GESTÃO DE ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE URBANAS: O IMPACTO DA LEI Nº14.285/21 NA AUTONOMIA MUNICIPAL

Renata Prado de Sousa[1]; Emanuele Santos Carvalho[2]; Davison Gabriel Conceição dos Santos[3]; Daíse Cardoso[4]

[1] Graduanda em Engenharia Florestal, Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, *Campus* Vitória da Conquista, BA. E-mail: pradorenata2020@gmail.com
[2] Engenheira Florestal, Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Ciências Florestais, Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, *Campus* Vitória da Conquista, BA. E-mail:emanuele.engflor@gmail.com
[3] Graduando em Engenharia Florestal, Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, *Campus* Vitória da Conquista, BA. E-mail: florestal.davison@gmail.com
[4] Engenheira Florestal, Docente do Departamento de Fitotecnia e Zootecnia da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, *Campus* Vitória da Conquista, BA. E-mail: daisecardoso@uesb.edu.br

RESUMO

O processo de urbanização impõe desafios socioambientais que exigem um ordenamento territorial integrado. No Brasil, embora o arcabouço jurídico tenha promovido um planejamento descentralizado nas últimas décadas, a promulgação da Lei nº 14.285/2021 trouxe um novo paradigma ao conceder autonomia aos municípios para redefinir Áreas de Preservação Permanente (APPs) urbanas, antes regidas rigidamente pelo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012). Diante desse cenário, este estudo objetivou analisar a legislação brasileira para compreender como os municípios podem fazer a gestão da ocupação do solo de forma sustentável. Utilizou-se uma metodologia descritiva, pautada na análise das leis pertinentes e em revisão de literatura. Os resultados indicam uma polarização: enquanto alguns autores alertam que a descentralização atende a pressões imobiliárias e representa um retrocesso conservacionista, outros defendem que ela viabiliza soluções adaptadas às realidades locais. Contudo, o principal obstáculo identificado é a escassez de infraestrutura técnica e de profissionais habilitados nas prefeituras para o adequado licenciamento local. Conclui-se que a autonomia municipal é fundamental devido às particularidades geográficas, mas exige rigor técnico. O planejamento inadequado agrava a vulnerabilidade a desastres naturais, comprometendo o ambiente e sujeitando os gestores a sanções legais.

Palavras-chave: Legislação Florestal; Código Florestal; Municípios.

1. INTRODUÇÃO

O processo de urbanização impõe aos gestores públicos o desafio de lidar com problemas ambientais que, embora globais, manifestam-se no território das cidades (GOMES, 2009; LEFEBVRE, 2010). Para gerenciar esse cenário é necessário o estabelecimento de um sistema integrado de ordenamento territorial que regule o uso e a ocupação do espaço.

No Brasil, os municípios passaram a ter autonomia administrativa e fiscal após o processo de democratização do país e da Constituição de 1988. Isso resultou em mudanças significativas no planejamento urbano do país permitindo a adoção de planos de zoneamento adequados às suas necessidades locais e implementação de regulamentos de uso do solo mais integrados ao desenvolvimento das cidades. Além disso, a Lei Federal nº 10.257/2001 estabelece princípios para criação de diretrizes visando o equilíbrio sustentável entre uso do solo, mobilidade urbana e questões ambientais (LIMA & NETO, 2019).

Historicamente a proteção dessas áreas baseia-se nos parâmetros da Lei nº 12.651/2012 (BRASIL, 2012), entretanto, a promulgação da Lei nº 14.285/2021 (BRASIL, 2021) se tornou um desafio ao conceder autonomia aos municípios na qual essa redefinição exige rigorosa análise administrativa de viabilidade socioambiental e a aprovação de lei municipal própria, porém a falta de estrutura técnica de muitas prefeituras corre o risco de legitimar degradações sob a justificativa de regularização urbana

Frente a essa problemática, o presente estudo tem como objetivo analisar o atual arcabouço legal brasileiro para compreender como os municípios podem legislar sobre a ocupação do solo de forma sustentável, garantindo a proteção do meio ambiente e da saúde pública.

2. MATERIAIS E MÉTODOS

Para confecção do estudo, utilizou-se uma metodologia descritiva baseando-se nas leis nº 12.651/12 e nº 14.285/21, com ênfase às Áreas de Preservação Permanente (APP), e um levantamento de trabalhos científicos que analisaram as alterações na delimitação das áreas de preservação permanente (APP) pela Lei nº 12.651/2012 e sobre a concessão da autonomia aos municípios nas tomadas de decisões na gestão das APPs, por meio das plataformas *Web of Science* e *Google Acadêmico*.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Conforme estabelece o Art. 3° do Código Florestal (BRASIL, 2012), a Área de Preservação Permanente (APP) consiste num espaço territorial, independente da presença de vegetação nativa, cuja finalidade abrange a preservação de recursos hídricos, da biodiversidade e do solo. Por desempenharem essa função estratégica, tem-se como regra a restrição à exploração econômica direta dessas áreas (CONAMA, 2006). No entanto, admite-se a intervenção autorizada em trechos consolidados e por utilidade pública, interesse social ou baixo impacto, dispensando-se a anuência ambiental somente em situações de urgência, segurança nacional ou obras de defesa civil (BRASIL, 2012).

A manutenção dessas áreas justifica-se não apenas por questões ecológicas, mas também como medida de segurança para a população (VIEIRA et al., 2014), além dessa 'permanência' estar vinculada à proteção do solo e da fauna, não se restringindo exclusivamente à cobertura florestal (MACHADO, 2012). Em contrapartida, as APPs se justificam exclusivamente por sua função de proteção ambiental e, portanto, ao se perder essa finalidade, submetê-la a um regime restritivo perde o sentido, pois impõe limites aos direitos de uso sem alcançar o objetivo da lei (MACHADO JÚNIOR & MACHADO, 2025),

Tendo em vista que as APPs em áreas urbanas comumente estão relacionadas às margens de rios, pode-se afirmar que a Lei nº 14.285/21 é oriunda das pressões das construtoras que enfrentam problemas de regularização, com isso, as alterações propostas impactam nos planos diretores municipais reduzindo a eficiência da conservação ambiental sendo considerada como retrocesso (AZEVEDO-SANTOS et al.,2023; NICOLLIER et al., 2023). A descentralização do poder de decisão possibilita uma gestão mais eficaz e soluções adaptadas às particularidades geográficas e sociais do município (MACHADO JÚNIOR & MACHADO, 2025).

Portanto, podemos assumir que a proteção legal de uma APP vai além da função ambiental e objetivos da lei, sendo necessária uma análise individualizada de cada caso. O que reforça a contestação da descentralização de poder, uma vez que a identificação de uma APP requer estrutura técnica e profissionais habilitados, sendo imprescindível que o município possua uma estrutura adequada para gerir essas

áreas e realizar o licenciamento ambiental de impacto local, atribuição que lhe foi conferida pela Lei Complementar nº 140/2011 (BRASIL, 2011).

4. CONCLUSÃO

As mudanças estabelecidas pela Lei n° 14.285/21, transferiram responsabilidades aos municípios cabendo estes realizar a elaboração de estudos socioambientais, regulamentação e o gerenciamento das APPs. Portanto, deve-se haver uma constante busca por equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a proteção ambiental.

O planejamento inadequado do espaço urbano e o uso indevido da autonomia local podem aumentar a vulnerabilidade a desastres naturais, gerando riscos à população e prejuízos financeiros aos municípios, além de sujeitar os gestores a sanções por improbidade administrativa, conforme estabelece o Estatuto da Cidade.

Sendo assim, conclui-se que a autonomia municipal para a gestão das APPs urbanas é válida pois cada município apresenta suas particularidades, porém, as decisões precisam ser analisadas e discutidas por profissionais capacitados evitando-se impactos sociais, econômicos e ambientais negativos.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZEVEDO-SANTOS, V.M.; DAGA, V.S.; TONELLA, L.H.; RUARO, R.; ARCIFA, M.S.; FEARNSIDE, P.M.; GIARRIZZO, T. Brazil's urban ecosystems threatened by law. **Land Use Policy**, v. 131, e106721, 2023. https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2023.106721

BRASIL. Lei Complementar Nº 140, de 08 de dezembro de 2011. Fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 09/12/2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm. Acesso em: 17 ago. 2025.

BRASIL. Lei Federal Nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28/05/2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651compilado.htm. Acesso em: 05 maio 2026.

BRASIL. Lei nº 14.285, de 29 de dezembro de 2021. Altera as Leis nos 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre regularização fundiária em terras da União, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, para dispor sobre as áreas de preservação permanente no entorno de cursos d'água em áreas urbanas consolidadas. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**, 30 de dezembro de 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14285.htm. Acesso em: 19 set. 2025.

CONAMA. **Resolução CONAMA nº 369**, de 28 de março de 2006.Publicada no DOU no 61, de 29 de março de 2006, Seção 1, páginas 150 - 151.

MACHADO JÚNIOR, J.; MACHADO, R.B. Políticas públicas resultantes da mudança do Código Florestal: violação das Áreas de Preservação Permanentes e suas formas de intervenção. **Ciência Florestal**, v.35, e89396, 2025. https://doi.org/10.5902/1980509889396

NICOLLIER, V.; KIPERSTOK, A.; BERNARDES, M.E.C. A governança das águas no Brasil: qual o papel dos municípios?. **Estudos Avançados**, v. 37, n. 109, p. 279-302, 2023. https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2023.37109.017

GOMES, R.C.S.P.P. **Cidades sustentáveis, o conceito europeu.** 2009. 109 p. **Dissertação (Mestrado)** – Ordenamento do Território e Planeamento Ambiental, Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2009. Disponível em: https://run.unl.pt/bitstream/10362/1831/1/Gomes_2008.pdf. Acesso em: 15 jun. 2026.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução Rubens Eduardo Frias. 2ª Reimp. São Paulo: Centauro, 2010. 143p.

VIEIRA, E.G.; GONÇALVES, D.O.; B., J.. Áreas de preservação permanente: peculiaridades do tema no Brasil, Estados Unidos, Portugal e Espanha. **Lex Humana,** Petrópolis, v.6, n.1, p.44-69, 2014. https://doi.org/10.14195/2175-0947_6-1_4

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro.** 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. 1259p.

LIMA, R.C.; NETO, R.M.S. Zoning ordinances and the housing market in developing countries: Evidence from Brazilian municipalities. **Journal of Housing Economics**, v. 46, e101653, 2019. https://doi.org/10.1016/j.jhe.2019.101653