizações. Esta resolução estabelece as condições para atividades de utilidade pública, interesse social ou de baixo impacto ambiental, além de detalhar os respectivos procedimentos operacionais para sua implementação, entre outras especificações.

A Lei 12.651, de 2012, que é frequentemente referida como o Novo Código Florestal, trouxe alterações significativas em relação à legislação anterior. Vale explicar, que a edição da Lei 12.651 de 2012 não atualiza apenas os dispositivos do Código Florestal de 1965, mas também a norma atualizou a disciplina da proteção da vegetação nativa, promovendo mudanças relevantes nas Lei 6.938 de 1981 (Política Nacional do Meio Ambiente) e na Lei 11.428 de 2006 (popularmente conhecida como Lei do Bioma Mata Atlântica) e em outras legislações correlatas.

No âmbito da Lei 12.651, de 2012, a definição de Áreas de Preservação Permanente (APPs) estabelecida pela legislação anterior foi mantida, embora a nova norma tenha introduzido alterações significativas no regime dessas áreas.

Antunes (2015), ressalta as modificações no artigo 4º, que passou a abranger a expressão "áreas urbanas e rurais". Segundo o autor, a inclusão da expressão "áreas urbanas" pelos legisladores visava evitar a aplicação estrita do artigo sem considerar critérios técnicos específicos.

Os aprimoramentos introduzidos pela normativa e posteriormente regulamentados por meio de resoluções do CONAMA, que se alinham com os objetivos deste artigo, referem-se à modificação dos critérios para a medição da largura das faixas marginais de Áreas de Preservação Permanente (APPs) ao longo de cursos d'água. Medeiros (2013) realiza uma sistematização dos normativos regulatórios e diretrizes relacionados aos parâmetros de referência para estabelecer a metragem das faixas marginais das APPs em cursos d'água. Para o autor, a Lei 12.651, de 2012, em seu artigo 4º, ao definir o parâmetro de medição a partir da borda da calha do leito regular, avança na correção dos equívocos das legislações e resoluções anteriores que consideravam parâmetros distintos, por vezes de difícil aplicação para a demarcação, como, anteriormente disciplinado o parâmetro do nível mais alto considerando a cheia sazonal do curso d'água perene ou intermitente, conforme disposto na Resolução 303, de 2002, do CONAMA. Segundo Medeiros, a nova redação da lei avança no princípio da proporcionalidade, oferecendo proteção adequada e uma orientação mais clara para a aplicação da norma.

Apesar dos avanços técnicos e normativos, Pedroso Júnior et al. (2015) evidenciam um dissenso na comunidade científica e jurídica brasileira em relação às Áreas de Preservação

Permanente (APPs) e à recuperação dessas áreas em ambientes urbanos que sofreram perda de funções ambientais. Os autores destacam que, apesar do papel crucial das APPs na proteção e qualidade ambiental das cidades, essa proteção tem sido gradualmente relativizada devido à urbanização desarticulada do planejamento urbano, intensificando a degradação ambiental. Mesmo quando a recuperação das funções ambientais dessas áreas se mostra tecnicamente inviável, a comunidade científica considera necessário que haja esforços federativos para restaurar essas funções ou, quando isso não for possível, implementar medidas de compensação.

Santos (2004) chama a atenção para a complexidade do ordenamento das cidades, argumentando que, em regra, não há um planejamento estruturante e integrado de longo prazo que estabeleça estratégias, resultados e monitoramento nos instrumentos de médio e curto prazo. Esse planejamento é essencial para conciliar as infraestruturas urbanas, empregos, mobilidade, necessidades da sociedade e a proteção das Áreas de Preservação Permanente (APPs).

Por outro lado, segmentos da comunidade científica argumentam que a ocupação e a inclusão de Áreas de Preservação Permanente (APPs) que perderam suas funções ambientais no sistema de expansão urbana não deveriam enfrentar obstáculos, desde que sejam respeitadas as normas protetivas voltadas à redução de riscos de desastres e suas particularidades. Esses segmentos também criticam a Lei 12.651 de 2012 por não oferecer soluções diferenciadas para as APPs que garantam segurança jurídica em contextos urbanos diversificados (PEDROSO JUNIOR et al, 2015).

Nesse contexto, uma das principais repercussões na esfera do planejamento urbano e no fortalecimento da sustentabilidade foi a aprovação, em 2001, da Lei 10.257, conhecida como Estatuto da Cidade. Esta legislação regulamentou os artigos 182º e 183º da Constituição Federal e estabeleceu o plano diretor como o instrumento básico da política urbana, influenciando diretamente a gestão e o desenvolvimento das cidades.

A aprovação do Estatuto da Cidade tem uma significativa repercussão para o meio ambiente, uma vez que visa assegurar as funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Entre suas diretrizes, destaca-se a garantia do direito à cidade sustentável, alcançado por meio da promoção do acesso à terra urbanizada, moradia, saneamento ambiental, infraestrutura urbana, transporte, serviços públicos, trabalho e lazer para as atuais e futuras gerações (BRASIL, 2001).

A respeito do assunto, Araújo (2002) destaca que as diretrizes do Estatuto da Cidade têm potencial para gerar impactos positivos na qualidade ambiental e argumenta que essas diretrizes não devem ser vistas apenas como orientações teóricas a serem seguidas pelas autoridades e equipes técnicas locais; a sua não observância configura improbidade administrativa por parte dos agentes públicos.

No que diz respeito à repercussão ambiental, a autora argumenta que as normas ambientais devem ser integradas na formulação de regras específicas para urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, a fim de assegurar o direito à cidade sustentável. Nesse contexto, os instrumentos urbanos e ambientais foram recomendados aos planos diretores. Estes instrumentos impõem restrições à edificação e à expansão urbana, integrando o

desenvolvimento urbano ao ambiente natural de forma sustentável. Essas regras estabelecem permissões, restrições e proibições, bem como mecanismos de proteção para as áreas ambientalmente mais sensíveis, e definem exigências de conteúdos mínimos para os planos diretores (ARAÚJO, 2002; SANTOS, 2004).

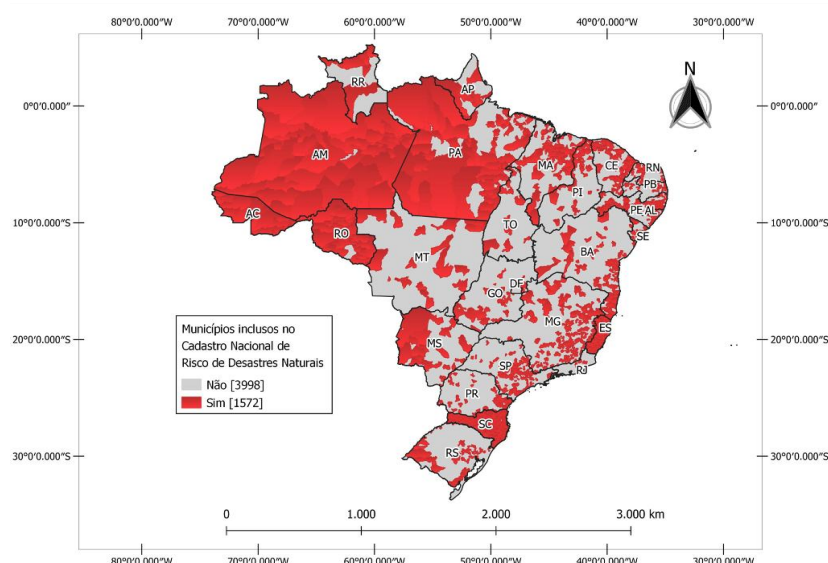
A promulgação da Lei 12.608, de 2012, que instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e estruturou o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC), teve repercussões significativas tanto para o Estatuto da Cidade quanto para a proteção ambiental dos territórios mais vulneráveis. Este marco legal fortaleceu a abordagem de redução de riscos de desastres ao estabelecer exigências mais rigorosas para o uso e ocupação do solo e disciplinar conteúdos adicionais nos planos diretores dos territórios mais vulneráveis aos riscos de desastres.

Adicionalmente, a legislação conferiu à União a responsabilidade de criar um cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis a deslizamentos de grande impacto, inundações repentinas e processos geológicos ou hidrológicos correlatos. Este cadastro é atualmente regulamentado pelo Decreto Federal 10.692, de 3 de maio de 2021, e suas atualizações subsequentes.

A Lei 12.608, de 2012, introduziu alterações significativas em diversos institutos jurídicos, incluindo a incorporação dos artigos 42-A e 42-B ao Estatuto da Cidade. Esses artigos estabelecem obrigações específicas para o planejamento urbano, especialmente para os municípios cadastrados no registro nacional de áreas suscetíveis a deslizamentos de grande impacto, inundações repentinas e processos geológicos ou hidrológicos correlatos. Além disso, a lei promove modificações na legislação referente ao parcelamento do solo urbano, regulamentada pela Lei 6.766, de 1979.

Conforme os dados disponíveis até o final de 2021, foram identificados 1.572 municípios no cadastro nacional (conforme ilustrado na Figura 1). Estes municípios estão sujeitos às diretrizes urbanas mais rigorosas estabelecidas pelo Estatuto da Cidade.

Figura 1. Municípios vinculados ao Cadastro Nacional de Risco de Desastres



Fonte: Elaboração própria (2022), dados CEMADEN (2021).

Este arcabouço regulatório é fundamental para fortalecer a resiliência urbana e promover a proteção ambiental. O novo marco regulatório de Proteção e Defesa Civil introduziu restrições obrigatórias para a criação de novos parcelamentos do solo urbano, visando proteger áreas ambientais sensíveis e aprimorar o controle sobre os riscos de desastres. Além disso, estabeleceu diretrizes específicas para os municípios incluídos no cadastro nacional de risco, como a aplicação de zoneamentos com base nas recomendações das cartas geotécnicas de aptidão para urbanização. Essas diretrizes incluem restrições adicionais ao parcelamento do solo e exigências para a implementação de mecanismos de prevenção e mitigação de riscos, bem como a formulação de instrumentos específicos voltados à proteção ambiental.

Apesar do fortalecimento do arcabouço legislativo e dos avanços significativos nos instrumentos de proteção ambiental e urbana, a Organização Não-Governamental MapBiomas, utilizando imagens de satélite de 1985 a 2020, identificou uma densa ocupação de construções e infraestruturas dentro dos limites das faixas de 30 metros ao longo das Áreas de Preservação Permanente (APPs) de corpos hídricos, como rios e córregos, em contextos urbanos.

O estudo intitulado “Análise da Ocupação Urbana em Torno de Corpos Hídricos no Brasil”, revelou que a ocupação dentro dos limites das faixas de 30 metros das APPs quase dobrou, passando de 61,6 mil hectares em 1985 para 121 mil hectares em 2020, o que representa um aumento de 102% na ocupação urbana dentro dessas áreas. Além disso, o estudo destacou que 17 municípios lideram a ocupação irregular das APPs urbanas. Entre esses municípios, seis estão localizados na Amazônia Legal - Rio Branco (AC), Cuiabá (MT), Belém (PA), Boa Vista (RR), Palmas (TO) e Manaus (AM) e onze estão na Bacia do Paraná, Brasília (DF), Campinas (SP), Campo Grande (MS), Curitiba (PR), Goiânia (GO), Londrina (PR), Ribeirão Preto (SP), Santo André (SP), São Bernardo do Campo (SP), São Paulo (SP) e Sorocaba (SP). (MAPBIOMAS, 2022).

Com base no estudo realizado pelo MapBiomas, conduzimos análises comparativas exploratórias através da sobreposição de diversas fontes de dados especialmente nos municípios que lideram a ocupação irregular. As fontes de dados incluem informações da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) para os anos de 2019 e 2021, nas quais utilizamos variáveis disponíveis na seção de planejamento urbano (edição 2019) e da política de proteção e defesa civil (edição 2021).

Para a seleção das variáveis nesta análise, foram considerados os dispositivos dos artigos 42-A e 42-B do Estatuto da Cidade, que devem ser incorporados aos planos diretores como conteúdos adicionais além dos requisitos mínimos. Esses dispositivos tratam da prevenção de enchentes e inundações, estabelecendo mecanismos para o controle e a fiscalização do uso do solo. Adicionalmente, a existência do Plano Municipal de Redução de Riscos de Desastres foi identificada como uma variável relevante para esta análise exploratória.

De maneira complementar, realizamos a sobreposição dos resultados das análises com a base de dados dos recortes metropolitanos e aglomerados urbanos fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para identificar a inclusão dos municípios em arranjos metropolitanos. Também incorporamos informações do Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2iD) para identificar os registros de ocorrências de desastres.

Esse levantamento é relevante para identificar variáveis que têm potencial para fortalecer a resiliência dos planos diretores municipais na proteção das áreas ambientais mais sensíveis e para aprimorar as soluções e alternativas para as APPs urbanas.

Os resultados revelaram que os dezessete municípios que lideram a ocupação irregular das APPs possuem planos diretores. Dentre essas, onze municipalidades, representando 64%, estão incluídas no Cadastro Nacional de Risco a Desastres: Rio Branco (AC), Cuiabá (MT), Belém (PA), Boa Vista (RR), Manaus (AM), Campinas (SP), Campo Grande (MS), Curitiba (PR), Ribeirão Preto (SP), Santo André (SP) e São Bernardo do Campo (SP).

Além de Rio Branco, os demais dez municípios estão localizados em regiões metropolitanas e devem compatibilizar seus planos diretores às estratégias do plano de desenvolvimento urbano integrado em conformidade às diretrizes estabelecidas pela Lei Federal 13.089, de 2015, que institui o Estatuto da Metrópole. Contudo, vale mencionar que a gestão metropolitana não avançou na integração dos instrumentos de planejamento e governança.

As análises exploratórias identificaram que os planos diretores das onze municipalidades registradas no Cadastro Nacional de Risco a Desastres incorporam mecanismos que promovem a resiliência, conforme os dispositivos do Estatuto da Cidade. No entanto, observou-se que a presença das variáveis nos planos diretores é desigual, especialmente no que se refere à existência do Plano de Redução de Riscos de Desastres, conforme detalhado no Quadro 1.

Quadro 1. Análise exploratória de indicadores de resiliência nos planos diretores dos municípios incluídos no cadastro

Município	Classificação Urbana	Planos diretores que previnem enchentes e inundações de diversos tipos.	Mecanismos de controle e fiscalização para evitar ocupação em áreas suscetíveis a ocorrência de desastres	Carta geotécnica de aptidão a urbanização	Plano Municipal de Redução de Risco de Desastres
Rio Branco/AC	—	sim	sim	sim	sim
Manaus/AM	RM	nao	nao	sim	sim
Boa Vista/RR	RM	sim	sim	nao	nao
Belém/PA	RM	nao	nao	nao	nao
Campinas/SP	RM	sim	sim	sim	nao
Ribeirão Preto/SP	RM	sim	sim	nao	sim
Santo André/SP	RM	sim	sim	sim	sim
São Bernardo do Campo/SP	RM	nao	sim	sim	sim
Curitiba/PR	RM	sim	sim	sim	sim
Campo Grande/MS	—	sim	sim	sim	nao
Cuiabá/MT	RM	sim	sim	sim	sim

Fonte: Elaboração própria (2023). MUNIC/IBGE (2019, 2021)

No que tange à existência de dispositivos destinados à prevenção de enchentes ou inundações nos Planos Diretores, constatou-se que 72% das onze municipalidades analisadas possuem instrumentos, especialmente relacionados a zoneamentos restritivos à ocupação nas margens de rios. No que diz respeito à implementação de planos de redução de riscos, 54,2% das municipalidades investigadas afirmaram dispor de tal instrumento. Esses planos são essenciais para a formulação de políticas integradas voltadas à gestão de cidades resilientes. Uma variável frequentemente encontrada nos planos diretores de 90% dessas municipalidades

refere-se à presença de mecanismos de controle e fiscalização de áreas suscetíveis a riscos de desastres, integrados com dispositivos relacionados à oferta de moradias de interesse social e programas de reassentamento, embora estes últimos sejam abordados de forma generalista. Em relação à presença de carta geotécnica de aptidão para urbanização, 72% das municipalidades confirmaram a existência do instrumento, embora não tenha sido explicitado se a aprovação de projetos segue os condicionantes estabelecidos pela carta.

Ao realizarmos a sobreposição dos municípios que lideram a ocupação irregular das APPs urbanas em torno dos corpos hídricos como a ocorrência de desastres, identificamos, o registro de um total de 131 eventos no período de 2013 a 2022 de origem hidrológicos, ou seja, eventos relacionados a inundações, enxurradas e alagamentos nestes municípios. Os dados foram consultados e tabulados a partir das informações públicas disponibilizadas pelo Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2iD).

Embora as análises exploratórias tenham identificado a presença de instrumentos de gestão territorial, estudos científicos, como o mencionado pelo MapBiomass, revelam uma rápida expansão das ocupações irregulares nas margens das Áreas de Preservação Permanente (APPs). Além disso, é relevante notar que a maioria dos registros de ocorrência de desastres são de origem hidrológicos e ocorrem em áreas de ocupação de várzeas e planícies de inundação natural dos cursos d'água, bem como em áreas de encosta com acentuado declive. (IPEA, 2024)

Os dados exploratórios revelam uma tendência para a exposição a diferentes tipos de riscos de desastres nas comunidades, evidenciando uma discrepância na presença e na implementação de mecanismos de gestão e fiscalização urbana e ambiental. Dessa forma, as análises destacam a necessidade de aprimorar a avaliação, o monitoramento e a gestão das áreas ambientalmente sensíveis.

Nesse contexto, Vasconcelos (2024) propõe a criação de um Índice de Preservação Permanente (IPP), que incorpora a legislação vigente como uma variável central para avaliar a eficácia dos instrumentos de proteção legal e seu grau de efetividade em diferentes contextos urbanos que impactam as APPs. Esse índice poderia proporcionar uma base mais sólida para orientar as ações de planejamento e gestão territorial.

Embora as análises exploratórias tenham identificado a presença de instrumentos de gestão, a produção científica destaca a necessidade de aprimorar a avaliação, o monitoramento e a gestão das Áreas de Preservação Permanente (APPs) urbanas. O objetivo é harmonizar as assimetrias existentes na implementação das normas em contextos urbanos diversificados e frente a fatores naturais e antropogênicos, assegurando que as práticas de gestão sejam adequadas para enfrentar os desafios ambientais contemporâneos.

Além disso, a produção científica revela os avanços na regulação das APPs, bem como os desafios práticos na aplicação das normas, controle e fiscalização. Nesse contexto, a próxima seção examina os meandros normativos que resultaram na criação do novo marco legal para as APPs urbanas no contexto de áreas consolidadas.

CAMINHOS E DESCAMINHOS DO NOVO REGIME JURÍDICO PARA AS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTES URBANAS E FAIXAS NÃO EDIFICÁVEIS

Em 30 de dezembro de 2021, foi aprovada a Lei 14.285, que institui um novo marco regulatório para as Áreas de Preservação Permanente (APPs), situadas nas margens de corpos hídricos em áreas urbanas consolidadas. Esta legislação confere aos governos municipais a competência para definir novas metragens para as faixas marginais e não edificáveis ao longo de cursos d'água, estabelecendo diretrizes distintas das metragens previamente definidas no artigo 4º da Lei 12.651 de 2012, aplicáveis especificamente a essa nova tipologia de APPs em contextos urbanos consolidados.

A aprovação da Lei 14.285 implicou modificações em três legislações principais: a Lei 12.652 de 2012, a Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei 6.766 de 1979) e a Lei de Regularização Fundiária em Terras da União, na Amazônia Legal (Lei 11.952 de 2009), o quadro 1 apresenta os principais dispositivos que o instituto alterou de maneira resumida.

Quadro 2. Principais alterações introduzidas pela Lei 14.285 de 2021

Lei Alterada	Elemento	Descrição
12.651 de 2012	Art. 3, XXVI Área Urbana Consolidada	inclusão e definição de área urbana consolidada
	Crítérios: Inclusão no Perímetro Urbano	Estar incluída no perímetro urbano ou em zona urbana pelo plano diretor ou por lei municipal específica.
	Sistema Viário	Dispor de sistema viário implantado
	Parcelamento	Estar organizada em quadras e lotes predominantemente edificados.
	Uso Predominante	Apresentar uso predominantemente urbano, caracterizado pela existência de edificações residenciais, comerciais, industriais, institucionais, mistas ou voltadas à prestação de serviços
	Obrigatoriedade de Equipamentos de Infraestrutura Urbana Implantados	O município seleciona o requisito e a quantidade mínima de dois dos seguintes equipamentos: - Drenagem de águas pluviais; - Esgotamento sanitário; - Abastecimento de água potável; - Distribuição de energia elétrica e iluminação pública; - Limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos.
Lei 6.766 de 1979	Acréscimo Art. 4:III-B Faixas não edificáveis	Ao longo das águas correntes e dormentes, as faixas não edificáveis devem respeitar a lei municipal ou distrital que aprova o instrumento de planejamento territorial, definindo e regulamentando a largura das faixas marginais de cursos d'água naturais em área urbana consolidada.
	Diagnóstico Socioambiental	Deve ser elaborado pelo Município para indicar a reserva de uma faixa não edificável para cada trecho de margem.
Lei 11.952 de 2009	§ 5º Limites Áreas de Preservação Permanente e o uso do solo	Os limites das áreas de preservação permanente marginais de qualquer curso d'água natural em área urbana serão determinados nos planos diretores e nas leis municipais de uso do solo, com a participação dos conselhos estaduais e municipais de meio ambiente.

Fonte: Elaboração própria (2024).

O novo marco legal introduziu modificações relevantes para os contextos urbanos, alterando os artigos 3º e 4º da Lei 12.651 de 2012. Essas alterações estabelecem critérios para a identificação de áreas urbanas consolidadas e determinam uma quantidade mínima de equipamentos de infraestrutura urbana implantados para o enquadramento como área urbana consolidada. A escolha dos equipamentos de infraestrutura urbana fica a cargo dos municípios, que devem optar entre as alternativas previstas na norma.

O artigo 4º da referida lei confere de maneira facultativa aos municípios a possibilidade de adotar um regime especial para a definição e classificação no que diz respeito às Áreas de Preservação Permanente (APPs) em áreas urbanas consolidadas. Este regime especial exige a consulta aos conselhos estaduais, municipais ou distritais de meio ambiente, que devem se manifestar sobre as novas dimensões das faixas marginais a serem estabelecidas em legislação municipal ou distrital.

Além disso, os entes locais são obrigados a instituir normas para impedir a ocupação de áreas suscetíveis a desastres. É obrigatório que as regulamentações municipais estejam alinhadas com as diretrizes dos planos de recursos hídricos, drenagem, saneamento e outros planos correlatos, priorizando atividades que atendam ao interesse social, utilidade pública e apresentem baixo impacto ambiental. Esse dispositivo visa garantir a abrangência dos interesses territoriais e ecossistêmicos regionais na tomada de decisão local.

Na Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei 6.766 de 1979), foi inserido o inciso III-B ao artigo 4º, ampliando a autonomia municipal para definir a largura das faixas não edificáveis ao longo dos cursos d'água natural em áreas urbanas consolidadas. Esta definição deve ser alinhada com o instrumento de planejamento territorial local e precedida por um diagnóstico socioambiental para disciplinar a metragem adequada para cada trecho da margem.

A alteração na Lei 11.952 de 2009 determinou que os limites das faixas marginais das APPs em cursos d'água natural em áreas urbanas deve ser estabelecidas nos planos diretores e nas leis municipais de uso do solo, com a devida consulta aos conselhos de meio ambiente.

É importante ressaltar que o novo marco legal modificou instrumentos distintos, mas territorialmente sobrepostos nas margens de curso d'água.: a definição das metragens das faixas marginais e a reserva das faixas não edificáveis em Áreas de Preservação Permanente (APPs) em contextos urbanos consolidados. O novo instituto não estabelece uma regra geral mínima a ser observada pelos governos municipais, mas impõe a obrigatoriedade de diagnósticos socioambientais e a harmonização com as normas da política urbana e ambiental locais, metropolitanas e regionais.

Consoante a análise de Fernandes (2019), as distinções entre os instrumentos jurídicos sobrepostos são significativas. Na reserva das faixas marginais, a intervenção ou a supressão de vegetação nativa nas APPs é permitida em situações de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, conforme previsto no artigo 8º da Lei 12.651, de 2012. Em contraste, as faixas não edificáveis proíbem qualquer tipo de intervenção e vedam o parcelamento, a edificação ou qualquer uso do solo.

Especialistas, juristas e organizações da sociedade civil consideram a aprovação da Lei 14.285 de 2021 como uma resposta do Poder Legislativo à decisão proferida pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) em maio de 2021. A decisão do STJ refere-se aos três Recursos Especiais

oriundos do Ministério Público de Santa Catarina (MPSC), quais sejam, Recursos Especiais, 1770760/SC; 1770808/SC e 1770967/SC, os quais contestavam decisões locais que disciplinavam o estabelecimento de reservas das faixas não edificáveis em APP's urbanas inferiores à regra geral da Lei 12.651 de 2012, baseando-se na aplicação dos dispositivos da Lei de Parcelamento do Solo Urbano, que permitia o estabelecimento das faixas não edificáveis com metragens de 15 metros, em detrimento dos dispositivos da Lei 12.651 de 2012 (CNM, 2022).

Na ocasião, por unanimidade o STJ estabeleceu a tese de que os critérios de especialidade estabelecidos na Lei 12.651 de 2012, devem ser balizadores para que os governos municipais estabeleçam a reserva da extensão das faixas não edificáveis a partir das margens de cursos d'água em áreas urbanas consolidadas. Portanto, não cabendo aos municípios utilizarem o dispositivo com as metragens de quinze metros, prevista no 4º, III, da Lei de Parcelamento do Solo Urbano 6.766 de 1979. (STJ, 2021; CNM, 2022).

A seguir são reproduzidos trechos da decisão do STJ, que firmou a Tese ao recurso 1010 favorável ao entendimento das garantias de maior proteção ao meio ambiente urbano, sustentabilidade e a coletividade:

Tema 1010/STJ: Na vigência do novo Código Florestal (Lei n. 12.651/2012), a extensão não edificável nas Áreas de Preservação Permanente de qualquer curso d'água, perene ou intermitente, em trechos caracterizados como área urbana consolidada, deve respeitar o que disciplinado pelo seu art. 4º, 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. (STJ, 2021. p. 2)

Em paralelo à decisão do STJ, observou-se uma movimentação mais célere na tramitação do Projeto de Lei 2.510 de 2019, originário da Câmara dos Deputados, bem como, o Projeto de Lei do Senado (PLS) 368 de 2012 e o Projeto de Lei 1.869 de 2021 que tramitavam conjuntamente no Senado Federal.

A tramitação dos projetos de lei no âmbito do legislativo federal foi uma solução que atendeu a diversos segmentos da sociedade, especialmente aos governos municipais que regulamentaram normas conforme a previsão na Lei do Parcelamento do Solo. Com o respaldo legislativo, foi fortalecida a justificativa para a necessidade de um normativo específico para as Áreas de Preservação Permanente (APPs) urbanas, devido às lacunas potenciais da Lei 12.651 de 2012. Essa necessidade foi detalhada nas justificativas dos projetos de lei e também se constituiu como uma resposta à decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ) de maio de 2021, no julgamento do Tema 1.010.

Apesar das manifestações de violação da Constituição, a tramitação do Projeto de Lei 2.510 de 2019 foi acelerada a partir da apresentação de Requerimento de Urgência apresentado em maio de 2021 e mais 25 (vinte e cinco) projetos de lei que apresentavam propostas de redução de metragens de faixas marginais nas APP's foram apensados à tramitação.

A tramitação no ano de 2021 do PL 2.510 de 2019 foi acrescida da apresentação de novas emendas, votos em separados, relatórios e um acordo entre as casas legislativas resultando na apresentação de um substitutivo ao PL 2.510 de 2019, posteriormente o projeto de lei foi

aprovado em Plenário em sessão única instituindo um novo regime para as APPs urbanas classificadas como consolidadas. Na sequência foi remetido à Presidência da República para a sanção e posterior conversão em lei.

Vale destacar que a Presidência da República realizou dois vetos parciais ao Projeto de Lei aprovado pelo Congresso. Os vetos abrangeram dispositivos que modificam a Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei 6.766, de 1979), especificamente no que tange ao marco temporal para a regularização dos imóveis e aos mecanismos de compensação ambiental. A seguir, reproduzem-se os dispositivos vetados pela Presidência da República.

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 razões para os vetos parciais da Presidência da República, comunicadas por meio da mensagem 745 de 29 de dezembro de 2021, referem-se à contrariedade ao interesse público em relação ao § 6º e 7º do inciso III-B do caput do 4º da Lei de Parcelamento do Solo Urbano. A Presidência argumentou que a inclusão dos dispositivos mencionados na Lei de Parcelamento do Solo Urbano comprometeria as diretrizes estabelecidas pela norma federal, uma vez que esta lei regula exclusivamente a criação de novos parcelamentos regulares. A inserção de disposições relativas a procedimentos para parcelamentos informais, voltados à regularização fundiária urbana, seria inadequada e incompatível com o escopo da legislação vigente.

[...] apesar da boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, uma vez que, na ausência de instrumentos locais estabelecidos pelos entes municipais ou distritais, caso fosse necessário, os estudos, a análise e os processos de regularização das edificações existentes em áreas de preservação das áreas urbanas deveriam ser pautados pelas disposições da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, e da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, consubstanciadas pela Resolução nº 369, de 28 de março de 2006, Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama, que dispõe sobre regularização fundiária. Neste sentido, não caberia alterações na Lei nº 6.766, de 1979, que trata tão somente de diretrizes de procedimentos e de planejamento para o ato administrativo de parcelamento do solo urbano.

Além disso, a proposição legislativa contraria a legislação vigente e pertinente ao tema 'regularização fundiária', que garante os limites constitucionais para que esse tema seja tratado de forma adequada em situações de faixas de preservação ocupadas. E também diverge das demais proposições legislativas apresentadas no Projeto de Lei relativas à Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 - Código Florestal, além de estabelecer exigência de difícil cumprimento pelos entes federativos. (BRASIL, 2021a)

As casas legislativas - Câmara dos Deputados e Senado Federal -, em apreciação dos vetos em sessão conjunta, deliberaram pela não rejeição. Assim, a Lei 14.285 foi promulgada e publicada no Diário Oficial da União – Seção 1, na data de 30 de dezembro de 2021.

Na data de 19 de abril de 2022, visando anular a Lei 14.285 de 2021, o Partido dos Trabalhadores, Partido Socialista Brasileiro, Partido Socialismo e Liberdade e Rede Sustentabilidade propuseram a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7146, com pedido de medida cautelar objetivando a inconstitucionalidade da lei. Em sua alegação, os partidos manifestaram a contrariedade da lei em relação aos artigos 5º, caput, 23 o, e incisos VI e VII, 24 o, c/c 30 o, inciso II, e 225 o da Constituição Federal. (BRASIL, 2022).

Para esclarecer os efeitos da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), com base na análise de Vaz (2007), a ADI 7146 não produz efeitos imediatos de nulidade sobre a Lei 14.285, de 2021, ou sobre os atos ordinários e administrativos locais decorrentes desta lei. Dessa forma, a Lei 14.285, de 2021, permanece em vigor.

Em 2023, o Congresso Nacional novamente empenhou-se em modificar a recente Lei 14.285, de 2021, por meio da tramitação da Medida Provisória 1.150, de dezembro de 2022. Esta Medida Provisória propõe alterações na Lei 12.651, de 2012, e na Lei 11.428, de 2006, visando flexibilizar a adesão aos programas de regularização ambiental por possuidores e proprietários de imóveis rurais, bem como a supressão de vegetação em Áreas de Preservação Permanente. Durante o processo legislativo da Medida Provisória, foram apresentadas diversas emendas e impugnações. Um acordo entre as casas legislativas culminou na aprovação do Projeto de Lei de Conversão 6, de 2023, oriundo da Medida Provisória 1.150/2022.

No Projeto de Lei de Conversão (PLV) 6 de 2023, encaminhado à Presidência da República para sanção e subsequente conversão na Lei 14.595 de 2023, foram registradas alterações nas leis 12.651 de 2012 e 11.428 de 2006. A Presidência da República, por meio da Mensagem 258 de 5 de junho de 2023, exerceu o poder de veto sobre algumas dessas modificações.

Entre os vetos aplicados, destaca-se o relacionado ao § 10 do art. 4º da Lei 12.651 de 2012, cuja nova redação foi introduzida pela Lei 14.285 de 2021. A alteração visava modificar a norma para ampliar a autonomia dos poderes executivo e legislativo municipal. Especificamente, a mudança proposta no § 10 do art. 4º pretendia eliminar a exigência de consulta aos conselhos estaduais, municipais e distrital antes de alterações nas metragens das faixas marginais para a delimitação das Áreas de Preservação Permanente (APPs) em áreas urbanas consolidadas.

Entretanto, a Presidência da República, ao exercer o veto, enfatizou a contrariedade ao interesse público e os impactos do uso e da ocupação do solo urbano nas faixas marginais e nas

áreas não edificáveis ao longo dos cursos d'água, que frequentemente transcendem os limites municipais. Dessa forma, a manifestação dos conselhos ambientais estaduais, distrital e municipais é considerada essencial para a regulamentação das novas metragens das faixas marginais e para a gestão democrática dos dispositivos urbanísticos (BRASIL, 2023).

Apesar de a norma ser recente e facultativa para os entes locais, as pesquisas exploratórias identificaram a adoção de procedimentos distintos pelos municípios na implementação das diretrizes da Lei 14.285 de 2021. A pesquisa revelou que os municípios das Unidades Federativas de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul adotaram métodos específicos para o diagnóstico das Áreas de Preservação Permanente (APPs) visando classificá-las como áreas urbanas consolidadas.

Esses procedimentos incluem a atualização das normas urbanas e dos planos diretores, seguidos pela elaboração de estudos e diagnósticos socioambientais, para subsidiar a implementação efetiva do instituto pelos municípios. Esses aspectos serão analisados em detalhe na seção seguinte.

INCORPORAÇÃO DA LEI 14.285 DE 2021 PELOS MUNICÍPIOS: UMA ANÁLISE DAS INICIATIVAS LOCAIS

A aprovação da Lei 14.285 de 2021 concede aos governos municipais a autonomia para implementar as diretrizes estabelecidas pelo instituto. O mapeamento exploratório realizado entre fevereiro de 2022 e março de 2023 revelou que os governos municipais da Unidade Federativa de Santa Catarina têm liderado a aplicação dos dispositivos previstos na Lei 14.285 de 2021, instituindo procedimentos legislativos e administrativos para a municipalização das Áreas de Preservação Permanente (APPs).

O município de Balneário Camboriú–SC foi o primeiro a manifestar interesse na aplicação dos novos dispositivos de municipalização das APPs. Por meio do Conselho Municipal do Meio Ambiente, a cidade aprovou a Resolução 01, de 9 de fevereiro de 2022, que define os critérios locais para a aplicação da Lei 14.285 de 2021. A resolução estabelece a delimitação das faixas não edificáveis em áreas urbanas consolidadas, com variações que vão de 80 a 15 metros, e define as faixas marginais com base no diagnóstico socioambiental a ser realizado.

Subsequentemente, a municipalidade de Guabiruba–SC foi a primeira a editar a Lei 1.780, em março de 2022, que regulamenta as Áreas Urbanas Consolidadas (AUC) correspondentes às Áreas de Preservação Permanente (APP) e estabelece metragens de faixas marginais de até 15 metros, inclusive para APPs sujeitas a alagamentos. A lei avança ao definir o cálculo da compensação ambiental e esclarece que, à medida que o mapeamento das áreas de risco e das áreas suscetíveis a alagamentos for atualizado, a delimitação das APPs poderá ser alterada.

Em seguida, o município de Joinville–SC aprovou a Lei Complementar 601, em abril de 2022, que estabelece diretrizes gerais para a delimitação das faixas marginais de cursos d'água em Áreas Urbanas Consolidadas (AUC). A lei orienta a redução das faixas não edificáveis, variando entre 15 e 5 metros. No entanto, a delimitação específica das faixas marginais não foi

detalhada, pois a norma complementar prevê que apenas com a elaboração do diagnóstico socioambiental será possível ajustar as metragens.

O município de Tubarão-SC editou a Lei 5.660, em abril de 2022, que define que o zoneamento ambiental será estabelecido por lei após a realização e atualização do diagnóstico socioambiental, com a participação do Conselho Municipal de Meio Ambiente (CONDEMA), e remete ao plano diretor sem maiores detalhes.

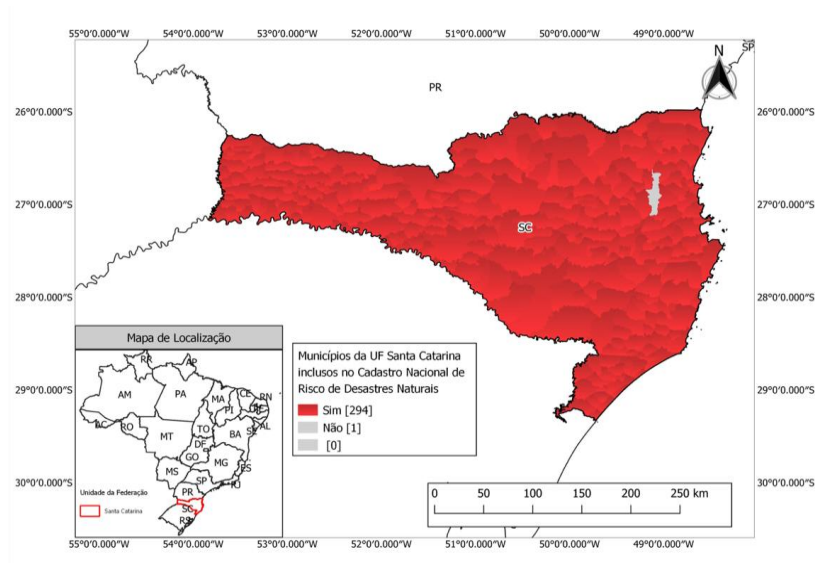
No estado do Rio Grande do Sul, o Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEAMA) ainda não se manifestou ou forneceu orientações aos governos municipais sobre a aplicação da Lei 14.285 de 2021. A Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS) recomendou ao conselho que se posicionasse sobre a implementação da referida lei, visando fornecer melhores diretrizes às municipalidades. No entanto, a Câmara Técnica para Assuntos Jurídicos do Conselho ainda não se pronunciou sobre o assunto.

Diferentemente dos municípios catarinenses que já editaram marcos normativos, os municípios do Rio Grande do Sul estão atualmente avaliando os parâmetros para orientar os diagnósticos socioambientais necessários à classificação das Áreas de Preservação Permanente (APPs) passíveis de aplicação do novo marco. O município de Progresso-RS, a partir de 2023, tem promovido reuniões técnicas para viabilizar a elaboração do diagnóstico socioambiental; no entanto, não foram encontradas portarias ou resoluções que regulamentem a aplicação da lei, apenas registros de reuniões na esfera do executivo.

Por outro lado, a Prefeitura de Farroupilha-RS, foi a primeira no Rio Grande do Sul a adaptar os normativos locais. Em fevereiro de 2023, a minuta do Projeto de Lei 010 foi protocolada na Câmara Municipal. O PL 010 de 2023 visa instituir um novo marco regulatório para as Áreas de Preservação Permanente consolidadas junto aos corpos hídricos do perímetro urbano e estabelecer critérios para a alteração das legislações vigentes. Em 19 de abril de 2023, a Lei 4.814 de 2023 foi sancionada, alterando o Código Ambiental Municipal estabelecendo um novo marco regulatório. A nova legislação define estágios sucessionais de vegetação e vulnerabilidade geotécnica, criando três níveis de restrição ambiental para o zoneamento urbano: baixa, moderada e alta. Esses níveis determinam a reserva de faixas não edificáveis variando de 30 metros para restrição ambiental alta a 5 metros para restrição ambiental baixa (FARROUPILHA, 2023).

Notavelmente, o estado de Santa Catarina se destaca no cenário nacional por liderar o ranking de municípios registrados no Cadastro Nacional de Municípios com Áreas Susceptíveis à Ocorrência de Deslizamentos de Grande Impacto, Inundações Bruscas ou Processos Geológicos e Hidrológicos Correlatos, conforme instituído pela Lei 12.608 de 2021. Dentre os 295 municípios do estado, 294 estão inclusos neste cadastro (vide Figura 2), evidenciando a prevalência e a relevância da questão em comparação com outros estados e o Distrito Federal.

Figura 2. Quantidade de municípios de Santa Catarina incluso no Cadastro Nacional de Risco de Desastres



Fonte: Elaboração própria (2022), dados CEMADEN (2021)

Em síntese, a vigência do novo instituto é recente e ainda pouco conhecida pela maioria dos 5.568 municípios brasileiros. O percentual de governos municipais que adotaram iniciativas para implementar o novo marco é ainda incipiente. Apesar do número reduzido de municípios que adotaram medidas, as alterações na delimitação das faixas de APPs identificadas no mapeamento exploratório indicam uma tendência de redução das metragens considerando o parâmetro geral anteriormente estabelecido na Lei 12.651 de 2012.

A literatura científica aponta a tendência que a redução das metragens para áreas marginais de rios pode ter impactos diretos e indiretos nas redes hidrográficas, afetando sistemas internacionais como o Paraná-Uruguai, bem como sistemas nacionais e estaduais, impactando diretamente as comunidades. Em particular, a redução das margens pode agravar a vulnerabilidade das comunidades e expondo-as a riscos adicionais.

Importante mencionar que o Ministério Público de Santa Catarina (MPSC) e o Ministério Público Federal (MPF) recomendaram aos governos municipais a não aplicação da Lei 14.285 de 2021, alertando para a necessidade de medidas mais protetivas ao meio ambiente. Além disso, instituições como a Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente (ABRAMPA) e a Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente (ANAMMA) têm monitorado a conformidade das normas municipais com a Lei 14.285 de 2021. A Confederação Nacional de Municípios (CNM), por meio de uma nota técnica, também tem enfatizado a prudência na aplicação do novo instituto.

No que se refere às críticas e recomendações da comunidade jurídica, organizações ambientais e órgãos judiciais, Antunes (2022) oferece uma interpretação divergente, argumentando que os dispositivos do novo instituto não conferem exclusivamente aos municípios a possibilidade de reduzir as faixas marginais e não edificáveis de maneira menos protetiva. Pelo contrário, os governos municipais também podem estabelecer metragens mais protetivas.

Antunes (2022) critica a suposição de que as regras estabelecidas pelos governos municipais seriam menos protetivas que as normas nacionais. Em contraste com os defensores de que a lei seria menos protetiva, o autor argumenta que a legislação municipal pode estabelecer parâmetros mais rigorosos para as faixas marginais em seu território. O autor ressalta a razoabilidade na aplicação da lei pelos governos locais, considerando que os corpos hídricos transcendem os limites administrativos municipais.

Nesse contexto, Antunes (2022) destaca que a governança dos corpos hídricos deve ser exercida de forma metropolitana, regional e ecossistêmica, por meio de um processo democrático, especialmente em casos de modificações nas metragens das faixas marginais das APPs. Isso visa evitar decisões unilaterais por parte dos executivos ou legislativos locais. Em vez disso, o instituto estabelece que as autoridades devem seguir as diretrizes protetivas definidas em leis e planos relacionados aos recursos hídricos, saneamento, gerenciamento costeiro e desenvolvimento urbano integrado.

CONCLUSÃO

O mapeamento realizado revelou que, embora a aplicação do novo instituto de municipalização das Áreas de Preservação Permanente (APPs) seja opcional para os governos locais, é crucial reconhecer as assimetrias nas capacidades técnicas, institucionais e gerenciais entre os 5.568 municípios brasileiros. Essas disparidades podem contribuir para o uso inadequado da autonomia local e para a formulação de normas que podem ser potencialmente inconstitucionais, resultando em um aumento da judicialização.

Uma limitação das análises exploratórias reside na recente aprovação do novo instituto, o que impede a realização de uma avaliação sistemática e o monitoramento dos impactos concretos da incorporação desse instituto nas normas locais. A adoção de metragens inferiores, em um contexto menos protetivo, pode aumentar a vulnerabilidade das comunidades a desastres e intensificar as ameaças ao meio ambiente, aos recursos hídricos e à biodiversidade. Estudos científicos futuros, a serem realizados no médio e longo prazo após a implementação concreta do instituto, permitirão dimensionar as externalidades negativas e positivas dessas alterações sobre os ecossistemas e o regime das Áreas de Preservação Permanente (APPs) urbanas.

Para tanto, é essencial que a implementação do novo sistema legal de municipalização das APPs seja acompanhada de práticas robustas de participação democrática das comunidades, transparência e publicidade nos atos executivos e legislativos. Essas práticas são fundamentais para garantir que as modificações nas APPs, seja com metragens inferiores ou superiores, promovam o bem coletivo, a segurança e o bem-estar da população, preservando o equilíbrio ambiental como um princípio fundamental do Direito à Cidade para todos, sem deixar ninguém para trás em harmonia com os acordos globais de desenvolvimento urbano sustentável, como a Agenda 2030 e seus 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, a Nova Agenda Urbana, o Marco de Sendai e as conferências globais sobre meio ambiente e mudanças climáticas que o Brasil é signatário.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo Bessa. As Áreas de Preservação Permanente Urbanas: O novo Código Florestal e o Judiciário. Revista Informação Legislativa. Ano 52. N. 206.2015. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/206/ril_v52_n206_p83. Acesso em: set. 2022.

ANTUNES, Paulo Bessa. Limites interpretativos da Lei 14.285.Consultor Jurídico. 2022. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2022-ago-01/paulo-bessa-limites-interpretativos-lei-14285#_ftn8. Acesso em: set. 2022.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. As áreas de preservação permanente e a questão urbana. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados Centro de Documentação e Informação Coordenação de Biblioteca, 2002. Disponível em <http://bd.camara.gov.br>. Acesso em: 20 de mar de 2023.

AZEVEDO, R. E. S. de; OLIVEIRA, V P. V. de. Reflexos do novo Código Florestal nas Áreas de Preservação Permanente. Desenvolvimento e Meio Ambiente, UFPR. v. 29, p. 71-91, abr. 2014. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/made/article/view/323>. Acesso em: set. 2022.

BRASIL. Decreto Federal 4.421 de 28 de dezembro de 1921. Crêa a Serviço Florestal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1921. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4421-28-dezembro-1921-567912-norma-pl.html>. Acesso em: 02 set. 2024.

BRASIL. Decreto Federal 23.793 de 23 de janeiro de 1934. Aprova o Código Florestal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D23793.htm. Acesso em: 02 set. 2024.

BRASIL. Lei Federal 4.471 de 15 de setembro de 1965. Institui o novo Código Florestal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1965. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4771.htm. Acesso em: 02 set. 2024.

BRASIL. Lei Federal 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Parcelamento do Solo Urbano. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 28 set. 2020.

BRASIL. Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001. Normas gerais da política urbana. Diário Oficial da União, Brasília/DF, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 28 jul. 2020

BRASIL. Lei Federal 12.608, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC.Diário Oficial da União, Brasília/DF, 2012. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm>. Acesso em: 28 jul. 2020

BRASIL. Lei Federal 12.651, de 25 de maio de 2012. Normas gerais da proteção da vegetação nativa. Diário Oficial da União, Brasília/DF, 2012. Disponível em: <

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 28 jul. 2020.

BRASIL. Lei Federal 14.285, de 29 de dezembro de 2021. Normas sobre as áreas de preservação permanente no entorno de cursos d'água em áreas urbanas consolidadas. Diário Oficial da União, Brasília/DF, 2021. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14285.htm>. Acesso em: 28 jul. 2022.

BRASIL. Decreto Federal 10.692, de 3 de maio de 2021a. Institui o Cadastro Nacional de Municípios com Áreas Suscetíveis à Ocorrência de Deslizamentos de Grande Impacto, Inundações Bruscas ou Processos Geológicos ou Hidrológicos Correlatos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 28 set. 2022.

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. Acesso em: 30 março. 2022.

BRASIL. Mensagem 745 de 29 de dezembro de 2021. Vetos presidenciais ao Projeto de lei 2.510 de 2019. Diário Oficial da União, Brasília/DF, 2021. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Msg/VEP/VEP-745.htm>. Acesso em: 28 jul. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 7146 DF – Distrito Federal. Relator: André Mendonça. Pesquisa de Jurisprudência. 27 de abril de 2022. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6387022>>. Acesso em: 10 jun. 2022.

BRASIL. Lei Federal 14.595, de 5 de junho de 2023. Prazos e condições para a adesão ao Programa de Regularização Ambiental (PRA). Diário Oficial da União, Brasília/DF, 2023. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03>. Acesso em: 8 jun. 2023

CAMPOS. Gustavo de Menezes Souza. O direito a cidades sustentáveis e a ocupação de áreas de preservação permanente em áreas urbanas consolidadas para fins de moradia. 2020. 121f. Dissertação (Mestrado em Direito) — Centro de Ciências Sociais. Faculdade de Direito, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, 2020.

CNM. Orientações acerca da delimitação da metragem das faixas marginais dos cursos d'água naturais e faixas não edificáveis em APP. Informativo Técnico. Brasília, 2022. Disponível em: <<https://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/15294>>. Acesso em: 10 dez 2022.

CNM. Habitação e Desastres. Estudo Técnico. Brasília, 2023 Disponível em: <<https://www.cnm.org.br/biblioteca>>. Acesso em: 10 jun 2023.

CORRÊA, Cintia de Andrade. Considerações sobre a redução da dimensão/ampliação de Áreas de Preservação Permanente de Faixa Marginal de Curso d'água em três áreas no rio Paraíba do

Sul (RJ). 2016. 135 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

FARROUPILHA. Projeto de Lei 010 de 2 de fevereiro de 2023. Rio Grande do Sul. Dispõe sobre Marco Regulatório para as Áreas de Preservação Permanente. Disponível em: <https://camarafarroupilha.rs.gov.br/atividades-parlamentares/proposicoes/projetos/>. Acesso em 10 de maio de 2023.

FARROUPILHA. Lei 4.8184 de abril de 2023. Rio Grande do Sul. Dispõe sobre Marco Regulatório para as Áreas de Preservação Permanente. Disponível em: <https://camarafarroupilha.rs.gov.br>. Acesso em 10 de maio de 2023.

FERNANDES, Maurício. O que é faixa não edificável após a Lei 13913/19 e a regularização de moradias em faixas de domínio de rodovias. Artigos Jurídicos. 2019. Disponível em: <https://direitoambiental.com/o-que-e-faixa-nao-edificavel/>. Acesso em: 10 de abril de 2022.

GUABIRUBA. Lei 1.780 de 2 de março de 2022. Santa Catarina. Dispõe sobre delimitação de áreas urbanas consolidadas. Disponível em: https://www.guabiruba.sc.gov.br/uploads/248/arquivos/2366544_Lei_Ordinaria_17802022___Guabiruba_SC.pdf. Acesso em: 4 de abril de 2023.

IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Rio de Janeiro. IBGE. 2019.

IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Rio de Janeiro. IBGE. 2020.

IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Rio de Janeiro. IBGE. 2021.

ICLEI. Guia de Elaboração de Projetos Financiáveis de Ação Climática. 2020. Disponível em: <https://americadosul.iclei.org/wp-content/uploads/sites/78/2022/01/50-ly-guias-port.pdf>. Acesso em: 28 set. 2022.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. As metrópoles brasileiras no contexto das mudanças climáticas: entrevista com Carlos Nobre. 50 Anos de Regiões Metropolitanas no Brasil e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano : no cenário de adaptação das cidades às mudanças climáticas e à transição digital / organizador: Marco Aurélio Costa. – Brasília: Ipea, 2024. 310 p. : mapas, gráfs., tabs. – (Série Rede Ipea. Projeto Governança Metropolitana no Brasil; v.6)

JOINVILLE. Lei Complementar 601 de 12 de abril de 2022. Santa Catarina. Estabelece diretrizes para as faixas marginais. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/j/joinville>. Acesso em: 12 de abril de 2023.

MAPBIOMAS. Análise da ocupação urbana em torno de corpos hídrico no Brasil. Nota Técnica. 2022. Disponível em: < https://mapbiomas-br-site.s3.amazonaws.com/Nota+Técnica/Nota_tecnica_Ocupacao_urbana_em_torno_de_corpos_hidricos_no_Brasil_v010822_1.pdf>. Acesso em: 1 de maio de 2023.

PEREIRA. Osny .Duarte. Direito Florestal brasileiro. Rio de Janeiro. Borsoi. 1950.

PEDROSO JUNIOR, Nelson Novaes; STEINMETZ, Sandra; SANTOS, André de Castro dos; CRUZ, Júlia Cortez da Cunha. Estratégia regulatória para as áreas de preservação permanente

urbanas. 2015. 78 f. Relatório de Pesquisa – Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015. Disponível em: < https://www.researchgate.net/publication/281625986_Estrategia_Regulatoria_para_as_Areas_de_Preservacao_Permanente_Urbanas .Acesso em: 20 de set de 2023.

RORIZ, Pedro Augusto Costa. Como o Novo Código Florestal (Lei 12.651 de 2012) afeta o desmatamento no município de Boca do Acre-AM. 2013. 89f. Dissertação (Mestrado em Ciências de Florestas) - Instituto Nacional de Pesquisas na Amazonia. INPA. 2013

SANTOS, Rozely Ferreira dos. Planejamento ambiental: teoria e prática. São Paulo: Oficina de Textos, 2004.

VASCONCELLOS, Juliana Baptista. Índice para avaliação da proteção legal em áreas de preservação permanente (APP) e a conservação da natureza na Ilha Grande - RJ. 2024. 239 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Instituto de Geografia, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2024.

VAZ, Getulio. A declaração de inconstitucionalidade e seus efeitos para atos administrativos. Brasília a. 44 n. 173 jan./mar. 2007 . Disponível em: < <https://www2.senado.leg.br/>>. Acesso em: 20 de maio de 2023.