

QUEM DECIDE SOBRE AS MARGENS URBANAS? AUTONOMIA MUNICIPAL, DIAGNÓSTICO SOCIOAMBIENTAL E DEVER DE FUNDAMENTAÇÃO TERRITORIAL APÓS A LEI Nº 14.285/2021

WHO DECIDES ON URBAN RIPARIAN ZONES? MUNICIPAL AUTONOMY, SOCIO-ENVIRONMENTAL ASSESSMENT, AND THE DUTY TO PROVIDE TERRITORIAL JUSTIFICATION FOLLOWING LAW NO. 14.285/2021

Mirela Marquezan¹

Guilherme Cortez dos Santos²

Jerônimo Siqueira Tybusch³

DOI: <https://doi.org/10.46550/ilustracao.v7i10.862>

Aceito em: 18.09.2026

Resumo: A Lei nº 14.285/2021 reconfigurou a disciplina das áreas de preservação permanente marginais a cursos d'água em áreas urbanas consolidadas ao admitir, sob condições legais, a definição municipal de faixas distintas das previstas no art. 4º, I, do Código Florestal. O artigo investiga em que condições essa autonomia pode produzir diferenciações territoriais juridicamente justificadas sem transformar a consolidação urbana em presunção de segurança ou fundamento autossuficiente para reduzir a proteção ambiental. O diagnóstico socioambiental é examinado como elemento de produção e organização do conhecimento necessário à decisão pública, articulando prevenção de riscos, funções ecológicas, sociais e econômicas, justiça ambiental, planejamento urbano e motivação administrativa. A teoria de base é sistêmico-complexa, em diálogo com a sociobiodiversidade e estudos sobre conhecimento e decisão pública; a abordagem é qualitativa e predominantemente dedutiva; os procedimentos compreendem revisão bibliográfica, pesquisa documental e estudo de caso institucional longitudinal; e as técnicas incluem análise jurídico-normativa, reconstrução cronológica, análise de conteúdo temática-categorial e triangulação documental. O recorte empírico acompanha a trajetória normativa de Santa Maria/RS entre 2022 e 2026, incluindo a Lei Complementar nº 195/2025, o Decreto Executivo nº 59/2026 e a preparação de diagnóstico por microbacias. Sustenta-se que a diferenciação local exige fundamentação territorial adequada, capaz de explicitar base legal, atributos ambientais relevantes, riscos, alternativas, participação institucional e condições de revisão, sem substituir a

- 1 Procuradora do Município de Santa Maria/RS. Mestranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Maria (PPGD/UFSM), na linha Direitos da Sociobiodiversidade: desenvolvimento e dimensões da sustentabilidade. E-mail: mimarquezan@hotmail.com. ORCID: 0009-0001-9967-7526.
- 2 Procurador-Geral do Município de Santa Maria/RS. Especialista em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas). Professor do Curso de Direito da Faculdade Palotina. E-mail: guilhermecortez@gmail.com. ORCID: 0009-0004-9819-9595.
- 3 Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Maria (PPGD/UFSM). Doutor em Ciências Humanas pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). E-mail: jeronimotybusch@ufsm.br. ORCID: 0000-0001-8238-7453.



avaliação técnica competente nem criar requisito legal autônomo.

Palavras-chave: áreas de preservação permanente; autonomia municipal; diagnóstico socioambiental; fundamentação territorial; justiça ambiental.

Abstract: Federal Law No. 14,285/2021 reshaped the legal treatment of permanent preservation areas along watercourses in consolidated urban areas by allowing municipalities, under statutory conditions, to establish marginal strips different from those set forth in Article 4(I) of the Brazilian Forest Code. This article examines the conditions under which municipal autonomy may support territorially differentiated rules without turning urban consolidation into a presumption of safety or a self-sufficient basis for reducing environmental protection. The socio-environmental diagnosis is analyzed as an element for producing and organizing the knowledge required for public decision-making, connecting risk prevention, ecological functions, environmental justice, urban planning and administrative justification. The theoretical basis is a systemic and complex approach, in dialogue with sociobiodiversity and studies on knowledge and public decision-making; the approach is qualitative and predominantly deductive; the procedures comprise bibliographic review, documentary research and a longitudinal institutional case study; and the techniques include legal-normative analysis, chronological reconstruction, thematic-categorical content analysis and documentary triangulation. The empirical section follows the normative trajectory of Santa Maria, Rio Grande do Sul, from 2022 to 2026, including Municipal Complementary Law No. 195/2025, Executive Decree No. 59/2026 and the preparation of a watershed-based diagnosis. The article argues that local differentiation requires territorially grounded justification capable of making explicit the legal basis, relevant environmental attributes, risks, alternatives, institutional participation and review conditions, without replacing competent technical assessment or creating an autonomous statutory requirement.

Keywords: permanent preservation areas; municipal autonomy; socio-environmental diagnosis; territorial justification; environmental justice.

1 Introdução

Tratar juridicamente das margens de cursos d'água em áreas urbanas consolidadas exige aproximar questões que, não raro, o Direito examina em compartimentos distintos: proteção ecológica, urbanização preexistente, prevenção de desastres, ordenamento territorial, regularização fundiária, segurança jurídica e capacidade institucional dos Municípios. A promulgação da Lei nº 14.285, de 29 de dezembro de 2021, tornou essa interdependência ainda mais visível ao alterar o Código Florestal e a Lei de Parcelamento do Solo Urbano para admitir, em determinadas condições, que a legislação municipal ou distrital estabeleça faixas marginais distintas das larguras gerais previstas no art. 4º, I, da Lei nº 12.651/2012 (BRASIL, 2021). A inovação deslocou parte relevante da controvérsia do plano da identificação abstrata da norma aplicável para o plano da qualidade da decisão local e de sua fundamentação.

Antes dessa alteração legislativa, a Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, no Tema Repetitivo 1.010, havia afirmado que, na vigência do Código Florestal de 2012, a

extensão não edificável nas áreas de preservação permanente de cursos d'água em trechos urbanos consolidados deveria observar as larguras do art. 4º, I, da Lei nº 12.651/2012, em detrimento do recuo genérico de quinze metros então previsto na Lei nº 6.766/1979 (STJ, 2021). A Lei nº 14.285/2021 passou a autorizar a diferenciação municipal, mas não suprimiu a natureza ambientalmente protegida dessas margens nem converteu a autonomia local em poder discricionário ilimitado. O próprio texto legal condiciona a atuação local à oitiva dos conselhos ambientais e exige regras relativas à não ocupação de áreas com risco de desastres, à observância de instrumentos de recursos hídricos, drenagem e saneamento, quando existentes, e ao regime de intervenções admitidas nas áreas de preservação permanente (BRASIL, 2021).

A partir dessa nova conformação, a controvérsia já não cabe na oposição simples entre uniformidade nacional e autonomia municipal. Em cidades profundamente transformadas, a presença de vias, edificações, canalizações, redes de infraestrutura e diferentes graus de impermeabilização pode tornar pouco explicativo tratar todas as margens como se apresentassem as mesmas condições ecológicas e urbanísticas. Ao mesmo tempo, a consolidação histórica da ocupação não demonstra, por si, ausência de inundação, estabilidade geotécnica, suficiência de drenagem, impossibilidade de recuperação ambiental ou legitimidade de novas ocupações. A cidade existente é um dado que precisa ser conhecido, mas não é argumento capaz de dispensar a justificação jurídica e técnica da decisão.

É justamente aí que o diagnóstico socioambiental ganha centralidade. A Lei nº 6.766/1979, na redação dada pela Lei nº 14.285/2021, passou a exigir que a faixa não edificável de cada trecho de margem seja indicada em diagnóstico socioambiental elaborado em âmbito municipal. O diagnóstico, portanto, não pode ser lido como apêndice burocrático destinado a conferir aparência técnica a uma escolha já realizada. Sua função jurídica precisa ser compreendida em relação com a produção das evidências, a escala espacial adotada, os riscos identificados, as funções ecológicas reconhecidas e as alternativas consideradas pela Administração. A pergunta deixa de ser apenas quantos metros devem ser reservados e passa a incluir quem decide, com base em quais informações, segundo quais procedimentos e de que modo essa decisão pode ser publicamente compreendida e controlada.

Parte-se da compreensão de que a autonomia municipal reconhecida pela Lei nº 14.285/2021 permanece juridicamente condicionada pelos deveres constitucionais e legais de proteção ambiental, prevenção, planejamento e motivação. A proposta não acrescenta requisito estranho ao ordenamento nem presume a invalidade das soluções locais; busca sistematizar, em chave jurídico-institucional, a relação entre competência e fundamentação. Nesse sentido, desenvolve-se a ideia de dever qualificado de fundamentação territorial, segundo a qual a diferenciação normativa deve tornar verificável a correspondência entre as condições ambientais e urbanísticas identificadas, a escala territorial utilizada e a solução adotada para o trecho ou unidade considerada.

A questão que orienta a pesquisa é a seguinte: em que condições a autonomia municipal para delimitar faixas marginais de cursos d'água em áreas urbanas consolidadas, após a Lei nº 14.285/2021, pode reconhecer particularidades territoriais sem produzir flexibilização ambiental insuficientemente fundamentada? Como objetivo geral, busca-se analisar as condições jurídico-institucionais dessa diferenciação, articulando proteção das funções ecológicas, prevenção de riscos, realidade urbanística e segurança jurídica. Como objetivos específicos, pretende-se reconstruir o regime normativo posterior à Lei nº 14.285/2021, examinar o papel do diagnóstico socioambiental na produção da decisão, discutir a distribuição territorial dos riscos e aplicar essas categorias à trajetória normativa de Santa Maria/RS entre 2022 e 2026.

Santa Maria foi escolhida não para ser apresentada como modelo, nem para antecipar qualquer juízo sobre a validade ou a efetividade das soluções adotadas. O interesse do caso está na sequência documental disponível: proposições legislativas com diferentes desenhos entre 2022 e 2025, aprovação da Lei Complementar Municipal nº 195/2025, regulamentação pelo Decreto Executivo nº 59/2026 e preparação de diagnóstico socioambiental por microbacias. Essa sucessão permite observar como uma controvérsia inicialmente marcada pela discussão sobre metragens passa a incorporar exigências de diagnóstico, participação e fundamentação territorial.

O percurso do texto acompanha essa linha argumentativa. Após a explicitação do percurso metodológico, examina-se a reconfiguração normativa promovida pela Lei nº 14.285/2021 e seus limites constitucionais; em seguida, discute-se o papel do diagnóstico na produção institucional do conhecimento territorial, com interlocuções teóricas selecionadas segundo sua utilidade para o problema jurídico. Na sequência, articulam-se risco, justiça ambiental e deveres ecológicos, desenvolve-se a autonomia municipal sob a perspectiva da fundamentação territorial e, por fim, reconstrói-se documentalmente a experiência de Santa Maria/RS, preservando a distinção entre desenho normativo, preparação técnica e resultados ainda não demonstrados.

2 Percurso metodológico e delimitação da pesquisa

Como teoria de base, adota-se a perspectiva sistêmico-complexa de Edgar Morin, em interlocução com a sustentabilidade multidimensional (FREITAS, 2012), a sociobiodiversidade e os estudos sobre a relação entre conhecimento científico e decisão pública. A opção decorre da natureza do objeto: faixas marginais urbanas são espaços nos quais processos ambientais, infraestrutura, ocupação, propriedade, planejamento e risco se condicionam reciprocamente. A abordagem complexa não é utilizada para relativizar comandos normativos nem para permitir ponderações destituídas de critérios, mas para impedir que a investigação isole artificialmente dimensões que, no território, funcionam de maneira interdependente (MORIN, 2002).

Em termos metodológicos, o quadrinômio reúne teoria de base, abordagem, procedimentos e técnicas. A abordagem é qualitativa e predominantemente dedutiva, partindo das exigências constitucionais, legais e teóricas para construir categorias de leitura da experiência

institucional. O movimento dedutivo, contudo, não impede retorno crítico às categorias quando os documentos revelarem tensões ou soluções não previstas na formulação inicial. A pesquisa não pretende medir a largura ecologicamente ideal das margens, produzir cartografia própria ou atestar segurança hidrológica e geotécnica. Seu objeto é jurídico-institucional: a formação, a fundamentação e a controlabilidade das decisões municipais.

Quanto aos procedimentos, empregam-se revisão bibliográfica, pesquisa documental e estudo de caso institucional longitudinal. A revisão bibliográfica abrange obras de Direito Ambiental e Urbanístico, teoria da sociedade de risco, justiça ambiental, território, racionalidade ambiental e estudos de ciência e tecnologia. A pesquisa documental compreende Constituição, legislação federal e estadual, atos normativos locais, projetos de lei, justificativas, registros oficiais de tramitação, regulamentos, termos de referência e demais documentos públicos pertinentes. O estudo de caso é longitudinal porque acompanha a sucessão normativa e institucional de Santa Maria entre 2022 e 2026, evitando congelar a análise em um único ato.

No plano das técnicas, combinam-se fichamento analítico, análise jurídico-normativa, reconstrução cronológica, análise de conteúdo temática-categorial e triangulação documental. Cada fonte é examinada segundo sua natureza: a lei demonstra desenho normativo; uma justificativa legislativa permite identificar argumentos declarados; um termo de referência revela planejamento técnico; a publicação de um procedimento não comprova sua conclusão; e notícia institucional não substitui o produto técnico que afirma divulgar. Essa diferenciação é essencial para reduzir inferências indevidas e preservar a separação entre o que o ordenamento exige, o que a Administração anuncia e o que os documentos efetivamente demonstram.

A leitura das fontes se organiza em torno de cinco categorias: competência municipal e vinculação às normas gerais; funções ecológicas e urbanísticas das faixas marginais; qualidade e escala do diagnóstico socioambiental; prevenção de riscos e tratamento das vulnerabilidades; e segurança jurídica, motivação, participação e revisibilidade. Essas categorias têm função exclusivamente analítica: organizam a leitura das fontes, permitem comparar momentos distintos do processo institucional e tornam identificável o fundamento de cada inferência, sem antecipar conclusões sobre a validade de atos específicos.

Essa cautela metodológica se torna ainda mais importante porque parte dos documentos técnicos relativos ao caso de Santa Maria ainda integra processo institucional em desenvolvimento. Assim, nenhuma etapa futura é descrita como concluída sem demonstração documental. A ausência de documento público não é tratada como prova da inexistência da providência; da mesma forma, a previsão normativa de uma etapa não é confundida com a sua implementação. O estudo, por consequência, admite a possibilidade de resultados abertos e de questões que somente poderiam ser respondidas por pesquisa de campo ou por acesso formal a documentos técnicos não disponíveis publicamente.

3 Lei nº 14.285/2021 e a passagem da metragem abstrata à decisão territorial

A proteção jurídica das margens de cursos d'água naturais foi historicamente estruturada no Direito brasileiro por larguras definidas em função da dimensão do curso hídrico. O Código Florestal de 2012 manteve essa lógica ao qualificar como áreas de preservação permanente as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene ou intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, segundo as larguras previstas em seu art. 4º, I. A função dessas áreas não se reduz à proibição de edificar: elas integram regime de proteção da vegetação nativa e desempenham funções ligadas à preservação dos recursos hídricos, da estabilidade geológica, da biodiversidade e do solo, finalidades que o próprio Código Florestal associa ao conceito de área de preservação permanente (BRASIL, 2012; SARLET; FENSTERSEIFER, 2025).

Nas cidades, entretanto, o encontro entre esse regime e a urbanização consolidada gerou controvérsias duradouras. A Lei nº 6.766/1979 continha regra de faixa não edificável de quinze metros ao longo das águas, enquanto o Código Florestal previa larguras mais amplas. O conflito interpretativo chegou ao Superior Tribunal de Justiça, que, ao julgar o Tema 1.010, firmou a prevalência do Código Florestal para as áreas de preservação permanente em trechos urbanos consolidados. O fundamento central foi a especialidade da proteção ambiental e a necessidade de assegurar tutela mais ampla aos espaços especialmente protegidos (STJ, 2021).

A Lei nº 14.285/2021 alterou o quadro normativo posteriormente ao julgamento repetitivo. Além de definir área urbana consolidada por critérios de inserção no perímetro urbano, sistema viário, organização em quadras e lotes predominantemente edificados, uso predominantemente urbano e presença mínima de infraestrutura, a lei acrescentou o § 10 ao art. 4º do Código Florestal. A nova regra admite que lei municipal ou distrital estabeleça faixas marginais distintas das larguras gerais, desde que ouvidos os conselhos ambientais e observadas condicionantes relativas ao risco de desastres, aos planos setoriais pertinentes e ao regime de intervenções em APP (BRASIL, 2021).

A mesma lei modificou o art. 4º da Lei nº 6.766/1979 e introduziu o inciso III-B, segundo o qual, ao longo das águas correntes e dormentes, as faixas não edificáveis devem respeitar a lei municipal ou distrital que aprove o instrumento de planejamento territorial e defina a largura das faixas marginais em área urbana consolidada, com reserva de faixa para cada trecho de margem indicada em diagnóstico socioambiental elaborado pelo Município (BRASIL, 2021). Esse dispositivo é particularmente relevante porque associa a diferenciação normativa a uma leitura territorializada do curso d'água, em vez de autorizar simplesmente a substituição de uma metragem nacional por outra metragem municipal uniforme.

A constitucionalidade da Lei nº 14.285/2021 é objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.146/DF, ajuizada perante o Supremo Tribunal Federal. Em decisão de 27 de abril de 2022, o Relator, Ministro André Mendonça, adotou o rito do art. 12 da Lei nº 9.868/1999, remetendo a controvérsia à apreciação definitiva do Tribunal. No fechamento deste

artigo, a ação permanecia em tramitação; por isso, a análise aqui desenvolvida parte da legislação vigente e não antecipa juízo sobre sua constitucionalidade (STF, 2022).

Lidos em conjunto, esses dispositivos afastam duas leituras igualmente problemáticas. A primeira seria considerar que a Lei nº 14.285/2021 retirou dos Municípios qualquer espaço decisório relevante, reproduzindo integralmente o regime anterior à alteração. A segunda seria ler a autonomia municipal como autorização ampla para reduzir faixas sempre que a área for classificada como urbana consolidada. Nenhuma das leituras corresponde adequadamente ao texto legal. A lei efetivamente abriu espaço de diferenciação, mas vinculou seu exercício a pressupostos e procedimentos que demonstram preocupação com risco, planejamento e base técnica.

Também não se pode atribuir ao conceito de área urbana consolidada uma função que o legislador não lhe conferiu. Seus requisitos identificam determinada configuração urbanística, mas não substituem diagnóstico de inundação, estabilidade de margem, conectividade ecológica ou qualidade hídrica. A presença de sistema viário e infraestrutura urbana, por exemplo, pode indicar consolidação do tecido urbano e simultaneamente coexistir com déficit de drenagem ou exposição a eventos extremos. Por isso, a classificação urbanística constitui ponto de partida da incidência do regime especial, não conclusão sobre a adequação ambiental de qualquer largura específica.

Convém, ainda, distinguir APP e faixa não edificável. Embora os institutos se relacionem e possam coincidir espacialmente, possuem fundamentos normativos e funções que não devem ser confundidos. A APP integra regime ambiental de espaço territorial especialmente protegido; a faixa não edificável é categoria urbanística que limita construções e parcelamento. A Lei nº 14.285/2021 aproximou os regimes nas áreas urbanas consolidadas, mas não eliminou essa diferença conceitual. A clareza terminológica é essencial para evitar que decisões de planejamento sejam tratadas como se esgotassem o conteúdo da proteção ecológica.

Para os fins deste artigo, uma das mudanças mais relevantes está na própria estrutura argumentativa da decisão. Quando o legislador nacional determina uma largura uniforme, grande parte da decisão concreta consiste em identificar o curso d'água e aplicar a regra. Quando a lei admite faixas distintas por decisão local, aumenta a importância da demonstração dos fatos territoriais que justificam a diferenciação. A autonomia normativa traz consigo uma responsabilidade institucional maior de explicar a relação entre o conhecimento produzido e o conteúdo da regra estabelecida.

A responsabilidade institucional associada à diferenciação decorre da própria exigência de motivação das decisões públicas, que adquire especial densidade quando a Administração atua em matéria ambiental submetida a deveres constitucionais de proteção e a contextos de risco ou incerteza. A diferenciação territorial pode ser juridicamente legítima, inclusive quando reconhece situações urbanas consolidadas que não se deixam compreender por respostas uniformes, desde

que permaneça vinculada às condicionantes legais e seja sustentada por fundamentos técnicos e jurídicos identificáveis no processo decisório.

4 Diagnóstico socioambiental, conhecimento e território

Ao conferir centralidade ao diagnóstico socioambiental, a Lei nº 14.285/2021 torna difícil tratar o conhecimento técnico como algo externo à decisão pública. Isso não significa afirmar que o diagnóstico crie o Direito ou que a técnica substitua a escolha democrática. Significa reconhecer que, quando a norma permite respostas diferenciadas segundo características territoriais, a qualidade das informações selecionadas, a escala em que são produzidas e a forma como são traduzidas em critérios jurídicos passam a condicionar a inteligibilidade da decisão.

Sheila Jasanoff é mobilizada aqui de modo delimitado, apenas para iluminar um aspecto institucional do problema. Ao trabalhar a coprodução entre conhecimento e ordem social, a autora demonstra que a produção de evidências e a organização das decisões públicas não se desenvolvem em esferas inteiramente separadas (JASANOFF, 2004). Para a análise jurídica das APPs urbanas, essa perspectiva é útil porque convida a observar quem define as informações relevantes, a escala do diagnóstico, os critérios de classificação e os canais de participação técnica, sem atribuir à teoria a função de resolver a controvérsia normativa. O diagnóstico permanece subordinado ao ordenamento, mas sua forma de construção interfere naquilo que a Administração consegue conhecer e, consequentemente, justificar.

O diálogo com Agne e Tybusch (2010) também é pontual. Ao problematizarem os desafios que as novas tecnologias e os conhecimentos especializados colocam ao Direito Ambiental e a necessidade de comunicação entre ciência, política e sociedade, os autores oferecem apoio para examinar como informações técnicas são juridicamente recebidas. No caso das margens urbanas, diferentes escolhas de escala podem produzir diferentes imagens do problema: um lote isolado, um trecho de curso d'água, uma microbacia ou a bacia inteira evidenciam relações distintas entre ocupação, drenagem, vegetação, impermeabilização e efeitos a jusante e a montante.

Enrique Leff entra no argumento com função igualmente específica. Sua crítica à racionalidade estritamente instrumental permite recordar que a leitura do território não se esgota em eficiência urbanística, infraestrutura instalada ou valor econômico do solo, pois a decisão ambiental também precisa considerar processos ecológicos e formas de apropriação social da natureza (LEFF, 2006). No recorte deste artigo, essa contribuição serve para impedir que a consolidação urbana seja tomada como dado autossuficiente, sem deslocar o centro da análise, que permanece jurídico e institucional.

Milton Santos e María Laura Silveira oferecem uma chave particularmente útil ao compreenderem o território a partir de seus usos, dos sistemas técnicos e das relações sociais que nele se materializam (SANTOS; SILVEIRA, 2008). A mesma largura abstrata pode produzir efeitos distintos em áreas com urbanização, infraestrutura, renda, exposição a risco e capacidade de recuperação ambiental profundamente diferentes. Essa heterogeneidade, entretanto, não

deve ser mobilizada para naturalizar ocupações problemáticas. O reconhecimento da história do espaço serve para qualificar a decisão, não para transformar o fato consumado em fundamento normativo suficiente.

Essa compreensão do território permite perceber, ainda, que a decisão sobre uma margem não se encerra na parcela diretamente atingida. A dinâmica da drenagem, das cheias e das funções ecológicas associadas ao curso d'água ultrapassa divisas cadastrais, razão pela qual a leitura exclusivamente parcelar pode ser insuficiente para decisões territoriais ambientalmente sensíveis. Por isso, a escolha da microbacia como unidade de diagnóstico pode oferecer vantagens analíticas, desde que não seja tratada como solução automaticamente adequada. A microbacia precisa ser articulada às características de cada trecho e às escalas superiores relevantes. O ponto jurídico central é a existência de nexo compreensível entre os atributos identificados e a regra ou decisão proposta.

Com Henri Acselrad, a análise ganha uma dimensão distributiva. A justiça ambiental chama atenção para a distribuição desigual de benefícios ambientais, riscos e danos entre grupos sociais e territórios (ACSELRAD; MELLO; BEZERRA, 2009). Em matéria de APP urbana, a decisão sobre proteger, recuperar, regularizar ou admitir determinados usos pode distribuir de maneira desigual segurança, valorização imobiliária, restrições administrativas e exposição a enchentes. A fundamentação territorial não pode ignorar essas consequências, especialmente quando populações vulnerabilizadas ocupam áreas sujeitas a risco ou quando intervenções em um trecho repercutem sobre outros espaços da cidade.

A discussão de Acselrad (2014) sobre disputas cognitivas ajuda a examinar como diferentes órgãos e saberes definem o problema ambiental. Em processos municipais de delimitação de margens, regularização urbanística, engenharia de drenagem, recuperação ecológica, defesa civil e segurança jurídica podem conferir relevo a aspectos distintos do mesmo território. O interesse jurídico está em verificar se essas perspectivas ingressam em procedimento transparente, se os seus fundamentos são identificáveis e se a decisão final explicita as razões pelas quais determinados elementos foram considerados relevantes.

Nessa leitura, o diagnóstico socioambiental cumpre pelo menos três funções. A primeira é cognitiva: organizar informações ambientais, urbanísticas e de risco. A segunda é procedimental: fornecer base comum para a deliberação entre órgãos, conselhos e atores envolvidos. A terceira é justificativa: permitir reconstruir o caminho que conecta características territoriais e solução normativa. Nenhuma dessas funções autoriza que o diagnóstico decida sozinho. A responsabilidade jurídica permanece com os órgãos competentes, que devem interpretar as informações à luz das normas aplicáveis.

Por isso, o diagnóstico também precisa deixar visíveis suas incertezas. A ausência de dados, a divergência entre estudos, a limitação temporal das séries históricas ou a insuficiência de determinada escala não devem ser ocultadas. Decisões ambientais frequentemente são adotadas em condições de conhecimento imperfeito, e a transparência quanto aos limites da informação

é parte da qualidade da motivação. Uma fundamentação juridicamente robusta não é aquela que pretende eliminar toda incerteza, mas aquela que explicita o que se sabe, o que não se sabe e como essas condições foram consideradas.

A revisibilidade aparece, nesse cenário, como consequência necessária. Mudanças no uso do solo, novos eventos hidrológicos, obras de drenagem, recuperação de vegetação ou atualização dos planos setoriais podem alterar pressupostos da decisão anterior. Em vez de fragilizar a segurança jurídica, a previsão de acompanhamento e revisão pode fortalecê-la, pois permite que a Administração reconheça de forma transparente que determinadas escolhas dependem de condições territoriais mutáveis e de evidências que podem ser aperfeiçoadas.

5 Risco, justiça ambiental e deveres ecológicos nas margens urbanas

Nas margens urbanas, a prevenção de riscos não é um tema lateral. Ulrich Beck descreveu a sociedade contemporânea como marcada pela produção social de riscos que frequentemente ultrapassam fronteiras administrativas e desafiam estruturas tradicionais de decisão (BECK, 2011). Embora a teoria tenha sido formulada em escala ampla, sua contribuição é útil para compreender como urbanização, impermeabilização, canalização de cursos d'água e expansão imobiliária podem produzir vulnerabilidades cumulativas. A inundação de um trecho, por exemplo, não depende apenas das condições do lote atingido, mas de decisões realizadas em diferentes pontos do sistema de drenagem e da bacia.

A Lei nº 14.285/2021 incorporou explicitamente essa preocupação ao exigir, no art. 4º, § 10, I, do Código Florestal, a não ocupação de áreas com risco de desastres. A previsão impede que o reconhecimento da área urbana consolidada seja convertido em autorização para estabilizar juridicamente toda ocupação preexistente. A consolidação urbanística e a segurança territorial são categorias distintas. Uma área pode preencher os requisitos legais de consolidação e, simultaneamente, apresentar riscos que exigem restrição, adaptação, obras, recuperação ou, em situações extremas, soluções de reassentamento definidas em procedimentos próprios.

O Direito dos Desastres amplia essa leitura ao enfatizar a gestão socioambiental do risco e sua relação com vulnerabilidades. Tybusch, Tybusch e Izolani (2022), em estudo desenvolvido a partir da Teoria do Direito dos Desastres, tratam expressamente da conexão entre vulnerabilidades e gestão de riscos. Aplicada às margens urbanas, essa perspectiva reforça a necessidade de articular a delimitação normativa com defesa civil, planejamento de drenagem, saneamento, gestão de recursos hídricos e políticas habitacionais, sem atribuir ao referido estudo conclusões específicas sobre APPs urbanas que ele não formula.

Prevenção, porém, não pode funcionar como argumento genérico para justificar qualquer restrição. Em um Estado de Direito, a atuação preventiva precisa ser motivada e proporcional às evidências disponíveis. Da mesma forma, a invocação abstrata da segurança jurídica não pode neutralizar riscos documentados. A segurança jurídica ambiental não equivale à imutabilidade de ocupações ou expectativas privadas; envolve previsibilidade procedimental, clareza das regras,

tratamento coerente das situações e proteção das condições materiais que sustentam direitos presentes e futuros.

Sarlet e Fensterseifer situam a proteção ambiental no campo dos deveres estatais e da dimensão ecológica dos direitos fundamentais. O art. 225 da Constituição não estabelece apenas uma faculdade de atuação, mas um dever de proteção que vincula o poder público em suas diferentes esferas (SARLET; FENSTERSEIFER, 2025). A autonomia municipal, portanto, deve ser exercida dentro de um federalismo cooperativo em que competências locais de planejamento coexistem com normas gerais ambientais e com o dever comum de proteção. A diferenciação territorial é possível, mas não significa disponibilidade integral do bem ambiental.

A justiça ambiental acrescenta ao dever de proteção uma dimensão distributiva incontornável: decisões sobre uso e proteção das margens repercutem de modo desigual sobre moradores, proprietários e diferentes setores da cidade. Regras descontextualizadas podem agravar inseguranças urbanísticas já consolidadas, enquanto reduções insuficientemente fundamentadas podem ampliar impermeabilização, eliminar vegetação remanescente ou transferir riscos para grupos que não participam dos benefícios associados à decisão. O diagnóstico socioambiental, por isso, deve oferecer elementos que permitam reconhecer essas repercussões sem presumir, de antemão, qual solução será juridicamente adequada para cada trecho.

A distribuição desigual do risco exige, ainda, cuidado com a linguagem da escolha individual. Ocupações em margens de cursos d'água não decorrem sempre de decisões autônomas tomadas em condições equivalentes. Processos de urbanização desigual, oferta insuficiente de solo urbanizado acessível e localização periférica de populações de baixa renda influenciam a formação desses territórios. Milton Santos e Acsegrad ajudam a compreender que o espaço urbano é resultado de relações históricas e econômicas, de modo que a resposta jurídica não deve moralizar a vulnerabilidade nem transformar proteção ambiental em mecanismo de exclusão social.

Reconhecer desigualdades históricas, por sua vez, não significa aceitar a reprodução de situações de risco. Políticas habitacionais, regularização fundiária, recuperação ambiental, infraestrutura, fiscalização e planejamento precisam ser articulados. A APP urbana é apenas uma das peças desse arranjo. Seu regime não pode carregar sozinho a solução de problemas de moradia, saneamento ou drenagem, mas também não pode ser esvaziado para compensar a ausência dessas políticas. A atuação municipal juridicamente adequada exige coordenação entre instrumentos que possuem finalidades distintas.

A coordenação se torna particularmente importante quando o diagnóstico aponta situações heterogêneas ao longo do mesmo curso d'água. Trechos com vegetação conservada, áreas densamente impermeabilizadas, setores sujeitos a inundação e margens passíveis de recuperação podem exigir respostas diferentes, desde que a diferenciação seja compatível com a lei e tecnicamente demonstrada. O reconhecimento da heterogeneidade não significa adotar a

menor proteção possível em cada trecho, mas identificar de maneira transparente quais funções ambientais e riscos estão presentes e quais medidas são necessárias para enfrentá-los.

Prevenção e justiça ambiental convergem, nesse ponto, para uma exigência institucional: decisões sobre margens urbanas devem ser capazes de revelar a distribuição espacial dos efeitos e não apenas a situação jurídica imediata do imóvel diretamente atingido. Essa perspectiva desloca a análise de uma lógica parcelar para uma lógica territorial, sem abandonar a precisão necessária ao Direito.

6 Autonomia municipal e dever qualificado de fundamentação territorial

A Constituição de 1988 reconhece autonomia aos Municípios, atribui-lhes competência para legislar sobre assuntos de interesse local, suplementar a legislação federal e estadual e promover adequado ordenamento territorial mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo. Ao mesmo tempo, a proteção do meio ambiente é competência comum dos entes federativos e encontra fundamento no art. 225. A relação entre essas normas não deve ser apresentada como oposição simples entre centralização ambiental e liberdade local. O problema é de coordenação de competências dentro de um sistema constitucional que combina normas gerais, particularidades territoriais e deveres compartilhados.

A Lei nº 14.285/2021 explicita esse modelo ao reconhecer espaço decisório municipal e simultaneamente impor condicionantes. O Município conhece, em tese, com maior proximidade as formas de ocupação, a infraestrutura, os conflitos urbanísticos e a dinâmica de seus cursos d'água. Essa proximidade pode favorecer decisões territorialmente adequadas, mas não garante automaticamente qualidade técnica, neutralidade ou capacidade institucional. A descentralização precisa ser acompanhada de procedimentos que tornem visíveis os fundamentos das escolhas e permitam controle social, administrativo e jurisdicional.

É nesse contexto que se utiliza a expressão dever qualificado de fundamentação territorial. Seu sentido é sistematizador: reúne exigências que já decorrem da motivação administrativa, do dever de proteção ambiental, da prevenção, do planejamento e da própria estrutura legal da diferenciação por trechos. A formulação encontra apoio, no plano administrativo, na distinção trabalhada por Celso Antônio Bandeira de Mello entre motivo e motivação: a exteriorização das razões da decisão permite identificar a regra jurídica habilitante, os pressupostos fáticos considerados e a relação de pertinência entre esses elementos e a providência adotada, tornando possível o controle de legalidade e racionalidade da atuação pública (MELLO, 2023). A qualificação da fundamentação reside na necessidade de explicitar, além da base normativa da competência municipal, a relação entre as condições territoriais documentadas e a solução adotada, permitindo compreender por que determinado tratamento jurídico foi considerado adequado à realidade examinada.

Uma fundamentação territorialmente adequada apresenta, em primeiro lugar, uma dimensão jurídica. É necessário identificar a base de competência, o enquadramento como área

urbana consolidada, as condicionantes do Código Florestal e da Lei de Parcelamento do Solo, a legislação estadual pertinente e a compatibilidade com o Plano Diretor e demais instrumentos locais. A invocação genérica da autonomia municipal é insuficiente, porque a competência local opera dentro de um conjunto de vinculações legais.

Há, em segundo lugar, uma dimensão fática e técnica. A decisão deve indicar quais atributos do trecho ou da unidade territorial foram considerados: características do curso d'água, vegetação e possibilidade de recuperação, drenagem, risco de inundação, condições geotécnicas quando pertinentes, ocupação existente, infraestrutura e efeitos a montante e a jusante. Não se exige que o ato jurídico substitua o relatório técnico, mas é necessário que haja conexão rastreável entre as conclusões técnicas e o conteúdo normativo adotado.

A dimensão procedimental vem em terceiro lugar. A oitiva dos conselhos ambientais prevista em lei não pode ser reduzida a formalidade sem conteúdo. Atas, pareceres, audiências e manifestações técnicas permitem identificar alternativas debatidas e razões para sua aceitação ou rejeição. A participação não elimina a responsabilidade da autoridade competente, mas aumenta a transparência e a capacidade de controle da decisão.

Há também uma dimensão temporal. Diagnósticos territoriais não são imunes a mudanças. Obras, eventos extremos, expansão urbana e novos dados podem modificar os pressupostos da regra. A previsão de monitoramento e revisão, quando adequada ao instrumento adotado, contribui para compatibilizar estabilidade normativa com aprendizagem institucional. A revisibilidade não significa precariedade permanente, mas reconhecimento de que determinadas decisões ambientais dependem de condições que podem se transformar.

Por fim, a fundamentação deve explicitar os limites do próprio conhecimento. Uma decisão que reconhece incerteza e indica como ela foi tratada pode ser juridicamente mais robusta do que outra que apresenta como certeza dados insuficientes. A transparência sobre lacunas também orienta futuras atualizações e evita que o diagnóstico seja utilizado como certificado genérico de segurança para situações que não examinou.

A segurança jurídica resultante desse modelo não decorre da rigidez de uma metragem isolada nem da liberdade irrestrita de adaptação local. Decorre da previsibilidade do procedimento, da coerência entre regra e evidência, da publicidade dos fundamentos e da possibilidade de revisão segundo critérios conhecidos. Para a atuação de procuradorias e assessorias jurídicas, esse ponto é especialmente relevante: o controle jurídico não substitui a engenharia, a hidrologia, a geologia ou a ecologia, mas pode verificar se a decisão reconhece os limites da competência técnica, se observa as exigências legais e se apresenta motivação capaz de conectar a base técnica ao ato público.

O controle jurídico não depende, portanto, de um critério abstrato que pretenda predeterminar a largura adequada para realidades urbanas distintas. Sua função é outra: verificar se a decisão pode ser reconstruída a partir da competência exercida, das condicionantes legais aplicáveis, das evidências técnicas pertinentes e das razões que conectam esses elementos ao

conteúdo normativo ou administrativo escolhido. Essa reconstrução preserva a separação entre juízo jurídico e certificação técnica e, ao mesmo tempo, impede que a autonomia municipal seja invocada de forma genérica, sem demonstração suficiente de seus pressupostos.

Nessa perspectiva, o dever qualificado de fundamentação territorial funciona como categoria de organização e controle da decisão pública. Ele orienta a explicitação dos nexos entre norma, território, risco, funções ecológicas e planejamento urbano, oferecendo parâmetros para que divergências sejam enfrentadas a partir de fundamentos verificáveis. A proposta permanece aberta às particularidades do caso concreto e não antecipa o resultado técnico ou normativo que deverá prevalecer em cada trecho.

7 Santa Maria/RS: da disputa sobre metragens à institucionalização do diagnóstico

A trajetória de Santa Maria/RS permite observar com nitidez como o problema jurídico se deslocou ao longo do tempo. O Município apresenta urbanização consolidada em diferentes cursos d'água e convive com situações em que proteção ambiental, infraestrutura, ocupações antigas e riscos hidrológicos se sobrepõem. Após a edição da Lei nº 14.285/2021, a discussão local passou por sucessivas proposições legislativas até alcançar desenho que associa a definição de faixas ao diagnóstico socioambiental.

Em 2022, o Projeto de Lei Complementar nº 9.396 propôs inserir regra no art. 74 da Lei Complementar Municipal nº 117/2018, que disciplina uso e ocupação do solo, parcelamento, perímetro urbano e sistema viário. A proposta situava o debate local ainda fortemente em torno da definição de largura. Em 2025, nova proposição, o Projeto de Lei Complementar nº 1/2025, contemplou faixas diferenciadas e foi rejeitada pela Câmara Municipal em 14 de agosto daquele ano. A sequência é importante porque revela que a resposta municipal não surgiu de um único ato, mas de processo legislativo marcado por reformulações e divergências.

Posteriormente, o Projeto de Lei Complementar nº 14/2025 e o Substitutivo nº 49/2025 passaram a integrar a trajetória que culminou na Lei Complementar nº 195, de 30 de dezembro de 2025. Houve audiência pública em 15 de outubro de 2025, inserindo participação institucional no processo. A análise documental dessas etapas permite examinar alterações de redação, justificativas e mecanismos previstos sem presumir identidade entre os projetos ou atribuir a qualquer deles efeitos que não possuíram.

A Lei Complementar nº 195/2025 estabeleceu diretrizes municipais relativas à delimitação de faixas não edificáveis ao longo de cursos d'água em área urbana consolidada. Em 2026, o Decreto Executivo nº 59 regulamentou a lei. O movimento normativo é relevante porque desloca o centro da decisão de uma metragem genérica previamente fixada para procedimento que depende da caracterização dos cursos d'água e de suas unidades territoriais. O significado jurídico dessa mudança, contudo, somente pode ser aferido em conjunto com os documentos técnicos e administrativos que estruturam a elaboração do diagnóstico.

O Termo de Referência publicado pela Secretaria de Município de Meio Ambiente em 2026 prevê mapeamento e caracterização das áreas de preservação permanente de curso d'água natural na área urbana consolidada e organiza a análise por microbacias. O documento contempla, entre outros elementos, levantamento de dados ambientais e urbanísticos, análise de segurança hídrica e geológica e proposição de medidas mitigatórias, estruturando produtos técnicos destinados a subsidiar a caracterização por trechos (SANTA MARIA, 2026). A existência do termo demonstra a estruturação do procedimento e dos requisitos do diagnóstico, não a conclusão nem a homologação de resultados específicos.

A distinção importa justamente para evitar afirmações prematuras. Um procedimento de contratação ou execução do diagnóstico não comprova que determinado trecho seja seguro, recuperável ou apto a receber faixa específica. Tampouco a regulamentação normativa permite antecipar o conteúdo de produtos técnicos ainda em elaboração. O que pode ser analisado, no estágio atual, é o desenho institucional: a opção pela microbacia como escala organizadora, a previsão de integração de variáveis e a existência de etapas de análise, participação e homologação.

A opção pela microbacia responde, em parte, aos limites de uma análise exclusivamente parcelar. Processos hídricos e ecológicos não seguem divisas de lotes, e a avaliação de impactos precisa considerar relações entre trechos. Ao mesmo tempo, a microbacia não deve apagar particularidades locais. Um diagnóstico adequado precisa combinar visão sistêmica e detalhamento suficiente para explicar por que trechos eventualmente submetidos a regras diferentes apresentam condições relevantes distintas. A escala maior organiza o problema; a decisão concreta continua exigindo precisão territorial.

Juridicamente, a trajetória de Santa Maria permite formular perguntas de controle sem antecipar respostas. A legislação identifica de maneira clara a base de competência? O procedimento assegura oitiva efetiva do conselho ambiental? Os documentos técnicos diferenciam APP e faixa não edificável? O diagnóstico considera risco de desastres e instrumentos de drenagem, saneamento e recursos hídricos quando existentes? Há critérios que conectem os atributos levantados às consequências normativas? Estão previstos mecanismos de transparência, revisão e atualização? Essas questões funcionam como categorias analíticas, não como conclusão antecipada sobre o Município.

O caso evidencia, ainda, a importância da coordenação intersetorial. A delimitação de margens não é tema exclusivo do órgão ambiental. Planejamento urbano, habitação, defesa civil, saneamento, procuradoria e conselhos participativos possuem competências e conhecimentos diferentes. A atuação coordenada reduz o risco de decisões contraditórias, como admitir determinado uso urbanístico sem considerar informação de risco produzida por outro setor ou, no movimento inverso, impor restrição ambiental sem analisar instrumentos urbanísticos disponíveis para lidar com ocupações preexistentes.

Para as procuradorias públicas, esse desenho traz um desafio muito concreto. O assessoramento jurídico precisa garantir aderência normativa e coerência procedimental sem

assumir a função de certificador técnico. É possível verificar se o diagnóstico foi elaborado pelo órgão ou equipe competente, se o conteúdo mínimo previsto foi observado, se os fundamentos técnicos estão identificados e se a decisão explicita sua relação com eles. Não é juridicamente prudente, entretanto, que o parecer transforme sua concordância formal em atestado de segurança hidrológica ou ecológica que somente especialistas podem produzir.

A sequência de 2022 a 2026 sugere, ainda que provisoriamente, uma mudança relevante na própria forma de enunciar o problema. A controvérsia municipal deixa de aparecer apenas como escolha legislativa entre larguras e passa a incorporar a produção organizada de conhecimento territorial. Essa mudança pode representar ganho institucional se o diagnóstico efetivamente funcionar como base de decisões diferenciadas e controláveis. Também pode se tornar apenas nova formalidade se os produtos técnicos não forem conectados às escolhas normativas. É justamente essa diferença que a pesquisa futura deverá examinar documentalmente.

8 Considerações finais

A Lei nº 14.285/2021 alterou significativamente o problema jurídico das áreas de preservação permanente marginais em áreas urbanas consolidadas. Ao admitir faixas municipais distintas e exigir diagnóstico socioambiental para a indicação das faixas não edificáveis, a legislação não encerrou a controvérsia sobre proteção e urbanização; deslocou-a para uma arena institucional mais complexa, na qual competência local, conhecimento técnico, prevenção e motivação precisam ser articulados.

A análise permite concluir que a classificação de uma área como urbana consolidada é necessária para a incidência do regime especial, mas não equivale a uma declaração de segurança ambiental. Urbanização preexistente, infraestrutura e ocupação intensa não afastam automaticamente riscos hidrológicos, funções ecológicas ou possibilidades de recuperação. Da mesma forma, a proteção ambiental não pode ser aplicada sem consideração às características concretas do território e aos demais instrumentos de política urbana. A análise indica que uma resposta juridicamente adequada demanda coordenação entre essas dimensões, sem pressupor a supremacia automática de uma delas sobre as demais.

O diagnóstico socioambiental ocupa posição central nessa coordenação, pois organiza o conhecimento que dará suporte à decisão e torna identificáveis os elementos efetivamente considerados pela Administração. Sua relevância jurídica não decorre de uma suposta neutralidade técnica, e sim da possibilidade de explicitar características territoriais, riscos, alternativas, métodos e incertezas. A interlocução teórica desenvolvida ao longo do artigo reforça que a produção de conhecimento ambiental envolve escolhas de escala e categorias de análise; por essa razão, a transparência sobre procedimentos, fontes e limites integra a própria controlabilidade jurídica da decisão.

A noção de dever qualificado de fundamentação territorial procura sistematizar essa exigência sem convertê-la, artificialmente, em requisito normativo autônomo. A autonomia

municipal continua constitucional e legalmente reconhecida, porém seu exercício, quando produz diferenciação territorial de proteção, deve ser explicável a partir de base jurídica e de elementos territoriais verificáveis. A fundamentação precisa evidenciar a relação entre competência, enquadramento urbanístico, funções ecológicas, riscos, participação institucional, instrumentos de planejamento e eventual necessidade de revisão, preservando a distinção entre exigências legais expressas, suporte técnico e construção interpretativa.

A experiência de Santa Maria/RS ajuda a perceber a utilidade dessa abordagem. Entre 2022 e 2026, o debate local percorreu diferentes proposições legislativas, culminou na Lei Complementar nº 195/2025, foi regulamentado em 2026 e passou a incorporar procedimento de diagnóstico socioambiental por microbacias. O artigo não examina produto técnico homologado nem ato que, com base nele, defina faixa para trecho determinado; por isso, suas conclusões empíricas limitam-se ao desenho normativo, à regulamentação e aos documentos técnicos gerais consultados. O confronto entre desenho normativo e aplicação concreta dependerá do exame futuro desses documentos, quando integrados ao corpus.

A contribuição do artigo se projeta em dois planos. No plano teórico, propõe ler a autonomia municipal ambiental como poder decisório vinculado a uma fundamentação territorial adequada, capaz de reconhecer heterogeneidades sem naturalizar o fato consumado da urbanização. No plano institucional, indica que procuradorias, órgãos ambientais, planejamento urbano, defesa civil, saneamento e conselhos participativos precisam atuar de maneira coordenada, preservando a distinção entre responsabilidades jurídicas e técnicas.

A pergunta que dá título ao artigo não pode ser respondida por um único ator institucional. A delimitação das margens resulta da atuação coordenada de competências normativas, administrativas e técnicas submetidas às normas gerais e aos deveres constitucionais de proteção. Ao Direito cabe assegurar que essa atuação seja juridicamente vinculada, tecnicamente informada e suficientemente motivada para permitir compreensão, participação e controle, preservando a autonomia municipal e os deveres ambientais que condicionam seu exercício.

Referências

ACSELRAD, Henri. Disputas cognitivas e exercício da capacidade crítica: o caso dos conflitos ambientais no Brasil. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 16, n. 35, p. 84-105, jan./abr. 2014. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222014000100004>.

ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília Campello do Amaral; BEZERRA, Gustavo das Neves. *O que é justiça ambiental*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

AGNE, Francielle Benini; TYBUSCH, Jerônimo Siqueira. Desafios ao direito ambiental contemporâneo: politizando as novas tecnologias para a sustentabilidade. *Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM*, Santa Maria, edição especial, p. 55-64, 2010.

BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. São Paulo: Editora 34, 2011.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1979.

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Brasília, DF: Presidência da República, 2012.

BRASIL. Lei nº 14.285, de 29 de dezembro de 2021. Altera as Leis nº 12.651/2012, nº 11.952/2009 e nº 6.766/1979 para dispor sobre áreas de preservação permanente no entorno de cursos d'água em áreas urbanas consolidadas. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14285.htm. Acesso em: 8 out. 2026.

FREITAS, Juarez. Sustentabilidade: direito ao futuro. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

JASANOFF, Sheila (ed.). States of knowledge: the co-production of science and social order. London: Routledge, 2004.

LEFF, Enrique. Racionalidade ambiental: a reapropriação social da natureza. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Legalidade, motivo e motivação do ato administrativo. Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura, São Paulo, v. 7, n. 26, p. 429-442, jul./set. 2023. DOI: <https://doi.org/10.48143/RDAI.26.mello>.

MORIN, Edgar. O método 1: a natureza da natureza. Porto Alegre: Sulina, 2002.

SANTA MARIA (RS). Câmara Municipal. Projeto de Lei Complementar nº 9.396, de 2022. Insere o § 4º no art. 74 da Lei Complementar nº 117, de 26 de julho de 2018. Santa Maria, 2022. Disponível em: <https://camara-sm.rs.gov.br/atividades-legislativas/projetos/projeto-de-lei/80436/projeto-lei-complementar-n--9396-2022>. Acesso em: 8 out. 2026.

SANTA MARIA (RS). Câmara Municipal. Projeto de Lei Complementar nº 1/2025. Santa Maria, 2025. Rejeitado em sessão de 14 ago. 2025. Registro oficial disponível em: <https://camara-sm.rs.gov.br/noticias/categoria/sessao-ordinaria?pagina=6>. Acesso em: 8 out. 2026.

SANTA MARIA (RS). Câmara Municipal. Projeto de Lei Complementar nº 14/2025 e Projeto de Lei Substitutivo nº 49/2025. Santa Maria, 2025. Registros oficiais disponíveis em: <https://camara-sm.rs.gov.br/noticias/detalhes/12443/audiencia-publica-debate-projeto-das-areas-preservacao-permanente-urbanas>. Acesso em: 8 out. 2026.

SANTA MARIA (RS). Lei Complementar nº 117, de 26 de julho de 2018. Institui a Lei de Uso e Ocupação do Solo, Parcelamento, Perímetro Urbano e Sistema Viário do Município de Santa Maria. Santa Maria, 2018.

SANTA MARIA (RS). Lei Complementar nº 118, de 26 de julho de 2018. Dispõe sobre a Política de Desenvolvimento Sustentável e sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial do Município de Santa Maria. Santa Maria, 2018.

SANTA MARIA (RS). Lei Complementar nº 195, de 30 de dezembro de 2025. Estabelece diretrizes quanto à delimitação de faixas não edificáveis ao longo de cursos d'água em área

urbana consolidada. Santa Maria, 2025. Referência oficial disponível em: <https://www.santamaria.rs.gov.br/ambiental/noticias/30735-prefeitura-assina-decreto-que-regulamenta-uso-do-solo-e-faixas-de-protecao-em-areas-proximas-a-cursos-d-agua>. Acesso em: 8 out. 2026.

SANTA MARIA (RS). Prefeitura Municipal. Decreto Executivo nº 59, de 2026. Regulamenta a Lei Complementar nº 195/2025. Santa Maria, 2026. Notícia oficial da assinatura em 29 maio 2026 disponível em: <https://www.santamaria.rs.gov.br/ambiental/noticias/30735-prefeitura-assina-decreto-que-regulamenta-uso-do-solo-e-faixas-de-protecao-em-areas-proximas-a-cursos-d-agua>. Acesso em: 8 out. 2026.

SANTA MARIA (RS). Secretaria de Município de Meio Ambiente. Termo de referência: mapeamento e caracterização das áreas de preservação permanente de curso d'água natural na área urbana consolidada do Município de Santa Maria/RS. Santa Maria, 2026. Disponível em: <https://www.santamaria.rs.gov.br/arquivos/baixar-arquivo/conteudo/D28-4550.pdf>. Acesso em: 8 out. 2026.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, María Laura. O Brasil: território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Curso de direito ambiental. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). Tema Repetitivo 1.010. REsp 1.770.760/SC, REsp 1.770.808/SC e REsp 1.770.967/SC. Primeira Seção. Rel. Min. Benedito Gonçalves. Julgado em 28 abr. 2021. Brasília, DF: STJ, 2021. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?cod_tema_final=1010&cod_tema_inicial=1010&novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T. Acesso em: 8 out. 2026.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.146/DF. Rel. Min. André Mendonça. Brasília, DF: STF, 2022-. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6387022>. Acesso em: 8 out. 2026.

TYBUSCH, Francielle Benini Agne; TYBUSCH, Jerônimo Siqueira; IZOLANI, Francieli Iung. A arca de Noé pós-moderna na pandemia da Covid-19: uma análise através do direito dos desastres. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 170-193, 2022. DOI: <https://doi.org/10.12957/rdc.2022.54314>.