

**UNIVERSIDADE DO EXTREMO SUL CATARINENSE – UNESC  
UNIDADE ACADÊMICA DE HUMANIDADES – CIÊNCIAS E EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS AMBIENTAIS  
MESTRADO EM CIÊNCIAS AMBIENTAIS**

**LUCIANA ROSA DE ANDRADE DEL CASTANHEL**

**A URBANIZAÇÃO DA ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE DE RIOS E  
SEUS REFLEXOS JURÍDICOS**

**CRICIÚMA**

**2019**

**LUCIANA ROSA DE ANDRADE DEL CASTANHEL**

**A URBANIZAÇÃO DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE DE RIOS E  
SEUS REFLEXOS JURÍDICOS**

Dissertação a ser apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais da Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC), como requisito para a para obtenção do título de Mestre em Ciências Ambientais.

Orientador: Prof. Dr. Nilzo Ivo Ladwig

**CRICIÚMA**

**2019**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

D331u Del Castanhel, Luciana Rosa de Andrade.

A urbanização das áreas de preservação permanente de rios e seus reflexos jurídicos / Luciana Rosa de Andrade Del Castanhel. - 2019. 118 p. : il.

Dissertação (Mestrado) - Universidade do Extremo Sul Catarinense, Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais, Criciúma, 2019.

Orientação: Nilzo Ivo Ladwig.

1. Urbanização. 2. Área de preservação permanente. 3. Construção irregular. 4. Política fundiária. I. Título.

CDD 23. ed. 711.4



## PARECER

Os membros da Comissão Examinadora homologada pelo Colegiado de Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais reuniram-se para realizar a arguição da Dissertação de Mestrado apresentada pela candidata **LUCIANA ROSA DE ANDRADE DEL CASTANHEL**, sob o título: **"A URBANIZAÇÃO DA ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE DE RIOS E SEUS REFLEXOS JURÍDICOS"**, para obtenção do grau de **MESTRE EM CIÊNCIAS AMBIENTAIS** no Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais da Universidade do Extremo Sul Catarinense – UNESC. Após haver analisado o referido trabalho e arguido a candidata, os membros são de parecer pela **"APROVAÇÃO"** da Dissertação.

Criciúma/SC, 29 de julho de 2019.

**Prof. Dr. Ricardo Stanziola Vieira**  
Primeiro Examinador

**Profa. Dra. Maria de Fátima Schumacher Wolkmer**  
Segundo Examinador

**Profa. Dra. Teresinha Maria Gonçalves**  
Terceiro Examinador

**Prof. Dr. Nilzo Ivo Ladwig**  
Presidente da Comissão e Orientador

Dedico esta pesquisa a minha família, principalmente aos meus filhos a quem anseio por um mundo onde o meio ambiente seja mais valorizado, cuidado e amado.

## AGRADECIMENTOS

Quando penso em agradecer, a primeira pessoa que penso é no meu filho mais novo, Eduardo. Desde o início, quando me preparava para ingressar no mestrado ele já estava comigo. Nas disciplinas isoladas, nas primeiras saídas de campo, quando tudo era ainda muito confuso, ele já estava na minha barriga. Quando fiz a prova para o processo seletivo ele estava lá também, ocupando um espaço ainda maior, quase chegando.

Eduardo chegou um pouco antes da hora e antes também do início das aulas, no dia 17 de fevereiro, já abalando as minhas estruturas! Por causa disso, meu início no programa também demorou um pouco mais. Agradeço ao Dudu por, ainda na tenra idade, abrir mão de ficar algumas horas no colo da sua mãe. Agradeço a ele por entender que a mamãe precisava muito aproveitar a grande oportunidade que a vida tinha dado e tentar mudar o nosso mundo.

Dudu, muito obrigada por ser essa criança tão, mas tão especial que me motiva todos os dias a seguir em frente.

Preciso agradecer também aos outros dois amores da minha vida: Leonardo e Jorge. Pessoas que também abriram mão do seu tempo ao meu lado, para me dar espaço, seguir meu caminho e realizar esse grande sonho.

Agradeço aos meus pais pela oportunidade de estudar e pelo exemplo.

Agradeço ao Ministério Público Federal, instituição a qual sou vinculada há 16 anos, que me proporcionou tanto aprendizado e a chance de trabalhar com a matéria ambiental.

Agradeço aos colegas do Laboratório de Pesquisa em Planejamento e Gestão Territorial, especialmente à Thaise, que tanto me auxiliou no início, e ao Danrlei, por todo o apoio técnico, ambos muito pacientes e solícitos.

Agradeço a cada colega que encontrei nesse caminho. Por todas as turmas que passei, desde as turmas das disciplinas isoladas, a minha turma e as turmas das quais tive que cumprir as disciplinas faltantes em virtude da licença maternidade, sem uma única exceção, só encontrei pessoas que me auxiliaram, me apoiaram, me incentivaram e me apontaram caminhos, sou muito grata.

Agradeço, ainda, aos professores do programa que de alguma forma me tocaram e me deram voz no meio de tantos jovens brilhantes.

Professor Nilzo, muito obrigada por tudo, pela paciência, pela dedicação e pelos ensinamentos.

“Se a educação sozinha não pode transformar a sociedade, tampouco sem ela a sociedade muda.”

Paulo Freire.

## RESUMO

As cidades brasileiras cresceram e se desenvolveram sem planejamento adequado, tampouco foi implantada infraestrutura apropriada, o que acabou resultando na degradação de rios urbanos, bem como de suas respectivas margens. A maior parte das cidades no Brasil nasceu e se desenvolveu às margens de algum rio, ao passo que as moradias foram sendo edificadas nas regiões ribeirinhas pelos mais diversos motivos, como o de facilitar o abastecimento, transporte e esgotamento sanitário. Com isso, as construções acabaram não obedecendo ao afastamento necessário para a preservação do próprio rio. Considerando esse contexto, a pesquisa teve o objetivo de analisar o conflito das construções irregulares em área de preservação permanente de rios localizados em área urbanizada. Para tanto, descreveu-se o processo de urbanização no Brasil, com ênfase na ocupação das áreas próximas das margens dos rios, desde o início da civilização humana, a fim de ser constatada a origem histórica do problema. Além do mais, discutiu-se a responsabilidade estatal, especialmente a do Poder Público Municipal, como principal causa incentivadora da construção irregular nas APPs. Por outro lado, através da digressão legislativa ambiental brasileira realizada na pesquisa, foi possível dirimir conflitos quanto à aplicabilidade da norma perante às edificações irregulares em área de preservação permanente. Como forma de analisar a problemática, delimitou-se como área de estudo a APP do Rio Mampituba, localizada no Município de Passo de Torres/SC. Verificou-se, ainda, alguns meios para prevenir, atenuar e, quando necessário, combater a problemática da construção irregular em área de preservação permanente de rio urbanizado.

**Palavras-chave:** Área de preservação permanente; construção irregular; regularização fundiária, poder público.

## ABSTRACT

Brazilian cities grew and developed without adequate planning, nor was adequate infrastructure implemented, which resulted in the degradation of urban rivers, as well as their respective margins. Most of the cities in Brazil were born and developed on the banks of some river, while the houses were built in riverside regions for a variety of reasons, such as facilitating water supply, transportation and sewage. With this, the constructions ended up not obeying the necessary separation for the preservation of the own river. Considering this context, the research had the objective of analyzing the conflict of irregular constructions in an area of permanent preservation of rivers located in an urbanized area. For that, the process of urbanization in Brazil was described, with emphasis on the occupation of areas near the river banks, from the beginning of human civilization, in order to verify the historical origin of the problem. In addition, the State's responsibility, especially that of the Municipal Government, was discussed as the main incentive cause of the irregular construction in the PPAs. On the other hand, through the Brazilian environmental legislative tour carried out in the research, it was possible to resolve conflicts regarding the applicability of the standard to irregular buildings in a permanent preservation area. As a way of analyzing the problem, the APP of the Mampituba River, located in the Municipality of Passo de Torres / SC, was delimited as a study area. There were also some ways to prevent, mitigate and, when necessary, combat the problem of irregular construction in an area of permanent preservation of an urbanized river.

**Keywords:** Permanent preservation area, irregular construction, land regularization, public authority.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

a. C. - Antes de Cristo

ACP – Ação Civil Pública

APA – Área de proteção Ambiental

APP – área de preservação permanente

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CEF – Caixa Econômica Federal

CELESC – Centrais Elétricas de Santa Catarina

CEPRAG – Cooperativa de Eletricidade de Praia Grande

CF – Constituição Federal

CIDASC – Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina

CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente

CPC – Código de processo Civil

d. C. - Depois de Cristo

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IC – Inquérito Civil

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

LAGECI-UFSC – Laboratório de Gestão Costeira Integrada da Universidade de Santa Catarina

LICC – Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro

ME – Microempresa

MedProv – Medida Provisória

MP – Medida Provisória

MPF – Ministério Público Federal

MPSC – Ministério Público de Santa Catarina

MS – Mandado de Segurança

ONU – Organização das Nações Unidas

PIDESC – Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

PRAD – Plano de Recuperação de Área Degradada

REsp – Recurso Especial

Reurb-E – Regularização de Interesse Específico

Reurb-S – Regularização de Interesse Social

RS – Rio Grande do Sul

SC – Santa Catarina

SDS – Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável de Santa Catarina

SEMMA – Secretaria Municipal de Meio Ambiente

SPU – Superintendência do patrimônio da União

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TJSC – Tribunal de Justiça de Santa Catarina

UFSC – Universidade de Santa Catarina

Zeis – Zona de Especial Interesse Social

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa de localização do Município de Passo de Torres estado de Santa Catarina..	18
Figura 2 – Mapa de Ocupação do Rio Mampituba.....	87
Figura 3 – Mapa de Ocupação do Rio Mampituba.....	87
Figura 4 – Ortofoto do ano de 2018 .....	88
Figura 5 – Detalhe do projeto de Praça Pública (Convênio 846.993/2017).....	89
Figura 6 – Detalhe do projeto de Praça Pública (Convênio 846.993/2017).....	89
Figura 7 – Detalhe do projeto de Praça Pública (Convênio 846.993/2017).....	90
Figura 8 – Fotografia aérea do Rio Mampituba, ano 1978.....	97
Figura 9 – Ortofoto do ano de 2018 .....	98
Figura 10 – Margem do Rio Mampituba com indicação dos imóveis analisados.....	100

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Cronologia da legislação ambiental protetiva das APPs no Brasil .....	33
Quadro 2 – Cronologia Legislativa sobre Regularização Fundiária no Brasil .....	61
Quadro 3 – Resumo dos procedimentos metodológicos .....	77
Quadro 4 - Imóveis definidos para serem analisados .....	86
Quadro 5 – Relação dos Polígonos analisados .....	98
Quadro 6 – Imóveis analisados.....	99

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
<b>2 OBJETIVOS DA PESQUISA.....</b>	<b>20</b>
2.1 OBJETIVO GERAL.....	20
2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	20
<b>3 MARCO TEÓRICO.....</b>	<b>21</b>
3.1 O SURGIMENTO E A EVOLUÇÃO DAS CIDADES.....	21
3.2 AS CIDADES NA ANTIGUIDADE.....	22
<b>3.2.1 Grécia.....</b>	<b>23</b>
<b>3.2.2 Roma.....</b>	<b>24</b>
3.3 AS CIDADES NA IDADE MÉDIA.....	24
3.4 A CIDADE DO RENASCIMENTO.....	26
<b>3.4.1 A Cidade Barroca.....</b>	<b>26</b>
<b>3.4.2 A Cidade na Era Industrial.....</b>	<b>27</b>
3.5 HISTÓRICO DA URBANIZAÇÃO NO BRASIL.....	28
<b>3.5.1 Histórico da Urbanização no Sul do Estado de Santa Catarina .....</b>	<b>30</b>
3.6 ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE .....	32
<b>3.6.1 Evolução Legislativa e Definição.....</b>	<b>32</b>
3.6.1.1 Código Florestal de 1934.....	35
3.6.1.2 Código Florestal de 1965.....	35
3.6.1.3 Novo Código Florestal: Lei nº 12.651/2012.....	38
<b>3.6.2 Área de Preservação Permanente em Meio Ambiente Urbano .....</b>	<b>40</b>
<b>3.6.3 Áreas de Preservação Permanente de Rios Urbanos.....</b>	<b>44</b>
<b>3.6.4 Ocupações Antrópicas das Áreas de Preservação Permanente.....</b>	<b>45</b>
<b>3.6.5 Área Urbana Consolidada .....</b>	<b>46</b>
3.7 PODER PÚBLICO .....	47
<b>3.7.1 Responsabilidade do Poder Público.....</b>	<b>48</b>
3.8 REFLEXOS JURÍDICOS DA URBANIZAÇÃO DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE DOS RIOS NOS ESPAÇOS URBANOS.....	48
<b>3.8.1 Conflito de Normas.....</b>	<b>48</b>
<b>3.8.2 Regularização Fundiária.....</b>	<b>52</b>
3.8.2.1 Estatuto da Cidade.....	53
3.8.2.2 Regularização Fundiária.....	54

3.8.2.3 Possibilidade de regularização fundiária em área de preservação permanente .....	55
<b>3.8.3 Função Ambiental da Propriedade .....</b>	<b>62</b>
<b>3.8.4. Direito ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado Versus Direito à Moradia .....</b>	<b>66</b>
<b>4 MATERIAIS E MÉTODOS .....</b>	<b>73</b>
4.1 METODOLOGIA.....	73
<b>5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....</b>	<b>79</b>
5.1 DIAGNÓSTICO JURÍDICO SITUACIONAL DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE NO MUNICÍPIO DE PASSO DE TORRES .....	79
5.2 A URBANIZAÇÃO DA AVENIDA BEIRA-RIO NO MUNICÍPIO DE PASSO DE TORRES.....	85
5.3 ANÁLISE DA OCUPAÇÃO DA APP DO RIO MAMPITUBA .....	91
5.4 LEGISLAÇÃO VIGENTE À ÉPOCA DA CONSTRUÇÃO DAS CASAS NA APP DO RIO MAMPITUBA.....	96
5.5 DA RESPONSABILIZAÇÃO DO PODER PÚBLICO – INCENTIVO VELADO DA MUNICIPALIDADE NA CONSTRUÇÃO EM ÁREAS IRREGULARES.....	101
5.6 POLÍTICAS PÚBLICAS E POSSÍVEIS SOLUÇÕES .....	106
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>109</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>112</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O crescimento e desenvolvimento das cidades brasileiras, de um modo geral, deram-se sem planejamento ou controle do uso e da ocupação do solo, sem implantação de infraestrutura adequada, resultando na degradação dos rios urbanos, bem como de suas margens. A maior parte das cidades brasileiras nasceu e se desenvolveram às margens de algum rio. As moradias foram sendo edificadas nas regiões ribeirinhas pelos mais diversos motivos, como o de facilitar o abastecimento, transporte e esgotamento sanitário. Com isso, as construções não obedeceram ao afastamento necessário para a preservação do próprio rio (ASSAD, 2013).

Nesse diapasão, o processo de ocupação urbana quando negligencia as formas e os processos naturais de um rio, gera uma série de problemas socioambientais, tais como a supressão da vegetação ciliar, a alteração nos fluxos naturais de drenagem, decorrentes do alto nível de impermeabilização do solo, comprometendo, por fim, a qualidade da água do próprio rio, bem como a qualidade de vida das pessoas que residem ou trabalham no entorno (TAKAHACHI et al., 2017).

Sob essa perspectiva, é notória a constatação da existência de inúmeras ocupações, tanto antigas como recentes, consideradas ilegais, nas áreas de preservação permanente dos cursos d'água em todo o território brasileiro. Carvalho (2014), inclusive, sustenta que após a análise da origem histórica do problema e das alterações normativas, a aplicação da atual previsão legal concernente à Área de Preservação Permanente (APP) é deveras controversa, uma vez que não há como negar a já existente ocupação antrópica nas áreas de preservação permanente urbanas. Nesse passo, não há como desconsiderar as especificidades das cidades e as dificuldades práticas, sociais e econômicas de se adotar os parâmetros legislativos para as APPs em zona urbana consolidada.

Por outro lado, Oliveira Júnior (2014) assevera que o fenômeno humano de ocupação das áreas de preservação permanente dos rios é extremamente severo devido à ação e especialmente pela omissão estatal. Em vista disso, necessita-se, o quanto antes, de controle e solução por parte do poder público, considerando que, notadamente, o mercado imobiliário nestas áreas encontra relevante material de especulação, tendo em vista seus reconhecidos atributos ambientais, a existência de serviços públicos, a facilitação de trânsito, a disponibilidade de meios de interação social e cultural.

Nesse contexto, a ocupação desordenada das áreas de preservação permanente de rios, foi tolerada e até muitas vezes incentivada pelo Poder Público. O Poder Público,

especialmente o Municipal, adotou durante muitos anos postura inerte ao não exercer seu poder de polícia administrativa e deixar que fossem edificadas residências em local não permitido pela legislação ambiental. Ao permitir a instalação de serviços públicos, como o fornecimento de água e luz, o ente municipal possibilitou a urbanização das margens dos seus rios (OLIVEIRA JÚNIOR, 2014).

Assim, as cidades brasileiras foram sendo ocupadas de forma desordenada e caótica, sem qualquer controle, especialmente no que concerne ao crescimento populacional incompatível com a dinâmica expansionista das cidades brasileiras. Vislumbra-se que nas últimas cinco décadas essa forma de crescimento desordenada tem sido a principal causa de tragédias que são, inclusive, relacionadas com os desastres naturais, segundo constatam Jacobi, Momm-Schult e Bohn (2013). Os cenários de risco e as fatalidades urbanas, criadas pelas ações antrópicas, associam-se à forma de uso e ocupação do solo.

Imperioso aventar, também, que a pressão do setor imobiliário provoca desvirtuamentos constantes, bem como os governos municipais tendem a ceder ao interesse econômico, deixando de aplicar as regras existentes, garantindo, assim, um processo que estimula e reforça a ocupação desordenada do solo urbano. No entanto, o Poder Público não é o único responsável pela preservação do meio ambiente. Essa proteção deve se dar por meio da participação direta de toda a sociedade, uma vez que o meio ambiente foi classificado pela Constituição Federal de 1988 como bem de uso comum do povo, de modo que não poderá ser apropriado de forma individual e excluir os demais membros da coletividade (OLIVEIRA JÚNIOR, 2014).

De outra banda, o direito à propriedade é um direito fundamental reconhecido no art. 5º, incisos XXII e XXVI da Constituição da Federal que também incluiu o da preservação ambiental, pois também impôs condições para que o respectivo proprietário possa manejar esse direito (BRASIL, 1988). O uso das áreas de preservação permanente configura, portanto, limites ao direito de propriedade, que não ensejam qualquer tipo de indenização pelos proprietários (ARAÚJO, 2017).

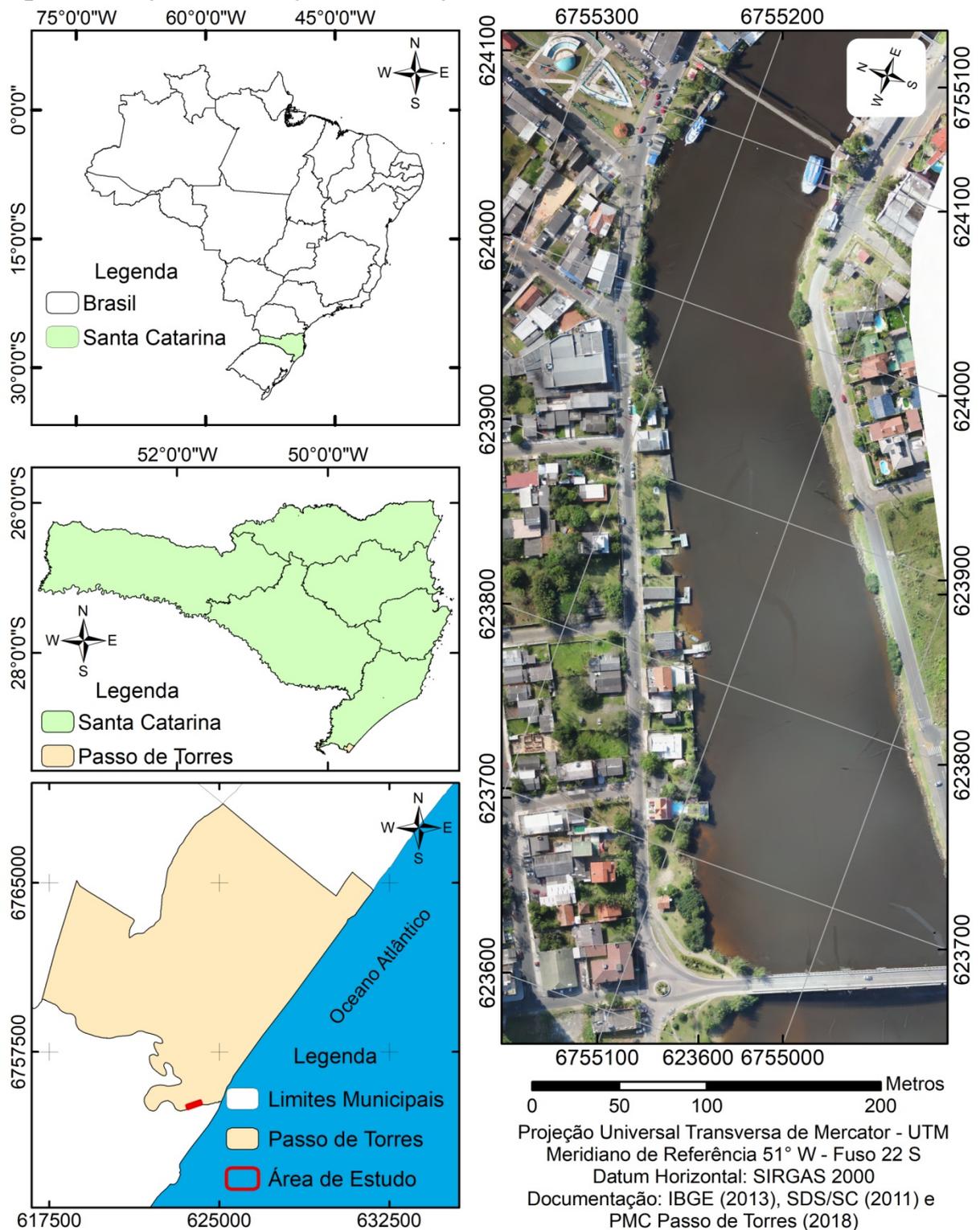
Nessa linha, a Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente, que se realizou em Estocolmo em 1972, influenciou de forma decisiva as Constituições dos povos que se libertavam de regimes ditatoriais, como foi o caso da Espanha e de Portugal, como bem lembra Araújo (2017). Em vista disso, algumas constituições incluíram o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado no rol dos direitos fundamentais. Com efeito, a inclusão do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado no catálogo dos direitos

fundamentais traz consigo inúmeros avanços que vão muito além dos benefícios gerados no relacionamento do homem com a natureza.

Portanto, o problema urbano decorrente da ocupação de APP de rios à luz da legislação merece atenção. Assim surgiu o objetivo maior da pesquisa que se dedicou em abordar de forma crítica e com ênfase na legislação vigente, o conflito das ocupações residenciais na área de preservação permanente dos rios localizados especialmente em área urbanizada. Para atender o objetivo foi definida uma área de estudo que compreende parte da APP do Rio Mampituba no Município de Passo de Torres, estado de Santa Catarina.

O Município de Passo de Torres, está localizado no extremo sul do estado de Santa Catarina a aproximadamente 270 quilômetros da capital do Estado, Florianópolis (Figura 1). A cidade foi construída às margens do Rio Mampituba, rio este que faz divisa entre os estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Sua área geográfica é de 99.075 km<sup>2</sup>, tendo como limites os municípios: ao norte Balneário Gaivota, ao sul Torres (RS), a oeste São João do Sul e a leste com o Oceano Atlântico (PASSO DE TORRES, 2018).

Figura 1 – Mapa de localização do Município de Passo de Torres estado de Santa Catarina



Fonte: elaborado pela autora (2018).

A ocupação da atual área do município pelo homem branco se deu no final do século XIX, quando da criação do distrito de Passo do Sertão (São João do Sul), em 1891. A estrutura da comunidade foi consolidada com a fundação da capela, em 22 de março de 1944. Por volta de 1920, foi construída a primeira balsa de madeira para a travessia do Rio

Mampituba, ligando Passo de Torres com o Rio Grande do Sul. No ano de 1985 a balsa manual e de madeira foi trocada por outra mais moderna, de ferro e movida a motor, com capacidade para doze carros ou cinquenta toneladas (PASSO DE TORRES, 2018).

Em 18 de maio de 1964, através da Lei nº 964, foi criado o distrito de Passo de Torres, desmembrado do distrito sede de São João do Sul, ao qual continuou a pertencer até a emancipação político-administrativa para formar o novo município. Contudo, somente através da Lei Estadual 8.350, de 26 de setembro de 1991, o distrito de Passo de Torres foi elevado à categoria de município com o mesmo nome, sendo efetivamente instalado em 1º de janeiro de 1993 (PASSO DE TORRES, 2018).

Na história da urbanização do município de Passo de Torres, podem ser considerados três marcos no que concerne às ocupações irregulares: no bairro Passárgada, cujas casas foram construídas em áreas que secaram devido à construção do canal para a retificação da foz do rio; as áreas de preservação permanente do Rio Mampituba com expansão a montante e construções avançando sobre as dunas ao norte da cidade. Além disso, a construção da ponte que liga os municípios de Passo de Torres/SC a Torres/RS foi emblemático para a expansão urbana, uma vez que facilitou aos cidadãos da cidade gaúcha a fixarem residência em Passo de Torres. Já no ano de 2012 o zoneamento urbano foi alterando, sendo atualmente permitida a construção de edifícios de 12 pavimentos com, no máximo, 37 metros de altura. Ao mesmo tempo, iniciam-se loteamentos de alto padrão objetivando atender os moradores da cidade de Torres/RS (COHENCA; SCHERER; VIEIRA, 2017).

## **2 OBJETIVOS DA PESQUISA**

### **2.1 OBJETIVO GERAL**

Analisar o conflito das ocupações residenciais na área de preservação permanente dos rios localizados em área urbanizada.

### **2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

1. Descrever o processo de urbanização no Brasil com ênfase na ocupação residencial das áreas próximas das margens dos rios;
2. Discutir a responsabilidade do Poder Público, especialmente o Municipal, como principal incentivador na ocupação residencial das áreas de preservação permanente;
3. Analisar a ocupação da APP de rios considerando a legislação vigente como elemento de orientação na mitigação dos conflitos existentes nas cidades brasileiras.

### 3 MARCO TEÓRICO

#### 3.1 O SURGIMENTO E A EVOLUÇÃO DAS CIDADES

Consoante preceitua Mumford (1998), já no começo de sua obra, se o propósito é constituir novas bases para a urbanização, é imprescindível que haja a compreensão da natureza histórica da cidade e que se saiba distinguir, dentre as suas funções originais, aquelas que dela emergiram e aquelas que ainda podem ser invocadas. Nessa senda, com uma consciência maior do passado e uma visão mais clara das decisões tomadas há muito tempo pelo homem acerca da constituição da cidade na história, passar-se-á a analisar o contexto histórico da urbanização.

Na história, o período paleolítico é marcado pela não fixação do homem a um lugar, isto é, o nomadismo. Contudo, convém ressaltar a respeitosa atenção que o homem paleolítico dispensava a seus mortos, preocupando-se que eles tivessem uma “moradia” apesar do caráter itinerante dos vivos. Outro fato a ser levado em consideração é a relação do homem paleolítico com as cavernas. Embora ainda não fixassem moradia, eram nas cavernas que o homem se socorria quando estava com fome, frio, para acasalar, para guarda de instrumentos, prática de rituais, artes, entre outras manifestações (SPOSITO, 1994).

No entanto, foi efetivamente no período mesolítico que o homem realiza a primeira condição para o surgimento das cidades: existência de um melhor suprimento de alimentação através da domesticação animal e prática de reprodução vegetal através de mudas. Tal revolução agrícola se deu há aproximadamente 15 mil anos de forma extremamente lenta. Um aspecto interessante destacado por Mumford apud Sposito (1994, p. 12):

Aquilo a que chamamos revolução agrícola foi, muito possivelmente, antecedido por uma revolução sexual, mudança que deu predomínio não ao macho caçador, ágil, de pés velozes, pronto a matar, impiedoso por necessidade vocacional, porém, à fêmea, mais passiva, presa aos filhos, reduzida nos seus movimentos ao ritmo de uma criança, guardando e alimentando toda sorte de rebentos, inclusive, ocasionalmente, pequenos mamíferos lactantes, se a mãe destes morria, plantando sementes e vigiando as mudas, talvez primeiro num rito de fertilidade, antes que o crescimento e multiplicação das sementes sugerisse uma nova possibilidade de se aumentar a safra de alimentos. (...) Com a grande ampliação dos suprimentos alimentares, que resultou da domesticação cumulativa de plantas e animais, ficou determinado o lugar central da mulher na nova economia. (...) A casa e a aldeia, e com o tempo a própria cidade, são obras da mulher.

Imperioso diferenciar, contudo, o conceito de aldeia e cidade. Aldeia é apenas um aglomerado de agricultores, com nível de complexidade elementar. Já a cidade exige uma complexidade de organização social, só possível com a divisão do trabalho. Nesse passo, o homem começou a viver em cidades há cerca de 5.500 anos. Porém, a concentração da população humana começou a crescer significativamente a partir de meados do século XIX. Para o aparecimento das cidades, foram necessários o aprimoramento técnico, organização social e região com condições geológicas e geográficas favoráveis (DAVIS, 1978).

No campo, onde o excedente era produzido, as transformações ocorriam lentamente. Já nas cidades, onde esse excedente era distribuído, as transformações se davam a uma velocidade superior. Esse salto decisivo, que se chamou de “revolução urbana”, ocorreu entre os desertos da África e da Arábia e os montes que os encerram ao norte, do Mediterrâneo ao Golfo Pérsico (BENEVOLO, 1997).

Assim, em virtude da fertilidade do solo e em razão da facilidade de irrigação e transportes, os primeiros sítios habitados se desenvolveram nos vales dos rios, ao exemplo de Nilo (Egito), Tigre e Eufrates (Mesopotâmia), Hindus (Paquistão) e rios Amarelo e Yang-Tsé-Kiang (China). De acordo com pesquisas arqueológicas, os dois maiores e mais desenvolvidos sítios arqueológicos que se tem conhecimento são Jericó e Çatal Hüyük, esse localizado no vale do Jordão, região do mar Morto, entre Jerusalém e Amã, é considerado o mais antigo do mundo descoberto até aos nossos dias. A determinação da data se deu por meio do carbono-14 e indicou que Jericó havia sido construída em 7000 a.C. (ABIKO; ALMEIDA; BARREIROS, 1995).

### 3.2 AS CIDADES NA ANTIGUIDADE

Há grandes dificuldades de se precisar o momento da origem da cidade. No entanto, os autores entram em consenso ao afirmar que foi em torno do ano de 3500 a.C. com o aparecimento da Mesopotâmia, área compreendida entre os rios Tigre e Eufrates, tendo posteriormente surgido no vale do Rio Nilo (3100 a.C.), no vale do Rio Indo (2500 a.C.) e no Rio Amarelo (1550 a. C.) (SPOSITO, 1994).

Como já referido, a localização dessas cidades foi determinada através das condições naturais, e como concretamente, surgiram em climas semiáridos, veio a necessidade de se fixarem próximo aos rios, para fins de repartir água, repartir os escassos pastos, aproveitar as planícies inundáveis ricas em húmus e propícias ao desenvolvimento da agricultura. As cidades sumerianas, no início do II milênio a.C., já eram muito grandes e

mediam cerca de 100 hectares, abrigando dezenas de milhares de habitantes. Eram circundadas por um muro e um fosso que as defendiam. Além disso, sua paisagem foi modificada pelo homem onde podiam ser encontrados campos, pastagens e pomares percorrido por canais de irrigação (BENEVOLO, 1997). As cidades antigas tinham em comum, ainda, a organização de caráter teocrático em que o líder era rei e chefe espiritual. Importante ressaltar, também, que a Mesopotâmia foi o centro da difusão do fato urbano para o Egito Antigo, formando, inclusive Estados independentes. A cidade de Ur chegou a ter 50 mil habitantes e Babilônia 80 mil, aproximadamente (SPOSITO, 1994).

Salienta-se, entretanto, que independente da urbanização que se desencadeou a partir da Mesopotâmia, no ano de 500 a.C. no continente americano surgiram cidades que também configuram ótimos exemplos de que o processo de divisão de trabalho se traduziu na constituição de uma estrutura de classes, criando condições necessárias à origem urbana. Os maias e os astecas tiveram grandes comunidades urbanas. Teotihuacán, atualmente Cidade do México, chegou a ter 100 mil habitantes e até mesmo na América Andina os incas viveram em *habitat* concentrado, que pode ser considerado urbano, dada a grande divisão de trabalho existente (SPOSITO, 1994).

### 3.2.1 Grécia

A Grécia é o berço de uma das civilizações mais completas da antiguidade. A Grécia na Idade do Bronze era dividida em um grande número de principados independentes. Em cada um desses principados uma família guerreira, a partir de uma fortaleza empoleirada num ponto elevado, dominava um pequeno território aberto para o mar. Tais Estados permaneceram bastante ricos enquanto participaram do intenso comércio marítimo do II milênio e cultivaram várias espécies de indústrias. No entanto, com o colapso da economia do bronze e as invasões dos bárbaros pelo norte, no início da Idade do Ferro, as cidades regrediram por alguns séculos (BENEVOLO, 1997).

A cidade principesca se transforma na *polis* aristocrática ou democrática. A cidade-Estado situava-se no alto de uma colina, onde os habitantes do campo se refugiavam para se defender dos inimigos. Mais tarde, o povoado se estendeu para a planície vizinha, que era fortificada por um cinturão de muros. Portanto, na *acrópole* (cidade alta) ficavam os templos dos deuses e onde os habitantes da cidade ainda podiam se refugiar para última defesa; e na *astu* (cidade baixa) desenvolviam-se os comércios e as relações civis (BENEVOLO, 1997).

A partir do surgimento das cidades-Estado na Grécia, segundo entendem Abiko, Almeida e Barreiros (1995), irá se desenvolver uma civilização que aprenderá a viver nas cidades, desligar-se do culto a deuses terríveis e humanizar as divindades. Aristóteles (384 a.C. a 322 a.C.) torna-se o grande teórico do urbanismo da Grécia antiga e aconselha a escolha de um lugar salubre, que permita um abastecimento fácil, devendo a cidade tirar partido, tanto do mar quanto do campo.

### 3.2.2 Roma

A unificação política de todo o mundo mediterrâneo se dá no Estado romano. Roma começa como uma cidade pequena sem importância, na fronteira do território etrusco e o colonizado pelos gregos; desenvolve-se até transformar-se na *urbe* a cidade por excelência, capital do império (BENEVOLO, 1997). Por conta de seu poder unificado, o Império Romano é o melhor exemplo de expansão de urbanização na Antiguidade (SPOSITO, 1994).

O Império Romano expandiu-se também pela Europa Ocidental, permitindo o desenvolvimento urbano em territórios habitados por povos “bárbaros”. Ademais, o poder político do Império Romano permitiu que a urbanização deixasse de ser somente um processo espontâneo, haja vista que muitas cidades foram fundadas em áreas conquistadas a fim de garantir a hegemonia política romana sobre essas áreas. Além disso, acabou por propiciar uma ampliação imensa da divisão interurbana de trabalho, pois também passou a suprir os cidadãos de outras áreas do Império e os povos bárbaros além das fronteiras, incentivando o papel comercial urbano (SPOSITO, 1994). Todavia, a partir do século V d. C., com a queda do Império Romano houve uma queda expressiva no processo de urbanização.

Os romanos deixaram notáveis ensinamentos no campo militar, na administração pública, na Arquitetura, na prática política e, principalmente no campo da ciência jurídica. Além disso, a língua dos romanos - o latim -, deu origem a todas as línguas românticas da Europa Ocidental: português, espanhol, francês e italiano (ABIKO; ALMEIDA; BARREIROS, 1995).

### 3.3 AS CIDADES NA IDADE MÉDIA

A Idade Média inicia-se com a queda do Império Romano, por volta do século V (476-1453), que se constituiu o fim da hegemonia romana sobre a bacia do Mediterrâneo – grande parte da Europa, norte da África e Oriente Médio. Nesse período a sociedade era

extremamente concentrada em espaços pequenos e em lugares de produção onde as trocas se misturavam com o artesanato que alimentavam o pequeno comércio (BRUMES, 2001; SPOSITO, 1994).

Durante a Idade Média houve um movimento de retrocesso no que concerne à complexidade da organização social e ao nível de urbanização. Do ponto de vista da urbanização, a derrocada do poder central teve consequências muito marcantes. Porém, as maiores cidades ainda conseguiram sobreviver, como foi o caso de Bizâncio (depois chamada de Constantinopla, e atualmente Istambul) e Alexandria. Ao passo que não havia mais um poder central, as relações interurbanas começaram a enfraquecer e certas áreas, inclusive, desapareceram. Houve um processo de desagregação da rede urbana europeia, diminuição das cidades e desaparecimento de outras, que se deu a partir do século V e acentuou-se quando da expansão islâmica, no século VII, que interrompeu o comércio dos cristãos através do Mediterrâneo (SPOSITO, 1994).

No feudalismo a terra passa a ser a única fonte de subsistência e de condição de riqueza e as principais características são os latifúndios e a servidão. A produção artesanal voltou a ser feita nos limites do campo, garantindo que toda a organização social do novo modo de produção estivesse atrelada à terra. O poder político passou para os chamados senhores feudais, que eram os detentores da terra, a despeito da figura dos reis e príncipes.

Dessa forma, o modo de produção feudal esvaziou o urbano de seu papel econômico e político, reduzindo as cidades europeias a funções pouco expressivas. Na Idade Média pôde ser reconhecido dois tipos de aglomerados: as “cidades” episcopais e os burgos. Nas primeiras ficavam os centros de administração eclesiásticas, enquanto nos burgos, que eram construções fortificadas cercadas por muralhas e rodeadas por fossos, serviam de refúgio para os senhores feudais e seus servos, bem como para armazenamento de animais e alimentos em caso de perigo. Normalmente, também abrigavam uma igreja (SPOSITO, 1994).

A partir do século XI houve um crescimento urbano nas cidades medievais, onde inovações técnicas permitiram um desenvolvimento agrário que possibilitou um aumento populacional. Esse renascimento urbano, segundo Sposito (1994), marcou o último período da Idade Média que teve a base territorial no aglomerado medieval, o qual não possuía caráter urbano. Todavia, não só a partir dos aglomerados feudais que a urbanização foi retomada. Há registros de reconstrução de cidades em sítios urbanos de alguns aglomerados romanos e, no século XII, fundou-se cidades novas em lugares nunca antes ocupados.

Dessa forma, a urbanização no fim do período feudal foi marcada pela proliferação do número de cidades, muitas delas atingindo tamanhos expressivos para a

época, como na região da Itália e Holanda, onde a atividade comercial fora maior alguns séculos antes.

Assevera Sposito (1994, p. 32) sobre o Renascimento Urbano:

Este processo de retomada da urbanização, de renascimento das cidades, foi possível pela reativação do comércio, enquanto atividade econômica urbana. Ao se desenvolver, esse comércio foi criando as condições para a estruturação do modo de produção capitalista e, simultaneamente, a destruição dos pilares da economia feudal (o latifúndio sua economia "fechada" e a servidão).

### 3.4 A CIDADE DO RENASCIMENTO

O período chamado renascimento iniciou-se em 1453, ocasião em que os turcos conquistaram a cidade de Constantinopla, pondo um fim no Império Romano no Oriente. Com a queda de Constantinopla, as principais rotas comerciais do Mar Mediterrâneo foram deslocadas para o Oceano Atlântico. Assim, foi a partir do século XVI que se iniciou as grandes descobertas marítimas comandadas pelas duas grandes potências da atualidade: Portugal e Espanha (ABIKO; ALMEIDA; BARREIROS, 1995). No entanto, as atividades urbanísticas dos séculos XV e XVI consistiram basicamente em alterações no interior das velhas cidades que, geralmente, modificam muito pouco a estrutura geral (GOITIA, 1992 apud ABIKO; ALMEIDA; BARREIROS, 1995).

Com a criação por Thomas Morus, em 1516, da ideia de utopia, surgiu a necessidade de impor uma racionalidade à vida individual e coletiva e, inevitavelmente, chegou ao urbanismo renascentista. Nesses termos, a cidade é fundada pela necessidade da *virtu* combater eternamente a *fortuna* ameaçadora. As cidades medievais haviam se desenvolvido anarquicamente pelo impulso das iniciativas individuais. Porém, essa estrutura foi substituída pelas iniciativas de príncipes desejosos de ampliar seu poder e instaurar a ordem. Surgiram, portanto, os teóricos de um urbanismo utópico. Não era necessário que tais cidades fossem, de fato, construídas, pois mesmo sem saírem do papel servem para a melhor compreensão das limitações de nosso presente, sugerindo cidades melhores que as nossas (BERRIEL, 2004).

#### 3.4.1 A Cidade Barroca

A transição para o período barroco foi caracterizada pelo aumento da importância das cidades, especialmente das capitais dos Estados e àquelas ligadas ao grande comércio e às portuárias. Nesse período desejava-se criar uma cidade como obra de arte de imediata

percepção visual, usando como instrumento a perspectiva. No que toca o urbanismo, predominou nessa época a grandeza da França. O urbanismo francês possui um tema que foi largamente adotado pelo barroco: a praça monumental dedicada a servir de quadro à estátua do rei. Soma-se a isso o fato de o período barroco ter sido um período muito importante na constituição da cidade moderna com todas as suas exigências de vida e arte (ABIKO; ALMEIDA; BARREIROS, 1995).

Pode-se, também, observar a influência do estilo barroco no Brasil quando relacionado à implantação da cidade portuguesa na América diante de uma lógica temporal. A partir de meados do século XVI até o final do século XVII, observa-se três grandes redes urbanas na América: a ocupação inicial pelo litoral, por vilas de iniciativa de donatários ou sesmeiros e cidades reais; ocupação do sertão a partir da descobertas de jazidas de ouro e pedras preciosas; e ocupação dos territórios da Amazônia e das fronteiras criadas pelas novas demarcações resultantes dos Tratados de Madrid e Santo Idelfonso (PESSÔA, 2001).

### **3.4.2 A Cidade na Era Industrial**

As sociedades urbanizadas, nas quais a maioria das pessoas vive agrupadas em cidades, representam, um estágio fundamental na evolução social. Antes de 1850, nenhuma sociedade poderia ser reconhecida como predominantemente urbana. Já no ano de 1900, apenas a Grã-Bretanha atingia essa condição. No entanto, apenas 65 anos mais tarde, segundo Davis (1978), todas as nações industriais foram consideradas altamente urbanizadas e, em todo mundo, o processo de urbanização acelerou-se rapidamente.

Antes da Revolução Industrial, a Europa era uma região quase completamente agrária. Entretanto, com a industrialização, a transformação foi radical. A Revolução Industrial provocou mudanças substanciais na vida da cidade. A cidade industrial é caracterizada por maior fluidez no sistema de classes, pelo aparecimento da educação e comunicação em massa e pelo afastamento de parte da elite do centro para os subúrbios.

Dois fatores foram evidentes durante a época urbana pré-industrial europeia: a expansão do poder europeu para outros continentes e o desenvolvimento de uma tecnologia baseada em fontes de energia inanimada. Salienta-se, ainda, um novo grupo formado por cientistas. A conquista de novas terras alargou o horizonte dos sábios e, além disso, as descobertas dos exploradores marítimos europeus deram novo ímpeto ao progresso da ciência (SJOBERG, 1978).

Nesse contexto, a aplicação do método científico também foi determinante para o surgimento da cidade moderna. A atitude experimental facultou ao homem o controle das forças da natureza a um ponto que não se imaginava na era pré-industrial. Assim, com o desenvolvimento do método científico o saber da elite ligou-se com o conhecimento prático do artesão e o resultado foi uma fundamental revisão no método que foi determinante para a revolução científica. Essa, portanto, foi a base da Revolução Industrial e da cidade industrial.

Destarte, o industrialismo implementou inúmeras melhorias nas técnicas agrícolas, conservação de alimentos, transportes, entre outros. Destaca-se o aperfeiçoamento do sistema de esgoto que permitiu que mais pessoas se concentrassem nas cidades. No entanto, foi a invenção da máquina a vapor que foi responsável pelo fornecimento abundante de energia que, mais tarde, acelerou o processo de automatização.

Ressalta-se, porém, que a urbanização é um fenômeno recente, visto que mesmo os países mais urbanizados ainda exibem suas origens rurais. Como assevera Siebert (2011, p. 6):

A urbanização decorrente da industrialização no século XIX baseou-se nas possibilidades trazidas ao homem pela mecanização da natureza. Acreditava-se, com uma visão antropocêntrica, que o meio natural poderia e deveria ser submetido às necessidades humanas e da nossa civilização, modo de produção e consumo. Assim, para que a civilização urbana prosperasse, era considerado não só aceitável, mas até necessário, que o meio natural fosse subjugado.

Foi no século XXI que a população urbana ultrapassou, em número, a população rural. Cada vez mais a população se concentra nas cidades e as metrópoles e megalópoles vão surgindo, e, portanto, na mesma proporção vai aumentando a preocupação com a sustentabilidade ambiental e o planejamento urbano dessas cidades.

No entanto, no que concerne à industrialização nos dias atuais, Lefebvre (1991, p. 15) afirma que:

A indústria nascente se instala perto de fontes de energia (rios, florestas, depois carvão), de meios de transporte (rios e canais, depois estradas de ferro), de matérias-primas (minerais), de reservas de mão-de-obra (o artesão camponês, os tecelões e ferreiros fornecem uma mão-de-obra já qualificada).

### 3.5 HISTÓRICO DA URBANIZAÇÃO NO BRASIL

A urbanização no Brasil iniciou-se com a colonização Portuguesa a partir do século XVI. O papel das cidades foi o de, especificamente, demarcar fronteiras e garantir o

domínio das terras conquistadas. Portanto, Portugal já realizava uma política urbanizadora no Brasil e o espaço urbano era considerado lugar de concentração de bens e pessoas, controle político, militar e religioso. Assim, tal política urbanizadora não estava voltada para a criação de uma economia urbana. Pelo contrário, estava destinada tão somente ao domínio territorial e ao escoamento de mercadorias (GODOY; BRAY, 2003).

A oficialização dos núcleos urbanos perante o poder institucional se dava a partir da construção de uma capela ou igreja, que poderia promover o povoado à categoria de vila ou cidade. Nesse contexto, observa-se que a união entre o Estado e a Igreja desempenhou fundamental importância na fundação e na elaboração de políticas de expansão urbanas. A Igreja influenciou, inclusive, a localização do sítio urbano, dando vida ao Direito Canônico (GODOY; BRAY, 2003).

Dessa forma, à época os núcleos urbanos caracterizavam-se pela pequena concentração de casas em torno de uma igreja, geralmente localizada no alto de um morro. Assim, o traçado das ruas, quadras e praças se faziam à medida que as casas, os prédios públicos e a igreja eram concluídos. Pode-se citar como exemplo as cidades de Salvador, São Vicente, Ouro Preto, entre outras (GODOY; BRAY, 2003).

Durante séculos o Brasil foi considerado essencialmente agrícola. A região da Zona da Mata no Nordeste foi o berço da urbanização no país e a primeira cidade fundada no Brasil foi Salvador, em 1549.

Entretanto, o primeiro pico de urbanização se deu com o ciclo da mineração no século XVIII. A atividade minerária contribuiu para esse processo, pois transferiu a capital da Colônia de Salvador para o Rio de Janeiro em 1763, bem como o deslocamento do eixo produtivo do nordeste açucareiro para o sudeste aurífero, promovendo a interiorização e o desenvolvimento econômico do país. Surgiram então, inúmeras vilas e cidades como Vila Rica, Mariana, São João Del Rei, Diamantina, Cuiabá, entre outras.

Em um país com grandes dimensões territoriais, a expansão da agricultura comercial e a exploração mineral foram as principais atividades responsáveis pelo povoamento e criação de riquezas, tanto no interior quanto no litoral brasileiro.

Assim como os demais países da América Latina, foi no final do século XIX que o processo de urbanização acelerou no Brasil e cerca de 10% das pessoas já viviam nas cidades (SANTOS, 1993). No entanto, ainda que o Brasil apresentasse cidades de grande porte desde o período colonial, somente na virada do século XIX que esse processo começa a se consolidar, impulsionado pela emergência do trabalho livre, da proclamação da República e

de uma indústria ainda incipiente ligada à atividade rural e às necessidades básicas do mercado interno (MARICATO, 2016).

Entre o final do século XIX e o início do século XX, realizaram-se obras de saneamento básico para fins de eliminação de epidemias, ao mesmo tempo em que se promovia o embelezamento paisagístico que visavam o mercado imobiliário.

Conforme entendimento de Geiger (1963) apud Godoy e Bray (2003), três fatores contribuíram para a expansão urbana durante o século XIX no Brasil: a abolição da escravatura; a maior divisão do trabalho; e o desenvolvimento das médias e pequenas propriedades rurais. Contudo, Godoy e Bray (2003) acrescentam, ainda, um quarto fator: a imigração europeia que ocorreu na segunda metade do século XIX, sobretudo, para São Paulo e para os Estados do Sul do País.

Diante disso, o processo de urbanização não sofreu muitas alterações entre o final do século XIX e o início do século XX. A par disso, a aceleração ocorreu entre as décadas de 20 e 40, período em que a população ocupada cresceu mais rapidamente que o total da população economicamente ativa. Foram, então, a partir dos anos 60 que as pesquisas de geografia urbana passaram a dar enfoque ao processo de industrialização, à formação da rede urbana, à regionalização e a questões relacionadas ao planejamento regional (GODOY; BRAY, 2003).

A economia manteve seu epicentro no setor agrário até a década de 1930, quando o Estado passa a investir em infraestrutura para o desenvolvimento da indústria. Nessa década, a industrialização é acelerada pelo êxodo rural, que se tornou mais intenso devido ao aumento da produtividade industrial e a integração da agropecuária a indústria. As cidades passaram a oferecer maiores oportunidades de trabalho e uma melhoria na qualidade de vida, o que atraiu a população rural. Ademais, as novas técnicas agrícolas e a mecanização no campo tornavam cada vez menor a necessidade de mão de obra (SANTOS, 2017).

### **3.5.1 Histórico da Urbanização no Sul do Estado de Santa Catarina**

A organização territorial e urbana do Brasil guarda profundas diferenças entre suas regiões. Ao contrário do resto do Brasil, que teve como padrão de ocupação rural o extensivo, o Estado de Santa Catarina foi constituído na pequena propriedade (GOULARTI, 2015).

Antes mesmo da chegada dos imigrantes no Sul de Santa Catarina já haviam sido fundadas cidades como Laguna em 1682, Tubarão em 1836, Araranguá em 1848 e Jaguaruna

em 1867. Araranguá e Jaguaruna, bem como outras localidades litorâneas foram colonizadas basicamente por açorianos que praticavam atividade pesqueira, artesanato e agricultura de subsistência. A ocupação do sul da então província de Santa Catarina iniciou no ano de 1877 pela colônia italiana, seguida da polonesa e da alemã. Eles desembarcavam em Desterro e desciam até Laguna e Tubarão, estabelecendo-se próximo aos rios, onde fundaram os primeiros núcleos coloniais (GOULARTI FILHO, 2016).

Foi com a inauguração do trecho da ferrovia São Paulo – Rio Grande em 1910, e com a colonização da região por imigrantes italianos e alemães, é que a região passa a ter um destaque econômico mais expressivo, devido à exploração da madeira e da erva-mate e de pequenas atividades agropecuárias.

Assim, as indústrias madeireiras, alimentar, têxtil e carbonífera surgem em Santa Catarina nos anos de 1880 a 1945. Já a metal-mecânica e moveleira tiveram seu crescimento acelerado somente nos anos posteriores. De acordo com Goularti Filho (2016, p. 4):

Nesse período, ocorreram duas grandes mudanças sociais-demográficas em Santa Catarina: a primeira com a entrada de imigrantes europeus, de 1875 a 1900, no Vale do Itajaí, norte e sul, e que se estende em ritmo desacelerado até o início dos anos 20; e a segunda com o movimento migratório de imigrantes e descendentes provenientes do Rio Grande do Sul, a partir de 1917, em direção ao oeste catarinense, estendendo-se até os anos 50, e que fazia parte das frentes pioneiras de colonização capitalista.

No início do século XX, começam a se consolidar os setores que comandariam a economia catarinense até o início dos anos 60: têxtil, madeireiro e alimentar. Em Santa Catarina, a indústria originária está no segmento extrativo – erva mate, madeira e carvão –, alimentar – farinha, açúcar e derivados de suínos – e têxtil.

Conclui Goularti (2015) que, em que pese tenha havido planejamento do Estado para expansão da atividade industrial, houve omissão do planejamento especificamente urbano. A urbanização em Santa Catarina é o reflexo da urbanização do Brasil e da América Latina, constituindo no descaso com os serviços públicos de educação e saúde, transporte coletivo, mobilidade, saneamento básico, violência e moradia resultando numa grave deterioração no padrão de vida urbana. O autor acrescenta, ainda, que em um período de cinquenta anos (1950-2000) o percentual de urbanização no Brasil subiu de 36,16% para 85,10% e, diferente dos países europeus, o processo de industrialização brasileira não foi capaz de absorver o considerável êxodo rural, gerando a chamada “exclusão urbanística” representada pela colossal ocupação ilegal do solo urbano.

## 3.6 ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

### 3.6.1 Evolução Legislativa e Definição

Historicamente a legislação no Brasil tratou da questão ambiental de forma esparsa e diluída, versando sobre itens na exata medida de atender sua exploração pelo homem (PRESTES, 2006). A primeira linha protetiva se deu em 1850 na chamada Lei de Terras. A partir dela a terra deixou de ser apenas um privilégio e passou a ser encarada como uma mercadoria capaz de gerar lucros. A proteção às florestas que estavam contidas nessas terras era uma preocupação mais de cunho fiscalizatório e econômico do que propriamente ambiental (LIMA, 2014).

Contudo, a normatização pertinente às áreas de preservação permanente encontra fundamento na legislação florestal, embora esteja referenciada em diversas outras esferas legislativas. Inicialmente o enfoque dado à APP foi o de instrumento de proteção do solo e das águas e, somente recentemente, voltou-se o olhar sob outros aspectos da proteção, como o da biodiversidade. Franco (2005) atribui tal fenômeno à evolução da legislação florestal brasileira em paralelo com a tomada de consciência ambiental ocorrida no decorrer dessa evolução.

Franco (2005) relembra, também, que um dos primeiros Códigos Florestais que se tem notícia no Brasil foi o do Estado do Paraná, do ano de 1907, instituído pela Lei Estadual 706, de 01/04/1907, a qual vigorou sob a égide da Constituição Federal de 1891. O aludido código dedicava um capítulo exclusivo às Florestas Protetoras, assim consideradas aquelas que possuíam influência direta, em razão de sua situação, sobre a manutenção das terras, montanhas, encostas, defesa do solo, existência e conservação das nascentes e cursos d'água, higiene e salubridade pública. Dessa forma, desde aquela época reconhecia-se a importância e a necessidade de proteção das florestas, porém não se podia intervir diretamente na propriedade mediante imposição de limites ou obrigações aos proprietários, mas somente ao Poder Público. Importante ressaltar, ainda, que o Código Civil ainda não havia sido promulgado e o regime de propriedade privada era regido pela Constituição de 1891 que abrigava uma concepção absolutista do direito à propriedade.

No Quadro 1 segue o mapeamento normativo realizado, a fim de sistematizar as normas ambientais que historicamente se relacionaram com a proteção ambiental de áreas urbanas:

Quadro 1 - Cronologia da legislação ambiental protetiva das APPs no Brasil

Ano	Regulamento	Resumo
1907	Presidente Afonso Pena, comunica ao Congresso a existência do preparo de um projeto de lei de água e floresta.	O “preparo” deste projeto levou vinte e sete anos.
1921	Decreto nº 4.421	Em seu artigo 3º, I, §§ 1º, 2º 3º e 4º, estabeleceu que eram protetoras as florestas que servissem para (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 via 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; (vii) auxiliar a defesa das fronteiras.
1934	Instituído o Primeiro Código Florestal Brasileiro, através do Decreto nº 23.793	De acordo com o Art. 25, o corte da madeira em áreas próximas a rios e lagos só poderia acontecer com licença da autoridade florestal. Porém o “§ 1º Considerar-se-á concedida a licença, se, até 30 dias após o recebimento da petição, não houver a autoridade competente proferido outro despacho”
1965	A revisão do Código Florestal estabeleceu o novo Código Florestal, Lei nº 4.771	Estabeleceu em seu Art. 2º as APPs.
1978	Primeira alteração ao Código Florestal - Lei Federal nº 6535	Acrescentou a alínea i ao Art. 2º: “[...] i) nas áreas metropolitanas definidas em lei”
1979	Lei Lehmann, Lei Federal nº 6.766, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências	Esta lei em seu Art. 4º, III, alterou a então faixa de 5 (cinco) metros, estabelecida pelo Código Florestal, para 15 (quinze) metros como requisito urbanístico para loteamento: “Art 4º. Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos: [...] III - ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias, ferrovias e dutos, será obrigatória a reserva de uma faixa <i>non aedificandi</i> de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica; [...]”
1986	Lei Federal nº 7.511 revisou parcialmente o Código Florestal	Alterou as faixas de vegetação de preservação permanente ao longo dos cursos d’águas.
1988	Constituição Federal	Trouxe no Capítulo II de seu Título VII dispositivos que tratam da política urbana. Dentre as disposições encontram-se a instituição do plano diretor como instrumento básico de política de desenvolvimento e de expansão urbana para município com mais de vinte mil habitantes (art. 182, §1º). Ademais, o texto constitucional determinou, em seu artigo 30, que compete aos entes municipais legislar sobre assuntos de interesse local.
1989	Lei Federal nº 7.803	Trouxe novas alterações ao Código Florestal. Essa lei também revogou as Leis Federais nº 6.535/78 e nº 7.511/86 e acrescentou metragens às nascentes e olhos d’água, que passam a ser protegidas. Eliminou a letra i do Art. 2º, do Código Florestal, introduzindo em seu lugar parágrafo único, referente às áreas urbanas. Para estas áreas foi previsto, para proteção das APPs: “No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em todo o território abrangido, observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo”.
2001	Medida Provisória nº 2.166-67	Acresce o inciso II do § 2º ao Art. 1 do Código Florestal, fazendo-se entender por [...] área de preservação permanente: área protegida nos termos dos arts. 2º e 3º desta Lei (Código Florestal), <b>coberta ou não</b>

Ano	Regulamento	Resumo
		<b>por vegetação nativa</b> , com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas [...] (Grifo em negrito acrescentado). Com relação a supressão de vegetação em APPs o art. 4 do Código Florestal, alterado pela MP 2.166-67/01, estabelece que: “a supressão de vegetação em área de preservação permanente somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública ou de interesse social, devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto”.
2001	Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 Estatuto da Cidade	Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.
2002	Resoluções 302 e 303 do CONAMA, ambas de 20 de março de 2002.	Diante da revogação da resolução do CONAMA nº 004, de 18 de setembro de 1985, as resoluções nº 302 e nº 303, dispõem sobre parâmetros, definições e limites de APPs, sendo que a resolução nº 302 trata de reservatórios artificiais e do regime de uso do entorno.
2006	Resolução CONAMA nº 369.	Esta resolução dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente, anteriormente discutidos na MP 2.166-67/01.
2009	Lei 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera e dá outras providências.	Estabeleceu parâmetros para a regularização fundiária que, de acordo com o seu artigo 46, é o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Para tanto, define “área urbana consolidada”, em seu artigo 47, II como “parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados”. Estabelece também, em seu artigo 54, § 1º que “o Município poderá, por decisão motivada, admitir a regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente, ocupadas até 31 de dezembro de 2007 e inseridas em área urbana consolidada, desde que estudo técnico comprove que esta intervenção implica a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior”.
2012	Lei 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, altera as leis 6.938/81, 99.393/96 e 11.428/06 e revoga as leis 4.771/65, 7.754/89 e a MP 2.166-67/01	Estabelece normas gerais sobre a proteção da vegetação, áreas de Preservação Permanente e as áreas de Reserva Legal; a exploração florestal, o suprimento de matéria-prima florestal, o controle da origem dos produtos florestais e o controle e prevenção dos incêndios florestais, e prevê instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos. Define quais são as áreas consideradas de Preservação Permanente, bem como os limites destas, os quais devem ser observados tanto em áreas urbanas quanto rurais. Estabelece ainda a possibilidade de intervenção ou supressão de vegetação nativa em APPs somente nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental. Determina ainda que, na regularização fundiária de interesse social dos assentamentos inseridos em área urbana de ocupação consolidada e que ocupam Áreas de Preservação Permanente, a regularização ambiental será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da Lei 11.977/09.

### 3.6.1.1 Código Florestal de 1934

O primeiro Código Florestal brasileiro foi promulgado em 23/01/1934, através do Decreto 23.793. Tal legislação passou a vigor numa época na qual o Brasil vivia a influência de movimentos tais como a Revolução Russa de 1917, Constituição do México e a Constituição de Weimar (Alemanha). Esses fatores também refletiram na Constituição Brasileira promulgada no mesmo ano de 1934, que passou a determinar que a propriedade privada deveria cumprir sua função social, flexibilizando assim esse instituto até então intocado. O Código Florestal de 1934 apresentou determinação para proteção de florestas com funções de conservação do regime de águas, bem como medidas destinadas à preservação do estoque de matéria-prima florestal. Classificava, ainda, as florestas em protetoras, remanescentes, modelo e de rendimento, e ainda declarava de interesse comum o conjunto de florestas remanescentes, apresentando um pensamento demasiadamente avançado para a época (FRANCO, 2005). Contudo, no que tange às florestas protetoras de rios, nada mencionava quanto à largura ou metragem.

### 3.6.1.2 Código Florestal de 1965

A Lei nº 4.771, de 15/09/1965 revogou expressamente o Código Florestal de 34, sob a égide da Constituição Federal de 1946 e, se incorporou ao ordenamento jurídico brasileiro como o segundo Código Florestal, perdurando por quase meio século. No âmbito deste código, os artigos 2º e 3º delimitaram as hipóteses de APP, respectivamente como legal e criadas por ato do Poder Executivo ou administrativa. Já no plano urbano, a Lei nº 4.771/65, em seu artigo 2º, previu as hipóteses de APP aplicáveis em relação aos cursos d'água.

Em 15/06/1978, houve o acréscimo da letra “i” que reconhecia a APP “nas áreas metropolitanas definidas em lei”, dispositivo que avalizava o entendimento de que havia extensão da sua incidência para o meio ambiente urbano. No ano de 1986, outra alteração legal nos números 1, 2 e 3 da alínea “a” do artigo 2º, acrescentando ainda o número quatro, acerca dos parâmetros métricos para medição das APPs e com o mínimo de 5 metros que passou para 30 metros (BRASIL, 1989).

Conforme assevera Franco (2005), essa foi uma das alterações mais importantes do instituto, devido ao aumento dos limites físicos. Demonstrou, sobretudo, uma mudança de rumo e objetivos, alterando, assim, os requisitos de sua efetividade. Anteriormente, a proteção se dava somente ao rio frente ao assoreamento e ao solo, evitando o desbarrancamento e

erosões das margens. A partir de então, passou a auxiliar também a preservação da flora e da fauna e até mesmo na filtragem e retenção de águas pluviais quando em maiores quantidades. Percebeu-se assim, que a compreensão do instituto passou a ter contornos de proteção mais abrangentes e com objetivos mais amplos, no mesmo passo passou-se a intervir em maior grau na propriedade privada.

Nova alteração se deu através da Lei 7.803, de 18/07/1989, no texto da alínea “a”, nos números 1, 2 (mantido), 3 e 4, “b” (mantido) e “c”, acrescentando o número 5 e um parágrafo único no artigo 2º, além de revogar a letra “i”. A introdução do parágrafo único foi uma alteração substancial na medida que determina a observância dos limites para as **áreas urbanas**. Tal lei alterou o art. 22, acrescentando o parágrafo único que determinava que a fiscalização nas áreas urbanas era de competência dos Municípios, atuando a União de forma supletiva (BRASIL, 1989). Destarte, a aludida inserção deixou transparecer a necessidade naquele momento histórico de proteger de forma mais efetiva os rios existentes na área urbana (FRANCO, 2005).

A redação final do artigo 2º, da Lei 4.771/65 foi a seguinte:

Art. 2º Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:

a) ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água desde o seu nível mais alto em faixa marginal cuja largura mínima será:

1 - de 30 (trinta) metros para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;

2 - de 50 (cinquenta) metros para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;

3 - de 100 (cem) metros para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;

4 - de 200 (duzentos) metros para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;

5 - de 500 (quinhentos) metros para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;

b) ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais;

c) nas nascentes, ainda que intermitentes e nos chamados "olhos d'água", qualquer que seja a sua situação topográfica, num raio mínimo de 50 (cinquenta) metros de largura;

d) no topo de morros, montes, montanhas e serras;

e) nas encostas ou partes destas, com declividade superior a 45°, equivalente a 100% na linha de maior declive;

f) nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;

g) nas bordas dos tabuleiros ou chapadas, a partir da linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais;

h) em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação.

i) nas áreas metropolitanas definidas em lei.

Parágrafo único. No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em todo o território abrangido, observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo (BRASIL, 1965).

Desta feita, o instituto da área de preservação permanente foi criado a partir do Código Florestal de 1965 – Lei nº 4.771, que definiu em seu artigo 2º as florestas e demais formas de vegetação que deveriam ser protegidas. Foram, portanto, descritas situações como as margens de cursos d'água, entorno de nascentes, encostas, topos de morro, montes e montanhas, bem como de restingas, onde a vegetação deve ser sempre preservada para fins de proteção dos locais onde se encontram. O conceito expresso de APP foi incluído pela Medida Provisória 1956/2000 no Código Florestal de 1965, sanando discussões doutrinárias e jurisprudenciais acerca do objeto de proteção da lei ambiental, como por exemplo as áreas sem vegetação ou com vegetação exótica situadas às margens dos rios, se estariam ou não enquadradas nas limitações legais. A definição passou assim a ter o conteúdo mais amplo e abrangente (FRANCO, 2005).

Importante salientar que, em 31/08/1981 foi dado um grande passo na proteção jurídica ambiental brasileira, rumo à consolidação do que mais tarde a Constituição Federal definitivamente incorporaria, com a criação da Política nacional do Meio Ambiente – Lei nº 6.938, trazendo instrumentos de proteção ambiental, dentre eles o artigo 18 que tratava especificamente das áreas de preservação permanente, transformando-as em reservas ou estações ecológicas (FRANCO, 2005). Já o Decreto 89.336/1984, que regulamentou a referida matéria, remeteu ao Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA o estabelecimento de normas e critérios para o uso de recursos ambientais existentes nas reservas ecológicas, ensejando a edição da Resolução Conama 4, de 18/09/1985 (resolução tacitamente ab-rogada pela Lei 9.985/2000, que também derogou o art. 18, da Lei 6.938/81) (MILARÉ, 2015).

Além disso, registra-se que sucessivas reformas do Código Florestal de 65 foram realizadas através de medidas provisórias, notadamente a MedProv 2.166-67, de 24/08/2001, que introduziu o conceito de área de preservação permanente semelhante ao atual em vigor. A aludida medida provisória inovou ainda ao indicar as funções ecológicas e ambientais de uma área de preservação permanente, com o desiderato básico de preservar e proteger: a) recursos hídricos; b) paisagem; c) estabilidade geológica; d) biodiversidade; e) fluxo gênico de fauna e flora; f) solo; g) assegurar o bem estar das populações urbanas (MILARÉ, 2015).

À vista do exposto, Milaré (2015, p. 1311) insiste em uma visão sistêmica do meio ambiente, ressaltando que as funções ecológicas e ambientais estão explicitadas e interligadas:

as APPs tem esse papel (maravilhoso, aliás!) de abrigar a biodiversidade promover a propagação da vida; assegurar a qualidade do solo e garantir o armazenamento do recurso *água* em condições favoráveis de quantidade e qualidade; já a paisagem é intrinsecamente ligada aos componentes do ecossistema. E mais, têm muito a ver

com o bem-estar humano das populações que estão em seu entorno, contribuindo para a sadia qualidade de vida assegurada no *caput* do art. 225, da CF/1988.

### 3.6.1.3 Novo Código Florestal: Lei nº 12.651/2012

Os dispositivos acima citados, são os primórdios cogentes do que atualmente viria a ser Área de Preservação Permanente. Feita essa digressão legal, hodiernamente o instituto da APP – área de preservação permanente, tem definição expressa no art. 3º, II, da Lei 12.651, de 25/05/2012, repetindo a mesma definição incluída pela MP 1956/2000, *in verbis*:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

(...)

II - Área de Preservação Permanente - APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas (BRASIL, 2012).

As características da APP previstas no Novo Código Florestal, segundo o entendimento de Machado (2016), se resumem a cinco: a) é uma área e não mais uma floresta, como no Código Florestal de 1965 e pode estar ou não coberta de vegetação nativa; b) é uma área protegida, em consonância com o art. 225, § 1º, II, da CF; c) a área é protegida de forma permanente, sendo que esse termo deve gerar um comportamento individual do proprietário, de toda a sociedade e do próprio poder público no sentido de criar, manter e/ou recuperar a APP; d) é uma área protegida com funções ambientais específicas: preservação, facilitação, proteção e asseguramento; e) a supressão indevida da vegetação da APP obriga o proprietário da área, possuidor ou ocupante, a qualquer título, a recompor a vegetação. Tal obrigação tem natureza real, transmitindo-se ao sucessor, em caso de transferência de domínio ou de posse do imóvel.

Há no ordenamento jurídico duas formas de áreas de preservação permanente, as decorrentes de lei que estão previstas no artigo 4º, do Código Florestal que se destinam a proteger as águas correntes, dormentes e nascentes, os solos, as encostas e elevações, e as restingas, dunas, mangues e veredas; e as administrativas, as quais dependem de declaração de interesse social por ato do chefe do Poder Executivo (BRANDÃO, 2013).

Acerca da importância das áreas de preservação permanente, o Ministro do Superior Tribunal de Justiça Herman Benjamin, em importante julgado (Recurso Especial nº 1.245.149-MS), discorreu sobre o tema, *in verbis*:

Aferrada às margens de rios, córregos, riachos, nascentes, charcos, lagos, lagoas e estuários, intenta a APP ciliar assegurar, a um só tempo, a integridade físico-química da água, a estabilização do leito hídrico e do solo da bacia, a mitigação dos efeitos nocivos das enchentes, a barragem e filtragem de detritos, sedimentos e poluentes, a absorção de nutrientes pelo sistema radicular, o esplendor da paisagem e a própria sobrevivência da flora ribeirinha e fauna. Essas funções multifacetárias e insubstituíveis elevam-na ao status de peça fundamental na formação de corredores ecológicos, elos de conexão da biodiversidade, genuínas veias bióticas do meio ambiente. Objetivamente falando, a vegetação ripária exerce tarefas de proteção assemelhadas às da pele em relação ao corpo humano: faltando uma ou outra, a vida até pode continuar por algum tempo, mas, no cerne, muito além de trivial mutilação do sentimento de plenitude e do belo do organismo, o que sobra não passa de um ser majestoso em estado de agonia terminal (BRASIL, 2017b).

Brandão (2013) lembra que o STF entende que a utilização das APPs, de um modo geral, prescinde de lei específica. Assim, não há ilegalidade ou inconstitucionalidade na supressão de vegetação nativa localizada em APP ou na intervenção que se faz necessária nesse espaço para fins de exercício de atividades legalmente permitidas, se forem realizadas em virtude de utilidade pública, interesse social e de atividades eventuais ou de baixo impacto ambiental, conforme disciplina art. 8º, da Lei nº 12.651/2012. Salienta, ainda, Brandão (2013, p. 89) que: “o atual Código Florestal deixa claro, na esteira dos entendimentos doutrinários e jurisprudenciais consolidados que não é a vegetação que é de preservação permanente, mas sim o espaço territorial protegido. A vegetação pode, inclusive ser suprimida, nos casos legais.”

Ademais, digno de nota que a APP tem a função primordial de preservação das águas. No Brasil a água é um recurso natural limitado, considerado bem de domínio público, dotado de valor econômico e, que em situações de escassez, o uso prioritário será destinado ao consumo humano.

Nessa linha Franco (2005) destacou que quatro itens do artigo 4º, da Lei nº 12.651/2012 estão eminentemente vinculadas ao fator água: inciso I – faixas marginais de curso d'água; inciso II – áreas no entorno dos lagos e lagoas naturais; inciso III – áreas no entorno de reservatórios d'água artificiais e inciso IV – áreas no entorno de nascentes e dos olhos d'água perenes. Nos demais incisos a proteção relaciona-se a fatores diversos principalmente à estabilidade geológica, visando conter processos erosivos em áreas de grande declividade ou alterações drásticas em áreas sensíveis, como no caso da vegetação fixadora de dunas e estabilizadora de mangues. Franco (2005) pontua também que as espécies protetivas relacionadas à água, ao que denomina mata ciliar, distinguem-se das demais pela característica da continuidade, visto que diante da conformação natural da hidrografia, a vegetação tende a ser contínua e amplamente “vascularizada”, ramificando-se nas nascentes e

posteriormente concentrando-se nos rios e formações lacustres, seguindo ao longo destes até a sua foz.

Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei:

I - as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de:

- a) 30 (trinta) metros, para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;
- b) 50 (cinquenta) metros, para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;
- c) 100 (cem) metros, para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;
- d) 200 (duzentos) metros, para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;
- e) 500 (quinhentos) metros, para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;

II - as áreas no entorno dos lagos e lagoas naturais, em faixa com largura mínima de:

- a) 100 (cem) metros, em zonas rurais, exceto para o corpo d'água com até 20 (vinte) hectares de superfície, cuja faixa marginal será de 50 (cinquenta) metros;
- b) 30 (trinta) metros, em zonas urbanas;

III - as áreas no entorno dos reservatórios d'água artificiais, decorrentes de barramento ou represamento de cursos d'água naturais, na faixa definida na licença ambiental do empreendimento;

IV - as áreas no entorno das nascentes e dos olhos d'água perenes, qualquer que seja sua situação topográfica, no raio mínimo de 50 (cinquenta) metros;

V - as encostas ou partes destas com declividade superior a 45°, equivalente a 100% (cem por cento) na linha de maior declive;

VI - as restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;

VII - os manguezais, em toda a sua extensão;

VIII - as bordas dos tabuleiros ou chapadas, até a linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais;

IX - no topo de morros, montes, montanhas e serras, com altura mínima de 100 (cem) metros e inclinação média maior que 25°, as áreas delimitadas a partir da curva de nível correspondente a 2/3 (dois terços) da altura mínima da elevação sempre em relação à base, sendo esta definida pelo plano horizontal determinado por planície ou espelho d'água adjacente ou, nos relevos ondulados, pela cota do ponto de sela mais próximo da elevação;

X - as áreas em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação;

XI - em veredas, a faixa marginal, em projeção horizontal, com largura mínima de 50 (cinquenta) metros, a partir do espaço permanentemente brejoso e encharcado. (BRASIL, 2012).

### 3.6.2 Área de Preservação Permanente em Meio Ambiente Urbano

Apropriado, neste momento, trazer à baila a classificação de meio ambiente de Fiorillo (2015) que foi acolhida e ratificada pelo Supremo Tribunal Federal – STF, cuja divisão em aspectos busca facilitar a identificação da atividade degradante e do bem imediatamente agredido: a) meio ambiente natural; b) meio ambiente artificial; c) meio ambiente cultural e d) meio ambiente do trabalho.

Segundo o referido autor, *meio ambiente natural* é o constituído pela atmosfera, elementos da biosfera, águas, inclusive mar territorial, solo, subsolo, fauna e flora. Tais elementos são tutelados mediatemente pelo *caput* do artigo 225 da Constituição Federal e imediatamente pelo § 1º, I, III e VII do mesmo artigo:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

(...)

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

(...)

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade (BRASIL, 1988).

*Meio ambiente artificial* para Fiorillo (2015) é o compreendido pelo espaço urbano construído, que é o conjunto de edificações (chamado de espaço urbano fechado), e pelos equipamentos públicos (espaço urbano aberto). Além do art. 225, o meio ambiente artificial recebe tratamento constitucional nos arts. 182, ao iniciar o capítulo referente à política urbana; 21, XX, que prevê a competência material da União Federal de instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos; 5º, XXIII, dentre outros. Adiante será aventada a Lei nº 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, norma importante atinente à questão do meio ambiente artificial.

O significado do termo *meio ambiente cultural* está previsto no art. 216, da CF, que assim o delimita:

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico (BRASIL, 1988).

Assevera, portanto, Silva (2010) que o meio ambiente cultural é integrado pelo patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico, turístico, que em que pese artificial em regra, como obra do homem difere do meio ambiente artificial (que também é cultural) pelo sentido de valor especial. O bem objeto do patrimônio cultural traz a história de um povo, bem como sua cultura e os elementos identificadores de sua cidadania, constituindo o princípio norteador da República Federativa do Brasil.

Por fim, a classificação do intitulado autor denomina *meio ambiente do trabalho* o local onde as pessoas desempenham suas atividades laborativas, remuneradas ou não, cujo equilíbrio está baseado na salubridade do meio e na ausência de agentes que comprometam a incolumidade físico-psíquica dos trabalhadores, independente da condição que ostentem. Caracteriza-se, portanto, pelo conjunto de bens móveis e imóveis de uma empresa ou sociedade, objeto de direitos subjetivos privados e invioláveis da saúde e da integridade física dos trabalhadores que a frequentam. Recebe a tutela constitucional imediata no art. 200, VIII, ao prever que “Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: (...) VIII - colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho” (BRASIL, 1988).

Como já aventado, pela redação original do Código Florestal de 1965, não se fazia distinção entre áreas urbanas e rurais. A inclusão da alínea “i” no art. 2º da Lei nº 4.771/65, feita pela Lei nº 6.535/78 levou parte da doutrina a entender que a lei estabelecia expressamente a aplicação do Código Florestal em área urbana. Um ano mais tarde, a Lei nº 6.766/79, que estabeleceu diretrizes básicas para o parcelamento do solo urbano, estipulando em seu art. 4º, III, que “ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não edificável de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica” (MILARÉ, 2015).

As áreas de preservação permanente, que são legalmente protegidas, são comuns em todo o território brasileiro, e por isso, também encontradas em áreas urbanizadas. Como em muitas cidades ocorre a canalização de rios, por exemplo, transformando-os em canais para ocupação de suas margens, o que gera uma descaracterização ambiental, bem como grande dificuldade em aplicar o que determina a lei (LIMA, 2014).

Consoante entente Brandão (2013, p. 112): “área urbana é a parcela do território, contínua ou não, incluída no perímetro urbano pelo plano diretor ou por lei municipal específica.” Por conta disso, o art. 4º, do Novo Código Florestal não deixa dúvidas sobre a obrigatoriedade da manutenção das áreas de preservação permanente situadas em áreas

urbanas. Nesse passo, os planos diretores e leis de uso do solo municipais não poderão estabelecer limites inferiores aos estabelecidos na aludida lei, ou seja, não poderão ser mais permissivos e atuar contra o meio ambiente.

Entretanto, o entendimento doutrinário construído sob a égide da revogada Lei nº 4.771/65, defendia a competência dos Municípios para legislar em matéria ambiental, sobretudo sobre APP, desde que não fossem reduzidas as proteções ambientais já conferidas pela lei federal e estadual. Poderiam, inclusive, estabelecer padrões mais severos.

Atualmente, cita-se o acórdão abaixo que consolida o entendimento de que a legislação federal de proteção do meio ambiente e da flora aplica-se à área urbana nos municípios:

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. OFENSA AO ART. 535 DO CPC/1973 NÃO CONFIGURADA. OMISSÃO. INEXISTÊNCIA. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211 DO STJ. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LITISCONSÓRCIO PASSIVO FACULTATIVO. AUSÊNCIA DE NULIDADE. CÓDIGO FLORESTAL. ÁREA URBANA. APLICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL FEDERAL À ZONA URBANA DOS MUNICÍPIOS. ALEGAÇÃO DE QUE A CONSTRUÇÃO NÃO OCUPA ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. NECESSIDADE DE REEXAME DE FATOS E PROVAS. SÚMULA 7/STJ. 1 A solução integral da controvérsia, com fundamento suficiente, não caracteriza ofensa ao art. 535 do CPC/1973. 2. Cuida-se, na origem, de Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público do Estado de São Paulo com o intuito de obter reparação pelos danos ambientais causados por obras já realizadas e de impedir novas construções. 3. A indicada afronta dos arts. 2º, alínea e, e 10 da Lei 4.771/1965 não pode ser analisada, pois o Tribunal de origem não emitiu juízo de valor sobre esse dispositivo legal. O Superior Tribunal de Justiça entende ser inviável o conhecimento do Recurso Especial quando os artigos tidos por violados não foram apreciados pelo Tribunal a quo, a despeito da oposição de Embargos de Declaração, haja vista a ausência do requisito do prequestionamento. Incide, na espécie, a Súmula 211/STJ. 4. Conforme consignado pelo relator do acórdão recorrido, desembargador Renato Nalini, a tese recursal de litisconsórcio passivo necessário com o cônjuge do agente poluidor não prospera, tendo em vista que a responsabilidade por danos ambientais é solidária entre o poluidor direto e o indireto, o que permite que a ação seja ajuizada contra qualquer um deles, sendo facultativo o litisconsórcio. Tal conclusão decorre da análise do inciso IV do art. 3º da Lei 6.938/1981, que considera "poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental". Nesse sentido: AgRg no AREsp 224.572/MS, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 11/10/2013; REsp 880.160/RJ, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 27/5/2010; REsp 771.619/RR, Rel. Ministra Denise Arruda, Primeira Turma, julgado em 16/12/2008, DJe 11/2/2009. 5. A legislação federal de proteção do meio ambiente e da flora, independentemente de referência legal expressa, aplica-se à área urbana dos Municípios. Precedentes do STJ. 6. O Tribunal local, com base no conjunto fático-probatório dos autos, ponderou: "além disso, não ilidiu por prova inequívoca o apelante que seu imóvel não foi erigido em APP. Como bem sentenciou o juízo a quo, 'o croqui de localização de fls. 464 dá a noção da importância do local em que Cláudio Steiner optou por construir um imóvel residencial, erguido em área de preservação permanente em razão da proximidade com um curso d'água, que indubitavelmente existe e como tanto se qualifica, como deixa claro o Ofício SUP/Nº 160/2007, do Departamento de Águas e Energia Elétrica, acostado às fls. 303, que informou que o referido curso d'água encontrado no local dos fatos seria

'um contribuinte, um afluente sem denominação do rio Barra do Sahy'" (fls. 964-965, e-STJ - grifou-se). 7. A alteração do entendimento do Tribunal de origem demanda reexame dos elementos fático-probatórios dos autos. Incidência da Súmula 7/STJ. 8. Fica prejudicada a análise da divergência jurisprudencial, uma vez que a tese sustentada já foi afastada no exame do Recurso Especial pela alínea a do permissivo constitucional. Precedentes do STJ. 9. Agravo Interno não provido (BRASIL, 2017c).

Com efeito, Milaré (2015, p. 1324) é enfático ao afirmar que:

Não obstante a controvérsia existente, é certo o novo Diploma Florestal brasileiro, às expensas, se referiu à aplicabilidade das restrições atinentes às APPs também nas áreas urbanas (art. 4º, *caput*), desde, é claro, que cumpram elas a sua função ambiental.

Infere-se, ainda, que a função ambiental das APPs está diretamente relacionada com a função social da propriedade, a qual será analisada adiante, ao passo que se a função social da propriedade traz à propriedade imobiliária a necessidade de ser usufruída com ética diante da comunidade na qual está inserida, a função ambiental é a espécie ambiental desta utilização de forma ética. Dessa forma, o imóvel atenderá a sua função ambiental sempre que condições mínimas ecossistêmicas forem mantidas, com o fito de manutenção não só do imóvel em si, mas dos recursos ambientais em geral, visando, assim, o equilíbrio ecológico para as presentes e futuras gerações (PACHECO, 2013).

### **3.6.3 Áreas de Preservação Permanente de Rios Urbanos**

A relação rio-cidade, desde os primórdios, revelou-se um aspecto primordial no desenvolvimento urbano. A disponibilidade de água constituía um dos principais fatores para o estabelecimento definitivo em uma localidade específica dos povoados humanos. No entanto, os rios não forneceram somente água, mas serviram também como meios de comunicação, como vias de transporte para mercadorias e pessoas, entre outras funções. Pode-se concluir, portanto, que a dinâmica de uma cidade tem muito a ver com as funções de seu rio. O rio torna-se parte da paisagem urbana assim como a cidade pertence à paisagem fluvial. Dessa forma, são os rios que atribuem uma identidade específica a muitas cidades, como por exemplo, Rio Tâmisa a Londres, o Sena a Paris, Danúbio a Budapest, etc. (COY, 2013).

Assim, muitas cidades, como previamente analisado, surgiram a partir dos rios, os quais funcionaram como um canal de comunicação e suporte de serviços essenciais, incluindo o abastecimento de água potável e a eliminação dos efluentes sanitários e industriais. Entretanto, na prática, a preservação das áreas de preservação permanente que margeiam esses rios em zona urbana, é ignorada. Em que pese as falhas na proteção dessas faixas se deem

pela ineficiência do cumprimento das normas jurídicas que as protegem, pode-se afirmar que a questão das APPs em áreas urbanas foi muito mal trabalhada na legislação ambiental. Observa-se que o objetivo de proteção das APPs em área rural é o mesmo que em área urbana. Assim, em cidades com alto grau de impermeabilização do solo, a manutenção das áreas de preservação permanente, tem, inclusive, maior importância do que nas áreas rurais. Sucede que grandes faixas de proteção, como as fixadas pela lei ambiental, não são de aplicação fácil quando se analisa uma grande cidade (BORGES et al., 2011).

É por isso que Oliveira Júnior (2014, p. 95) registra que:

Este fenômeno humano de ocupação das APPs urbanas dos cursos d'água, o qual, repita-se, é deveras exacerbado pela ação e mesmo omissão estatal, precisa o quanto antes de controle e solução no interesse público a considerar, notadamente, que o mercado imobiliário nestas áreas encontra relevante material para especulação, especialmente devido aos reconhecidos atributos ambientais, existência de serviços públicos, facilitação de trânsito, disponibilidade de meios de interação social e cultural.

Portanto, a ocupação urbana, especialmente às margens dos rios, devido aos graves problemas socioambientais decorrentes é um comportamento que deveria ser evitado, uma vez que além das suas funções ambientais, são de vital importância na melhoria da qualidade de vida nos centros urbanos, já que as áreas verdes amenizam a temperatura em seu entorno, dispersam poluentes, funcionam como barreiras absorventes de ruídos, aumentam a umidade relativa do ar, melhoram a paisagem, entre outras benfeitorias (OLIVEIRA JÚNIOR, 2014).

### **3.6.4 Ocupações Antrópicas das Áreas de Preservação Permanente**

Os reflexos da ocupação das áreas de preservação permanente podem ser sentidos sobretudo nas cidades, pois quando ausente, atentam contra a vida, à saúde e ao bem-estar das pessoas. Grande parte das catástrofes ocorridas nas cidades brasileiras em épocas de chuvas, tais como deslizamentos de terra, desmoronamento de casas, inundações, alagamentos, enchentes, dentre outras, tem como origem a ocupação antrópica em APP, notadamente em encostas com grandes declives e margens de rios que cortam as cidades (PACHECO, 2013).

Milaré sabiamente assevera que (2015, p. 601):

Ocorre que nesse ecossistema terrestre, povoado de seres de toda espécie, o homem surge como um 'elemento modificador' capaz de provocar alterações profundas, sim; porém, não pode levar seus processos transformadores ao infinito, pois as leis

naturais lhe impõem sábios limites. Para perpetuar-se, a espécie humana – ela própria – deverá inserir-se cada vez mais nos processos da natureza. Ela transforma; porém, seu potencial de transformação está limitado pelo ordenamento natural do mundo, que obedece a leis próprias e independentes da vontade humana: por mais que crie artificios, o poder do homem esbarrará na finitude. Assim mesmo, o homem sempre será tentado a ambicionar algo mais além do que tem feito: e aí reside o perigo.

A existência de ocupação histórica de população ribeirinha nesses locais, não legitima qualquer tipo de ocupação atual, até porque existem diferentes formas de ocupação. O Poder Público tem papel essencial no enfrentamento de tais questões e na busca de soluções coerentes uma vez que os prejuízos da ocupação de APP de cursos d'água podem ser irremediáveis para toda a coletividade.

### 3.6.5 Área Urbana Consolidada

A Lei nº 13.465 de 11/07/2017 alterou a Lei nº 9.636/1998, acrescentando o artigo 16-C, §2º, que define área urbana consolidada, ficando em consonância com a Resolução do CONAMA abaixo citada:

Art. 16-C (...)

§ 2º Para os fins desta Lei, considera-se área urbana consolidada aquela:

- I - incluída no perímetro urbano ou em zona urbana pelo plano diretor ou por lei municipal específica;
- II - com sistema viário implantado e vias de circulação pavimentadas;
- III - organizada em quadras e lotes predominantemente edificadas;
- IV - de uso predominantemente urbano, caracterizado pela existência de edificações residenciais, comerciais, industriais, institucionais, mistas ou voltadas à prestação de serviços; e
- V - com a presença de, no mínimo, três dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados:
  - a) drenagem de águas pluviais;
  - b) esgotamento sanitário;
  - c) abastecimento de água potável;
  - d) distribuição de energia elétrica; e
  - e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos. (BRASIL, 2017a).

O Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA define como área urbana consolidada aquela que possui, no mínimo, quatro dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana:

- I – malha viária com canalização de águas pluviais; II – rede de abastecimento de água; III – rede de esgoto; IV – distribuição de energia elétrica e iluminação pública; V – recolhimento de resíduos sólidos urbanos; VI – tratamento de resíduos sólidos urbanos; ou VII – densidade demográfica superior a cinco mil habitantes por km<sup>2</sup> (BRASIL, 2002b).

Quando se passa a analisar o conjunto dos comportamentos, pode ser previsto que o somatório das situações individuais acarreta resultados danosos ao longo do tempo, até mesmo irreversíveis, como são os casos das ocupações das APPs dos rios no meio urbano (OLIVEIRA JUNIOR, 2014).

### 3.7 PODER PÚBLICO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, no *caput* do artigo 225, impõe a responsabilidade pela defesa do meio ambiente ao Poder Público e à coletividade na forma de tutelar e preservar o meio ambiente como direito humano fundamental para as presentes e futuras gerações, sendo que aquele deve ser visualizado como o Estado no sentido amplo a contemplar os três poderes constituídos: Legislativo, Executivo e Judiciário. O amparo constitucional é concretizado por meio do artigo 23, incisos VI e VII, o qual prevê que União, Estados, Distrito Federal e Municípios tem competência comum para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas e preservar as florestas, a fauna e a flora (OLIVEIRA JÚNIOR, 2014). No que toca ao poder de legislar sobre a matéria ambiental, cabe à União estabelecer normas gerais cujo conteúdo norteia os Estados, Distrito Federal e o Municípios, sob pena de inconstitucionalidade por infringência às normas de competência ou ilegalidade mediante análise de conflito na esfera infraconstitucional. Dessa forma, cabe aos outros entes estatais legislar, de forma complementar às normas gerais, no estrito âmbito de sua competência territorial.

Nesse contexto, Milaré (2015) lembra que, a fim de assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente, a Constituição atribuiu ao Poder Público uma série de obrigações (art. 225, § 1º, CF), que dentre elas destacam-se:

- Preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais, bem como prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;
- Definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos;
- Exigir, na forma da lei, para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental;
- Controlar a produção, comercialização e utilização de técnicas, métodos e substâncias nocivas à vida, à qualidade de vida e ao meio ambiente;
- Promoção da Educação Ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;
- Proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que colocarem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade (BRASIL, 1988).

### 3.7.1 Responsabilidade do Poder Público

Em que pese possa ser feito um licenciamento ambiental, de acordo com a natureza do empreendimento, obra ou atividade, conjunta ou isoladamente pela União, Distrito Federal e Municípios, não compete a nenhum deles, direta ou indiretamente, dispensar exigências legais, regularmente ou de pura sabedoria ecológica, sob pena de, se assim proceder, resultar de nulidade absoluta e insanável o ato administrativo praticado, bem como de fazer incidir, pessoalmente, sobre os servidores envolvidos, as sanções da lei dos Crimes Contra o Meio Ambiente (artigos 66, 67 e 69-A, da Lei nº 9.605/98) e da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92), às quais se agrega sua responsabilização em regime de solidariedade com os autores diretos do eventual dano causado (BRASIL, 2017b).

## 3.8 REFLEXOS JURÍDICOS DA URBANIZAÇÃO DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE DOS RIOS NOS ESPAÇOS URBANOS

### 3.8.1 Conflito de Normas

As áreas de preservação permanente localizadas em espaços urbanos deveriam ter sua cobertura vegetal nativa igualmente preservada sem receber nenhum tipo de ocupação humana. Com efeito, ressalta-se que, como os códigos florestais de 1934 e 1965 faziam referência somente ao ambiente rural, muitas ocupações ditas urbanas podem e devem ter ocorrido sob sua vigência. Portanto, somente com a vigência da Lei nº 7.803/1989 é que a área urbana passou a ser tutelada pelo Código Florestal, remetendo assim ao plano diretor dos municípios a possibilidade de enquadramento, o que acabou gerando, inclusive, interpretações conflitantes quanto à aplicabilidade das legislações municipais. O debate, assim, acabou indo parar nos Tribunais (LIMA, 2014).

Houveram, com isso, múltiplas interpretações no sentido de que os planos diretores e as leis de parcelamento de uso do solo poderiam excepcionar para a zona urbana os patamares mínimos do art. 2º, da Lei nº 4.771/65 (antigo Código Florestal), reduzindo-os até o limite da faixa de 15 metros, conforme previsto no art. 4º, III, da Lei nº 6.766/79 (Lei do Parcelamento do Solo Urbano). Por outro lado, após a reedição da Medida Provisória 2.166/67, combinada com as Resoluções CONAMA 302/2002, 303/2002 e 369/2002, consolidou-se o entendimento que o regime jurídico das APPs aplicar-se-ia também às zonas urbanas (LIMA, 2014).

Imperioso destacar, ainda, que a Lei de Uso e Parcelamento do Solo Urbano, que passou a regular o tema concernente às áreas urbanas não suscetíveis a edificações, trazia algumas limitações no seu art. 3º, parágrafo único, como a construção em áreas com declives maiores que 30%. Já em seu art. 4º, II, estabelecia que, ao longo das águas correntes e dormentes, deveria ser respeitada uma área de 15 metros de cada lado sem edificações. Note-se que nesse ponto o tratamento em área urbana era menos gravoso que nas áreas rurais, pois o código revogado estabelecia áreas de preservação permanente que variavam de 5 a 150 metros, a depender da largura do rio. Todavia, com o advento da Lei 7.803/89, dispôs-se que, em áreas urbanas, deveriam ser respeitados os respectivos planos diretores e leis de uso do solo, observados, contudo, os limites do então Código Florestal vigente. Consoante o entendimento do Ministério Público Federal (BRASIL, 2018a), a aplicação da Lei de Uso e Parcelamento do Solo Urbano desde sua edição, e vigente até o presente momento, é inquestionável. No entanto, os limites nela definidos atualmente estão superados em virtude da aplicação de norma específica ambiental.

Portanto, não obstante a controvérsia existente, o Novo Código Florestal determina expressamente que as áreas de preservação permanente existem em zonas rurais e urbanas, eximindo qualquer dúvida quanto à aplicabilidade desta restrição em áreas urbanas (MILARÉ, 2015). Nesse passo, do ponto de vista literal na interpretação normativa do Novo Código Florestal, não há qualquer possibilidade de aplicação da legislação municipal, no caso de a restrição ser menor, na definição da APP, pois estar-se-ia invadindo a competência federal e ferindo-se um princípio da proibição ao retrocesso ambiental (LIMA, 2014). Há também diferentes legislações que incidem sobre as faixas marginais de rio que acabam por gerar conflitos legais, à medida que contrapõem direitos constitucionais, como por exemplo, o de moradia e o do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Nesse mesmo sentido é o entendimento do Colendo Superior Tribunal de Justiça que, em recente julgado decidiu que a Lei de Parcelamento Urbano não pode ser invocada para reduzir área a ser recuperada. A Segunda Turma do STJ deu parcial provimento a um recurso do IBAMA para determinar o respeito ao limite de 50 metros de área de preservação permanente na recuperação de uma região de mata atlântica ocupada de forma ilegal no Município de Porto Belo/SC. No caso em apreço, o TRF da 4ª Região manteve a sentença que delimitou a recuperação da APP ao limite de 15 metros a contar do curso d'água, justificando a metragem com base na lei nº 6.766/79. O IBAMA recorreu ao STJ para aplicar a regra de 50 metros prevista no antigo Código Florestal (Lei nº 4.771/65), vigente à época dos fatos. Segundo o entendimento do Relator Ministro Og Fernandes, o conflito de normas é apenas

aparente, uma vez que o próprio ordenamento jurídico fornece diretrizes para afastar o suposto conflito, sem a necessidade de afastar a incidência de nenhuma delas. De acordo com o Ministro, a Lei de Parcelamento Urbano não tem como objeto a proteção ambiental nos rios, razão pela qual indica a possibilidade de a legislação específica impor maior restrição. Assim, destaca que o Código Florestal é mais específico no que diz respeito à proteção de cursos d'água, ressaltando, por fim que implicaria tamanho retrocesso em matéria ambiental reduzir o tamanho da APP com base na Lei nº 6.766/79 (Resp 1.518.490-SC).

AMBIENTAL. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NO 535 DO CPC/1973. Não OCORRÊNCIA. ANTINOMIA DE NORMAS. APARENTE. ESPECIFICIDADE. INCIDÊNCIA DO CÓDIGO FLORESTAL. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. MAIOR PROTEÇÃO AMBIENTAL. PARCIAL PROVIMENTO. RESPEITO AO LIMITE IMPOSTO PELO CÓDIGO FLORESTAL VIGENTE À ÉPOCA DOS FATOS.

1. A mera rejeição dos aclaratórios não consiste em violação da previsão normativa do art. 535 do CPC/1973. O aresto combatido fundamentou seu posicionamento de modo a prestar a jurisdição que lhe foi postulada.

2. A proteção ao meio ambiente integra axiologicamente o ordenamento jurídico brasileiro, sua preservação pelas normas infraconstitucionais deve respeitar a teleologia da Constituição Federal. Dessa forma, o ordenamento jurídico deve ser interpretado de forma sistêmica e harmônica, por meio da técnica da interpretação corretiva, conciliando os institutos em busca do interesse público primário.

3. Na espécie, a antinomia entre a Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei n. 6.766/1979) e o Código Florestal (Lei n. 4.771/1965) é apenas aparente, pois a primeira impinge um reforço normativo à segunda, intensificando o mínimo protetivo às margens dos cursos de água.

5. A Lei n. 4.771/1965, ao excepcionar os casos de construções em área urbana (art. 2º, parágrafo único), condiciona a hipótese de exceção a escorreita observância dos princípios e limites insculpidos no Código.

6. A proteção marginal dos cursos de água, em toda sua extensão, possui importante papel de proteção contra o assoreamento. O Código Florestal (Lei n. 4.771/1965) tutela em maior extensão e profundidade o bem jurídico do meio ambiente, logo, é a norma específica a ser observada na espécie.

7. Recurso especial parcialmente provido. (BRASIL, 2018b)

À vista do exposto, ao analisar se uma construção situada em área de preservação permanente é irregular, deve-se perquirir a data de sua edificação. Na hipótese de ter sido construída antes de 18/07/1989, deve ser observada a Lei de Uso e Parcelamento do Solo Urbano (mínimo de 15 m). Com efeito, na hipótese de ter sido construída a partir dessa data, devem ser observados os limites definidos no Código Florestal então vigente. Por conta disso, construções que foram erguidas sob a égide da Lei nº 6.766/1979 e que tenham respeitado o limite de 15 m, bem como as respectivas leis municipais, mesmo sendo estendida a metragem das áreas em razão da incidência do Código Florestal, há o dever se serem preservados os atos jurídicos perfeitos, consoante o art. 5º, XXXVI, da CF. Por outro lado, os que não construíram

tais edificações até o advento da Lei nº 7.803/1989, passaram a ter o dever de respeitar o novo limite imposto pelo Código Florestal (BRASIL, 2018a).

Convém citar recente julgado que determinou a suspensão de todas as ações que tenham por objeto a controvérsia da extensão da faixa não edificável a partir das margens de cursos d'água naturais em trechos considerados como área urbana consolidada no judiciário catarinense. Os aludidos processos foram suspensos com a finalidade de aguardar decisão do Superior Tribunal de Justiça – STJ, que valerá de forma uníssona para ações que tenham o mesmo objeto no estado, *in verbis*:

RECURSO ESPECIAL Nº 1.770.753 - SC (2018/0263114-1) RELATOR : MINISTRO PRESIDENTE DA COMISSÃO GESTORA DE PRECEDENTES RECORRENTE : DOMICIANO GOMES FILHO RECORRENTE : MARLENE MARIA LIMA ADVOGADOS : RUDE JOSE VIEIRA - SC010053 PAULO HENRIQUE HOSTIN SILVA - SC008784 RECORRIDO : MUNICÍPIO DE JOINVILLE PROCURADOR : DIVA MARA MACHADO SCHLINDWEIN E OUTRO (S) - SC008543 INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA DESPACHO Vistos etc. Com a entrada em vigor do Código de Processo Civil de 2015, o Plenário do Superior Tribunal de Justiça realizou diversas alterações para atualizar o Regimento Interno da Corte. Dentre elas, destaco a Emenda Regimental n. 24, de 28 de setembro de 2016, que teve como principal objetivo regulamentar preceitos estabelecidos no CPC/2015 correlatos ao processo e ao julgamento de precedentes qualificados de competência deste Tribunal Superior (recursos repetitivos, incidente de assunção de competência e enunciados de súmula). Em relação aos recursos repetitivos, do art. 256 ao 256-X foram disciplinados procedimentos aplicáveis desde a seleção do recurso no tribunal de origem como representativo da controvérsia até a proposta de revisão de entendimento firmado sob o rito dos repetitivos. Importantes inovações também podem ser conferidas nos arts. 256 ao 256-D do RISTJ, que estabelecem atribuições ao Presidente do STJ para despachar, antes da distribuição, em recursos indicados pelos tribunais de origem como representativos da controvérsia (RRC). Essas atribuições, mediante a Portaria STJ/GP n. 299 de 19 de julho de 2017, foram delegadas ao Presidente da Comissão Gestora de Precedentes. Quanto a esse ponto, a análise dos RRCs pelo Presidente da Comissão Gestora de Precedentes deve ser restrita aos limites regimentais, de forma que, após a distribuição, o ministro relator possa se debruçar sobre a proposta de afetação do processo ao rito dos repetitivos no prazo de 60 dias úteis (RISTJ, art. 256-E) a fim de: a) rejeitar, de maneira fundamentada, a indicação do recurso especial como representativo da controvérsia (inciso I); b) propor à Corte Especial ou à Seção, conforme o caso, a afetação do recurso para julgamento sob o rito dos recursos repetitivos (inciso II). Feito esse breve registro sobre parte das alterações regimentais atinentes aos recursos repetitivos, passo à análise precária formal do presente recurso qualificado pelo Tribunal de origem como representativo da controvérsia. A Procuradoria-Geral da República, por meio do parecer da lavra da Subprocuradora-Geral da República Maria Caetana Cintra Santos, manifesta-se pela admissão do recurso como representativo da controvérsia. Ainda, o 2º Vice-Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina qualificou este recurso como representativo da controvérsia para oportunizar ao Superior Tribunal de Justiça a análise da seguinte questão (e-STJ, fls. 397-398, sem destaque no original): Extensão da faixa não edificável a partir das margens de cursos d'água naturais em trechos caracterizados como área urbana consolidada: se corresponde à área de preservação permanente prevista no art. 4º, I, da Lei nº 12.651/2012 (equivalente ao art. 2º, alínea 'a', da revogada Lei 4.771/1965), cuja largura varia de trinta (30) a quinhentos (500) metros, ou ao recuo de quinze (15) metros determinado no art. 4º, caput, III, da Lei

nº 6.766/1979. Em análise superficial do processo, plenamente passível de revisão pelo relator destes autos, entendo preenchidos os requisitos formais previstos no art. 256 do Regimento Interno do STJ, de acordo com o parecer do Ministério Público Federal. Com relação à questão de direito veiculada no recurso, registro que a matéria em debate, ainda não decidida pelo Superior Tribunal de Justiça sob o rito dos recursos repetitivos, apresenta expressivo potencial de multiplicidade e grande repercussão jurídica, uma vez que se busca definir a legislação aplicável à extensão da faixa não edificável a partir das margens de cursos d'água naturais em trechos caracterizados como área urbana consolidada. A decisão de admissibilidade ressalta a divergência entre o posicionamento adotado pelo acórdão recorrido e julgados do Superior Tribunal de Justiça. Assim, o julgamento deste processo sob o rito dos recursos repetitivos, precedente qualificado de estrita observância pelos juízes e tribunais nos termos do art. 121-A do RISTJ e do art. 927 do CPC, orientará as instâncias ordinárias, com importantes reflexos em institutos de aceleração processual, tais como a tutela da evidência e a improcedência liminar do pedido, a depender do resultado do recurso repetitivo. O julgamento qualificado poderá, ainda, evitar decisões divergentes nas instâncias de origem e o envio desnecessário de recursos especiais e/ou agravos em recursos especiais a esta Corte Superior, conforme bem anotado pelo 2º Vice-Presidente do TJSC à e-STJ, fl. 407: Ressalte-se que a submissão do tema ao procedimento de recursos repetitivos poderá otimizar a segurança e a celeridade processuais, pois, a partir da fixação da tese jurídica pelo Superior Tribunal de Justiça, a questão poderá ser resolvida no âmbito da Corte local, negando-se seguimento ao recurso quando a decisão recorrida estiver de acordo com a orientação firmada e, quando a contrariar, devolvendo-se os autos ao órgão julgador para juízo de retratação. Essa constatação registrada pela 2ª Vice-Presidência do Tribunal de origem vai ao encontro do projeto idealizado pelo Código de Processo Civil de 2015 de se conferir maior racionalidade nos julgamentos e, em consequência, estabilidade, coerência e integridade à jurisprudência (arts. 926 e 927). Por fim, quanto ao aspecto numérico, mesmo tendo sido consignado na decisão de admissibilidade o quantitativo de sete recursos especiais na 2ª Vice-Presidência e já enviados pelo TJSC ao STJ, é oportuno mencionar que as atividades de sobrestamento de processos em todo o estado se iniciarão após a seleção do recurso como representativo da controvérsia, não havendo, no momento do juízo de admissibilidade, o real impacto do quantitativo de processos que versem a mesma matéria selecionada como candidata à afetação ao rito dos recursos repetitivos. Ante o exposto e exaltando a importante iniciativa de seleção do presente recurso representativo da controvérsia pelo ilustre 2º Vice-Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, com fundamento no art. 256-D do RISTJ, c/c o inciso I do art. 2º da Portaria STJ/GP n. 299 de 19 de julho de 2017, distribua-se o presente recurso. Autorizo o Nugep do STJ a disponibilizar no site do Tribunal este representativo de controvérsia, com a descrição da matéria delimitada na decisão de admissibilidade. Para fins de registro, ressalto que o presente recurso foi admitido juntamente com os Recursos Especiais n. 1.770.760/SC, 1.770.808/SC e 1.770.967/SC. Publique-se. Brasília (DF), 06 de novembro de 2018. MINISTRO PAULO DE TARSO SANSEVERINO Presidente da Comissão Gestora de Precedentes - Portaria STJ 299/2017 (BRASIL, 2018c).

O STJ tem decidido no mesmo sentido que a tese levantada pelo Ministério Público de Santa Catarina, a qual deve ser aplicada a Lei nº 12.651/2012 que prevê o recuo variável de 30 a 500 metros (de acordo com a largura do rio), enquanto que o TJSC tem entendido que deve ser aplicada a Lei nº 6.766/1979 (Lei do Parcelamento do Solo) que prevê que a faixa não edificável é de apenas 15 metros ([aderbalmachado.com.br](http://aderbalmachado.com.br)).

### **3.8.2 Regularização Fundiária**

### 3.8.2.1 Estatuto da Cidade

Como já ressaltado, o meio ambiente artificial é o espaço compreendido pelo espaço urbano construído e pelos equipamentos públicos. Esse aspecto do meio ambiente está diretamente relacionado ao conceito de cidade que passou a ter natureza jurídica ambiental não só no que foi estabelecido pela Constituição Federal, mas especialmente com o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001 (FIORILLO, 2015).

Todavia, o meio ambiente urbano recebe tratamento jurídico no artigo 182, da Constituição Federal, assim estabelecendo as diretrizes da política urbana:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (BRASIL, 1988).

Nesse passo, a política urbana dita que a função social da cidade é cumprida quando proporciona a seus habitantes uma vida com qualidade, satisfazendo os direitos fundamentais em consonância com o que preceitua o art. 225, da Constituição. Fiorillo (2015) identifica que as cinco principais funções sociais da cidade são habitação, circulação, lazer, trabalho e consumo. Salienta, ainda, que uma cidade somente cumpre sua função social quando possibilita aos habitantes uma moradia digna, cabendo ao Poder Público proporcionar condições de habitação adequada, bem como fiscalizar sua ocupação.

Com efeito, a partir da edição da Constituição Federal de 1988, a cidade passa a ter natureza jurídica ambiental, deixando de ser observada pelo plano jurídico baseada tão somente nos bens privados ou públicos e passa a ser disciplinada através de sua estrutura jurídica de bem ambiental de forma mediata e, de forma imediata, em decorrência das determinações contidas nos artigos 182 e 183 da Carta Magna.

Desta feita, após onze anos de tramitação, o Senado aprovou a Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) que veio a regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Consoante aduz Amado (2016), a política urbana busca implementar a sustentabilidade das cidades, compreendida como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos e ao lazer para as presentes e futuras gerações. Garantirá, ainda, a proteção, preservação e recuperação

do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico, bem como a fiscalização pelo Poder Público municipal e pela população interessada, em claro exemplo da aplicação do princípio da participação popular.

Assim, o legislador constituinte assegurou a proteção geral ao meio ambiente, enquanto tutela da vida em todas as suas formas, centrada notadamente na dignidade da pessoa humana, no artigo 225, e num tratamento jurídico mais aprofundado, relativo diretamente às cidades na regulamentação dos artigos 182 e 183. Diante disso, cinge-se que a execução da política urbana não pode ser desvinculada do conceito de direito à sadia qualidade de vida, assim como o direito à satisfação dos valores da dignidade da pessoa humana e da própria vida. Por conseguinte, o Estatuto da Cidade igualmente deverá ser orientado sob os princípios do direito ambiental constitucional e especificamente pela realização dos valores estabelecidos no art. 1º, da CF/88. Dessarte, a propriedade urbana acaba assumindo feição ambiental e deixa de ser considerada apenas um imóvel, passando a se destinar fundamentalmente aos valores que estruturam no plano jurídico a dignidade da pessoa humana (FIORILLO, 2015).

Ainda seguindo as ideias de Fiorillo (2015), entende-se que o uso da propriedade, portanto, está intrinsecamente ligado ao meio ambiente cultural, meio ambiente do trabalho e meio ambiente natural da mesma maneira que está, por força do Estatuto da Cidade, ao meio ambiente artificial.

### 3.8.2.2 Regularização Fundiária

Conforme visto anteriormente, o processo de urbanização no Brasil deu um salto a partir do século XX, principalmente a partir do processo de industrialização ocorrido nas décadas de 1940 e 1950, devido à concentração fundiária e a mecanização no campo, gerando um deslocamento de parte da população rural para os centros urbanos. Segundo dados do IBGE, a taxa de urbanização elevou-se de tal modo que em 1940 a população urbana era de 31,24% e a rural 69%, já no ano de 2010, a urbana atingiu o patamar de 84,36% enquanto a rural 16%. Assim, os municípios que receberam tais fluxos migratórios vindos da área rural, não tinham condições físicas, jurídicas, financeiras e, principalmente, sociais de adequarem todas essas pessoas de forma digna e ordenada. Dessa forma, ocorre então o crescimento das desigualdades econômicas, ambientais e sociais da população. Zarelli e Araújo Júnior (2017) afirmam que os principais problemas de cunho urbano gerado às cidades são: a) favelização;

b) violência urbana; c) poluição do ar, água e solo, e d) enchentes, esta devido à impermeabilização do solo pelo asfalto e edificações.

Releva notar, ainda, que o Poder Público permaneceu alheio às situações sociais e ambientais ocasionadas pelo crescimento exponencial da população urbana brasileira. A habitação da população em locais irregulares e/ou clandestinos é comum em todos os centros urbanos e o adensamento populacional nestes locais acarreta a falta de infraestrutura pública e uma prestação de serviços precária. Em razão da falta de assistência pelo Poder Público essas áreas acabam sendo as situadas em encostas de morro, áreas de preservação permanente ou reservas florestais ou ainda em locais loteados em zoneamento errôneo, de acordo com a legislação municipal (ZARELLI; ARAÚJO JÚNIOR, 2017). Por conta disso, muitas dessas áreas são marcadas por profundas desigualdades, agravadas, ainda, pela exclusão social e conflitos fundiários.

Diante disso, a regularização fundiária foi inicialmente tratada na Lei nº 11.977/2009, que aborda principalmente o Programa Minha Casa, Minha Vida, que possuía um capítulo específico acerca do tema. Dentre outros conceitos, definiu o que são assentamentos irregulares: ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizadas em áreas urbanas públicas ou privadas, utilizadas predominantemente para fins de moradia. Fiorillo (2015) ressalta que a lei 11.977/2009 necessariamente deve ser interpretada em face do Estatuto da Cidade como mais um dos instrumentos destinados a garantir o objetivo determinado na Constituição de 1988 que é assegurar o bem-estar dos habitantes, bem como o de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade em face da tutela jurídica do meio ambiente artificial.

### 3.8.2.3 Possibilidade de regularização fundiária em área de preservação permanente

Conforme já visto, as áreas de preservação permanente, por definição legal, são áreas protegidas, cobertas ou não por vegetação nativa, com função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas, podendo variar de 30 a 600 metros de extensão - artigos 3º, II e 4º, da Lei nº 12.651/2012 (BRASIL, 2012).

Relembrando, outrossim, que o direito de propriedade há muito deixou de ser considerado um direito absoluto, para assim como todos os outros, relativos que são, adequar-se à ordem jurídica de forma harmônica e em compasso com a Constituição Federal,

especialmente no que concerne aos direitos ambientais e sociais de todos (MATTOS; FROTA; BRITO, 2014). Assim, merece destaque o pensamento de Hely Lopes Meirelles (2011, p. 27-28), *in verbis*:

Superado o conceito absolutista do direito de propriedade – *jus utendi, jus fruendi et abutendi* –, que teve seu apogeu no individualismo do século XVIII, o domínio particular se vem socializando ao encontro da afirmativa de Léon Duguit, de que “a propriedade não é mais direito subjetivo do proprietário; é a função social do detentor da riqueza”. Com esta característica contemporânea, já não se admite o exercício antissocial do direito de propriedade, nem se tolera o uso anormal do direito de construir. O exercício do direito de propriedade tem limites exigidos pelas relações de vizinhança e pelo interesse social, a despeito de ter sido considerado absoluto e ilimitado.

Entretanto, verifica-se que em áreas de preservação permanente existem diversos imóveis que servem de residências para famílias e, a retirada abrupta dos seus lares causaria outro problema de cunho social. Há, portanto, necessidade de que ocorra uma normatização de hipóteses de regularização de intervenção em APP em zona urbana que já seja consolidada e, que muitas vezes é incentivada justamente pela falta de planejamento urbano, ou seja, a criação de instrumentos legais para a regularização fundiária de assentamentos urbanos no Brasil (MATTOS; FROTA; BRITO, 2014). Dessa forma, com o fito de efetivar o direito a uma cidade sustentável, o Estatuto da Cidade estabeleceu uma diretriz específica:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:  
(...)  
XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais (BRASIL, 2001)

Por outro lado, a Resolução CONAMA nº 369/2006, dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em APP, prevendo no art. 2º:

Art. 2º O órgão ambiental competente somente poderá autorizar a intervenção ou supressão de vegetação em APP, devidamente caracterizada e motivada mediante procedimento administrativo autônomo e prévio, e atendidos os requisitos previstos nesta resolução e noutras normas federais, estaduais e municipais aplicáveis, bem como no Plano Diretor, Zoneamento Ecológico-Econômico e Plano de Manejo das Unidades de Conservação, se existentes, nos seguintes casos:  
(...)  
II - interesse social:  
(...)  
c) a regularização fundiária sustentável de área urbana (BRASIL, 2006).

Importante ressaltar que, ainda que configurada a hipótese de utilidade pública ou interesse social, a aludida supressão só será autorizada quando comprovada a inexistência de alternativa técnica e locacional, bem como a ausência de risco de enchentes, erosão ou deslizamentos (art. 3º). Tal autorização será dada pelo Município desde que cumpridas as exigências do art. 4º da Resolução. As demais regras da regularização fundiária sustentável em área urbana estão previstas no art. 9º da mesma Resolução:

Art. 9º A intervenção ou supressão de vegetação em APP para a regularização fundiária sustentável de área urbana poderá ser autorizada pelo órgão ambiental competente, observado o disposto na Seção I desta Resolução, além dos seguintes requisitos e condições:

I - ocupações de baixa renda predominantemente residenciais;

II - ocupações localizadas em área urbana declarada como Zona Especial de Interesse Social-ZEIS no Plano Diretor ou outra legislação municipal;

III - ocupação inserida em área urbana que atenda aos seguintes critérios:

possuir no mínimo três dos seguintes itens de infra-estrutura urbana implantada: malha viária, captação de águas pluviais, esgotamento sanitário, coleta de resíduos sólidos, rede de abastecimento de água, rede de distribuição de energia;

b) apresentar densidade demográfica superior a cinquenta habitantes por hectare (BRASIL, 2006).

A respeito do tema, em 07 de julho de 2009 foi promulgada a Lei nº 11.977, que regulamenta o programa do Governo Federal denominado Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, prevendo, ainda, a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Admite, caso configurada hipótese de interesse social, que ela se dê, inclusive, em áreas de preservação permanente ocupadas até o ano de 2007 e inseridas em área urbana consolidada, desde que estudo técnico comprove que tal intervenção implica melhoria das condições ambientais (art. 54, § 1º). Contudo, em 11 de julho de 2017, a citada norma foi parcialmente revogada pela Lei 13.465, a qual coube converter a medida provisória MP nº 759, de 2016, dispondo acerca da regularização fundiária rural e urbana, dentre outros conteúdos.

Além de substituir integralmente a legislação básica da regularização fundiária até então vigente, a Lei nº 13.465/2017 é objeto de acirrada polêmica desde sua origem. De um lado o Governo afirma que a norma beneficia milhões de moradores de áreas irregulares que receberão o direito de propriedade sobre os terrenos que ocupam. De outro, críticos afirmam que a lei destrói a política de regularização fundiária construída a partir de 2009, desconsiderando a ordem urbanística e a preservação do meio ambiente, bem como dispensa a provisão de infraestrutura pelo poder público, estimula a expulsão dos moradores de baixa renda pelo mercado imobiliário e favorece os “grileiros” de alta renda (PINTO, 2017).

Destarte, apesar de ter revogado integralmente a legislação anterior, a nova lei manteve a sua estrutura básica. Segundo entendimento de Pinto (2017), quanto aos requisitos ambientais e urbanísticos da regularização fundiária, praticamente nenhuma alteração se fez com relação ao que dispunha a lei anterior. A Lei nº 13.465/17 distingue entre a regularização de interesse social (Reurb-S), voltada para aos assentamentos ocupados predominantemente pela população de baixa renda, e a regularização de interesse específico (Reurb-E), relativa aos demais casos. Na Reurb-S, todas as despesas serão custeadas pelo poder público e os atos registrares serão gratuitos. Na Reurb-E, cabe ao poder público determinar os responsáveis pela regularização, e os atos cartoriais deverão ser pagos pelos interessados. Ambas as modalidades estão sujeitas à mesma exigência de projeto urbanístico, que deverá prever medidas de mitigação e compensação urbanística e ambiental. No caso de assentamentos em área APP, previsto no Novo Código Florestal, há um tratamento diferenciado, que é mais rigoroso no caso da Reurb-E.

A Lei 13.465/2017 alterou, ainda, o art. 64 do Novo Código Florestal que previa sobre a regularização fundiária em zona urbana:

Art. 64. Na Reurb-S dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana.

§ 1º O projeto de regularização fundiária de interesse social deverá incluir estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior com a adoção das medidas nele preconizadas.

§ 2º O estudo técnico mencionado no § 1º deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos:

I - caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada;

II - especificação dos sistemas de saneamento básico;

III - proposição de intervenções para a prevenção e o controle de riscos geotécnicos e de inundações;

IV - recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;

V - comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos, a não ocupação das áreas de risco e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso;

VI - comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e

VII - garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água (BRASIL, 2017a).

Já o artigo que dispunha sobre a possibilidade de regularização fundiária em APP, foi dessa forma alterado:

Art. 65. Na Reurb-E dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente não identificadas como áreas de risco, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana.

§ 1º O processo de regularização fundiária de interesse específico deverá incluir estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior e ser instruído com os seguintes elementos:

I - a caracterização físico-ambiental, social, cultural e econômica da área;

II - a identificação dos recursos ambientais, dos passivos e fragilidades ambientais e das restrições e potencialidades da área;

III - a especificação e a avaliação dos sistemas de infraestrutura urbana e de saneamento básico implantados, outros serviços e equipamentos públicos;

IV - a identificação das unidades de conservação e das áreas de proteção de mananciais na área de influência direta da ocupação, sejam elas águas superficiais ou subterrâneas;

V - a especificação da ocupação consolidada existente na área;

VI - a identificação das áreas consideradas de risco de inundações e de movimentos de massa rochosa, tais como deslizamento, queda e rolamento de blocos, corrida de lama e outras definidas como de risco geotécnico;

VII - a indicação das faixas ou áreas em que devem ser resguardadas as características típicas da Área de Preservação Permanente com a devida proposta de recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;

VIII - a avaliação dos riscos ambientais;

IX - a comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores a partir da regularização; e

X - a demonstração de garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos d'água, quando couber.

§ 2º Para fins da regularização ambiental prevista no caput, ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água, será mantida faixa não edificável com largura mínima de 15 (quinze) metros de cada lado.

§ 3º Em áreas urbanas tombadas como patrimônio histórico e cultural, a faixa não edificável de que trata o § 2º poderá ser redefinida de maneira a atender aos parâmetros do ato do tombamento (BRASIL, 2017a).

A participação do Poder Público, naturalmente, será maior quando se tratar da Reurb-S, seja na condução ou elaboração dos estudos técnicos e projetos de regularização, seja na implantação da infraestrutura necessária. Quando se tratar de projetos destinados a populações de baixa renda, será inviável a captação de recursos entre os beneficiados, de modo que o Poder Público arcará de forma direta, ou por meio de concessionários ou permissionários de serviços públicos, com a implantação da infraestrutura básica. Entretanto, a viabilização de um projeto de regularização fundiária, incluindo estudos, levantamentos, projetos e a respectiva execução, implica custos financeiros elevadíssimos. Nesse diapasão, a Lei nº 13.465/2017 previu no seu art. 29 que os entes federativos poderão celebrar convênios ou outros instrumentos congêneres com o Ministério das Cidades visando fomentar a efetiva implantação das medidas da Reurb. Caberá assim ao Poder Público identificar, e até mesmo criar, linhas de financiamentos específicas para projetos de regularização fundiária urbana. Necessária, portanto, a provocação do próprio Ministério do Meio Ambiente, da Funasa e seus congêneres sobre a importância desses investimentos diante da enorme demanda existente para projetos de regularização fundiária urbana (BRASIL, 2018a).

Outras medidas sugeridas no Manual de Atuação do Ministério Público Federal, acerca da Regularização Fundiária em APP (BRASIL, 2018a), para o custeio da regularização

fundiária advém dos valores decorrentes da cobrança pela utilização dos recursos hídricos, que são geridos pelos comitês de bacias, bem como dos fundos destinados ao financiamento de programas e projetos ambientais, na medida que são evidentes os ganhos ambientais para a própria bacia hidrográfica e para o meio ambiente como um todo, a implementação de tais projetos. Além disso, há a possibilidade que os estudos e projetos sejam custeados com recursos oriundos dos termos de compromisso, termos de ajustamento de conduta ou de medidas compensatórias ambientais relacionadas aos próprios projetos de regularização fundiária. Outra alternativa para a captação de recursos é a criação, pelo ente público, de fundo específico para o qual sejam destinadas as medidas compensatórias da própria implantação dos projetos de regularização fundiária (BRASIL, 2018a). Cabe notar, ainda, que é legítima a exigência de que as áreas de preservação permanente regularizadas sejam compensadas. Essa compensação pode se dar das seguintes maneiras: por meio da recuperação de outras áreas de preservação permanente; investimentos em projetos ambientais; por meio de pagamento de prestação pecuniária a ser destinada aos projetos da Reurb-S.

Considerando que a Lei 13.465/2017 teve como objetivo instituir medidas gerais, procedimentos jurídicos, urbanísticos ambientais e sociais destinados à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano bem como titulação a seus ocupantes e que, a Reurb (regularização fundiária urbana) é um procedimento orientado a garantir segurança de moradia aos cidadãos e também assegurar condições mínimas de sobrevivência digna, a regularização dos núcleos urbanos informais pode ser vista como um esforço para a reurbanização do país. Ocorre que, além da concessão de titulação de posse de suas moradias, a população dessas áreas necessita de serviços públicos como educação, saúde, segurança e saneamento básico, circunstâncias essas que devem ser praticadas por meio de políticas públicas efetivas em momento posterior ou concomitante à Reurb (ZARELLI; ARAÚJO JÚNIOR, 2017).

Primordial destacar, ainda, que uma das inovações da Lei nº 13.465/2017 é a possibilidade de a União transferir para estados e municípios áreas de sua propriedade que estejam irregularmente ocupadas a fim de que os entes que enfrentam tais problemas realizem o processo de regularização. Assim, a nova legislação provoca o administrador público a agir e a tomar uma posição de protagonista no processo de regularização fundiária. Isso porque há uma maior discricionariedade por parte do gestor público nesse momento, que poderá eleger o meio que achar mais conveniente para efetivar a política pública. Portanto, a lei confere novas

alternativas e abordagens para a administração pública, a fim de que haja avanço nas políticas de regularização fundiária urbana (SILVA, 2017).

Pedroso (2018, s.p), acerca da nova lei, conclui que:

A Lei 13.465/2017 é fruto do descaso de um Estado negligente por muitas décadas com o uso da terra pelo seu povo. A proliferação de ocupações irregulares, clandestinas, desorganizadas, em desprestígio ao ordenamento jurídico (parcelamento do solo, incorporações imobiliárias, Estatuto da Terra e tantos outros diplomas legais), foi facilitada por um Estado fraco quanto à fiscalização e observância dos nortes legais disciplinados pelo Legislador.

Não há dúvida sobre a indispensabilidade da criação de novos instrumentos para diminuir o descompasso entre a situação fática e a realidade registral, proporcionando aos ocupantes mecanismos de regularização da ocupação.

A marginalização de inúmeras áreas de terra no País não é bem-vinda, pois fomenta a sonegação fiscal, aumenta os conflitos fundiários, desassossega o ocupante de boa-fé, entre outros malefícios.

A Lei 13.465/2017 é importante para a legitimação dos ocupantes das áreas irregulares, bem como para o reconhecimento e acolhida da nova realidade urbanístico-ambiental pelo Estado (com reflexos imediatos no fôlio real).

Nesse passo, ao optar pelo instrumento da regularização fundiária urbana, o legislador flexibilizou o dever de recuperação das APPs, contudo, condicionou tal regularização a um projeto detalhado que deverá ter como requisito a melhoria das condições ambientais da área a ser regularizada. Frise-se que, dentro desse contexto, a atuação do Ministério Público é de extrema relevância seja no controle, seja na indução dessa política pública (MPF, 2018). Registre-se, ainda, que a Lei nº 13.465/2017 não traz a perspectiva de uma regularização fundiária plena ou sustentável, pois mantém o foco na titulação, não avançando nas políticas posteriores à fase da entrega do título. A nova lei visa que as pessoas possam permanecer em sua comunidade de origem não como uma necessidade, mas como uma opção (SILVA, 2017).

Quadro 2 – Cronologia Legislativa sobre Regularização Fundiária no Brasil

Ano	Regulamento	Resumo
2006	Resolução CONAMA nº 369	Diante do problema social decorrente da enorme quantidade de construções irregulares em APPs, o CONAMA permitiu a regularização das construções em áreas de baixa renda, predominantemente residenciais e nas áreas situadas em Zonas de Especial Interesse Social (Zeis), desde que inseridas em áreas urbanas consolidadas até junho de 2001.
2009	Lei Federal nº 11.977	Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida – trouxe em seu corpo medidas de regularização fundiária urbana, inclusive em APP, desde que caracterizado o interesse social da ocupação.
2012	Lei Federal nº 12.651	Código Florestal – também trouxe a previsão do instituto

Ano	Regulamento	Resumo
		de regularização fundiária urbana em APPs, ampliando-o para atingir áreas não caracterizadas como de interesse social (classificadas como de interesse específico).
2017	Lei Federal nº 13.465	Dispõe sobre regularização fundiária urbana e rural, sistematiza, de forma ampla, o procedimento de regularização fundiária (Reurb), remetendo expressamente aos dispositivos do Código Florestal.

Fonte: elaborado pela autora (2019).

Acerca do tema, imperioso aventar a análise do Ministério Público Federal (MPF, 2018, p. 32), *in verbis*:

cabe frisar que, pelo caráter dos projetos de regularização exigidos, é inadmissível a regularização de construções, de forma isolada, pelo Poder Público. Também não é compatível com a sistemática estabelecida pelo legislador a exigência de compensações ambientais aos proprietários em ações judiciais ou inquéritos civis, visando regularizar ocupações individualizadas em área de preservação permanente. Há a necessidade de planejamento e execução de um plano que englobe toda uma região (variando, de acordo com o caso concreto, a extensão da área a ser regularizada conjuntamente, que pode abranger um loteamento de extensão significativa, um bairro ou toda uma região de uma cidade), sendo imperiosa a observância do roteiro traçado pelo Código Florestal e pela Lei Federal nº 13.465/2017.

### 3.8.3 Função Ambiental da Propriedade

A Constituição Federal de 1988 considerou o direito à propriedade e à defesa do meio ambiente como princípios gerais da atividade econômica, conforme se verifica no artigo 170, incisos II e VI, *in verbis*:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

II - propriedade privada

(...)

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação (BRASIL, 1988).

Conforme afirma Araújo (2017), cuja lição merece ser destacada, tal redação constitucional objetiva a necessidade de que as imposições resultantes dos deveres relacionados à proteção ambiental atendam ao princípio da proporcionalidade de modo a importarem menor grau de restrição aos demais bens e direitos envolvidos na relação. Assim, conclui-se que os deveres inerentes à proteção ao meio ambiente devem ser buscados de forma a evitar ao máximo a restrição ao direito de propriedade. Até porque infere-se que o

direito à propriedade foi regularmente previsto no artigo 5º da Constituição, no rol dos direitos e garantias fundamentais, assim como a necessidade de a propriedade atender a sua função social:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social (BRASIL, 1988).

Contudo, o direito à propriedade inclui o da preservação ambiental e, da mesma forma que o legislador constitucional concedeu garantia à propriedade (art. 5º, XXII e XXVI, da CF), também impôs condições para que o respectivo proprietário possa manejar esse direito. Benjamin (2007, p. 90), aduz que atualmente o direito de propriedade aparece ambientalmente qualificado:

A apropriação dos espaços pela intervenção humana – seja pela ocupação da terra, seja pelo parcelamento do solo e do planejamento urbano das cidades – encontra-se condicionada por finalidades e usos que devem ser protegidos.

O princípio da função social da propriedade se superpõe à autonomia privada, que rege as relações econômicas, para proteger os interesses de toda a coletividade em torno de um direito ao ambiente ecologicamente equilibrado. Somente a propriedade privada que cumpra sua função social possui proteção constitucional. Por essa razão, seu descumprimento importa a imposição de uma sanção: a expropriação compulsória. Esta é suportada pelo proprietário exatamente em razão do exercício irresponsável do direito e da gestão inadequada dos recursos naturais.

A Constituição Federal previu a política urbana no Capítulo II do Título VII que trata da Ordem Econômica e Financeira, entre os artigos 182 a 191. Segundo o art. 182, cabe ao Poder Público Municipal a execução dessa política, com fundamento em diretrizes gerais fixadas em lei, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos seus habitantes. A regulamentação do aludido dispositivo somente se deu em 2001, através da Lei nº 10.257, chamada de Estatuto da Cidade. Araújo (2015) sustenta que, embora o art. 182 não mencione expressamente que a propriedade urbana deverá cumprir a respectiva função ambiental, tal obrigação deriva do disposto no art. 225 da Carta Magna, como decorrência lógica do direito fundamental ao ambiente ecologicamente equilibrado. Por essa razão é que o parágrafo único do art. 1º, do Estatuto da Cidade dispõe que o uso da propriedade urbana será exercido em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Na mesma linha, do artigo 2º, podem ser destacados os incisos I, IV, VIII e XII da Lei 10.257/2001, que evidenciam a função social da propriedade urbana:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

(...)

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

(...)

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

(...)

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico (BRASIL, 2001).

Em vista disso, o papel do Estado, nesse contexto, é o de fiscalizar o titular da propriedade no cumprimento das funções social e ambiental, de modo a interferir o mínimo possível nos direitos fundamentais já consagrados (ARAÚJO, 2017). Por outro lado, o meio ambiente foi classificado pela Constituição Federal vigente como bem de uso comum do povo, de modo que não poderá ser apropriado de forma individual e excluir os demais membros da coletividade. Caso isso ocorra, poderá restar configurado dano ambiental.

Nesse diapasão, o art. 1.228 do Código Civil elenca, de modo explícito, as limitações da propriedade, que também se aplicam à posse, com destaque para o parágrafo primeiro:

§1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas (BRASIL, 2002a).

O uso das áreas de preservação permanentemente configura, portanto, limites ao direito de propriedade, que não ensejam qualquer tipo de indenização pelo proprietário. Com efeito, há obrigação legal imposta aos proprietários de imóveis localizados em áreas de preservação permanente, como por exemplo, de preservar e/ou recuperá-las, independentemente de terem sido ou não responsáveis pela degradação nessa área.

Conforme o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, as obrigações em matéria ambiental são de natureza *propter rem*: em se constatando degradação ambiental ou infringência às normas protetivas do meio ambiente, configura-se a responsabilidade do novo adquirente. Cabe aqui, por oportuno, explicitar o conceito de obrigação *propter rem*. Tal obrigação é a obrigação própria da coisa, acompanha a coisa independente de quem é seu dono. Destarte, a obrigação *propter rem* é transmitida juntamente com a propriedade e o seu cumprimento é responsabilidade do titular, independente de ter origem anterior à transmissão do domínio. Assim, quem, fora das exceções legais, desmata, ocupa ou explora APP, ou ainda impede sua regeneração, tem obrigação *propter rem* de restaurar na sua plenitude e indenizar o meio ambiente degradado e terceiros afetados, sob regime de responsabilidade civil objetiva.

Dessa forma, a responsabilidade por danos ambientais é objetiva e, como tal, não exige a comprovação de culpa, bastando a constatação do dano e do nexo de causalidade. No entanto, se possível identificar o real causador do desastre ambiental, a ele cabe a responsabilidade de reparar o dano, ainda que solidariamente com o atual proprietário do imóvel danificado.

A titularidade da qualidade ambiental é difusa, inapropriável e indisponível para os proprietários de imóveis que integram o meio ambiente, sendo igualmente difusa a obrigação de todos preservarem o meio ambiente. Por conseguinte, aos titulares dessas propriedades é atribuída verdadeira função ambiental, consistente na preservação dos recursos naturais, garantindo a prevenção de danos ambientais e o desenvolvimento sustentável.

Assim, a função ambiental não pode ser considerada apenas um limite ao exercício do direito de propriedade, como a tradicional que se permite ao proprietário fazer tudo o que não prejudique a coletividade e o meio ambiente. A função ambiental da propriedade autoriza até que se imponha ao proprietário comportamentos positivos, a fim de que sua propriedade se adeque à preservação do meio ambiente.

Afirmam Oliveira e Corte (2014) que o denominado novo Código Florestal trabalha especialmente com dois institutos: área de preservação permanente e reserva legal, compreendidos como espaços especialmente protegidos. Suas finalidades, ainda que diversas, são complementares no que toca à proteção e conservação de áreas ambientais. Segundo os autores, os referidos regimes jurídicos foram criados visando a regulamentação do artigo 225, § 1º, incisos I, II, III e IV, da Constituição Federal de 1988, bem como para garantir que a propriedade cumpra com a sua função ambiental, nos termos dos artigos 5º, XXIII, 170 e 182, da CF.

Posto isso, qualquer relação de apropriação deve permitir o cumprimento de duas funções distintas: uma individual – dimensão econômica da propriedade, e uma coletiva – dimensão socioambiental da propriedade. Com efeito, há situações em que a função social e a função ambiental da propriedade entram em conflito. Araújo (2017) cita o exemplo quando o INCRA não observa critérios ambientais como indicadores de produtividade no caso das desapropriações para fins de reforma agrária. Acaba, portanto, sacrificando o meio ambiente e privilegiando o assentamento de famílias de forma desordenada e inadequada.

Araújo (2017, p. 271) defende a existência da função ambiental da propriedade que não se confunde com a função social, pois há situações em que tais interesses entram em rotas de colisão:

Desse exercício intelectual resultou a conclusão de que a função social e a função ambiental da propriedade, embora tenham uma base comum, têm conteúdos distintos: esta voltada para a proteção e defesa do meio ambiente, aquela para a geração de recursos (emprego e renda) e produção de alimentos.

Com efeito, enquanto a função social preocupa-se com as condições sociais e econômicas da pessoa humana e da coletividade, a função ambiental está voltada à proteção do meio ambiente. Ambas são importantes e imprescindíveis, constituindo-se em ideais a serem construídos e alcançados pelo poder público e por toda a coletividade, a partir da ação dos governos, das organizações da sociedade civil e de cada indivíduo.

#### **3.8.4. Direito ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado Versus Direito à Moradia**

O reconhecimento da necessidade de tratamento internacional dos direitos humanos deu-se com a Segunda Guerra Mundial, com a proteção por tratados, por convenções e por declarações. O Brasil e mais 50 países, em 26 de junho de 1945, assinaram a carta de fundação da Organização das Nações Unidas, que favorecia o pleno gozo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais. Em 1948 foi aprovada a Declaração Universal dos Direitos Humanos que reconheceu o princípio da dignidade da pessoa humana, de onde decorre, entre outros, o direito à vida que hoje é reconhecido como direito fundamental e condição para fruição dos demais direitos fundamentais (LEMONS, 2008).

O Ministro do Supremo Tribunal Federal Luís Roberto Barroso (2018, p. 253) ensina sobre o princípio da dignidade da pessoa humana:

O princípio da dignidade da pessoa humana expressa um conjunto de valores civilizatórios que se pode considerar incorporado ao patrimônio da humanidade, sem prejuízo da persistência de violações cotidianas ao seu conteúdo. Dele se extrai o sentido mais nuclear dos direitos fundamentais, para tutela da liberdade, da igualdade e para a promoção da justiça. No seu âmbito se inclui a proteção do mínimo existencial, locução que identifica o conjunto de bens e utilidades básicas para a subsistência física e indispensável ao desfrute dos direitos em geral. Aquém

daquele patamar, ainda quando haja sobrevivência, não há dignidade. O elenco de prestações que compõem o mínimo existencial comporta variação conforme a visão subjetiva de quem o elabore, mas parece haver razoável consenso de que inclui, pelo menos, um elemento instrumental, que é o acesso à justiça, indispensável para a exigibilidade e efetivação dos direitos.

O direito à moradia foi estabelecido no âmbito internacional como direito humano a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu art. XXV que dispõe que toda pessoa tem direito a um padrão de vida que lhe assegure saúde e bem-estar, incluindo habitação como um de seus elementos essenciais. Além disso, a Organização das Nações Unidas adotou o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC –, reconhecendo o direito de todos a uma “habitação adequada” (GONÇALVES; SOUZA, 2012).

A proteção do sujeito em concreto iniciou-se a partir da década de 1960, onde foi contemplada a proteção de grupos sociais ou raciais discriminados. Então começa o reconhecimento da necessidade de proteção do meio ambiente. Assim, o meio ambiente iniciou seu *status* de direito internacional com a Conferência de Estocolmo, em 1972, quando a ONU percebeu a necessidade da preservação dos recursos naturais e dos ecossistemas a fim de que fosse garantida uma melhor qualidade de vida ao ser humano. Ao passo que no Brasil, a Constituição Federal de 1988, instituiu o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental e, posteriormente, através da Emenda Constitucional nº 24, de março de 2000, incluiu a moradia entre os direitos sociais no seu artigo 6º, transformando-o, assim, em direito fundamental. Note-se, portanto, que ambos os princípios constitucionais encontram-se entrelaçados em uma mesma perspectiva de direitos internacionais dos direitos humanos, alçados em patamares de idêntica equivalência protetiva (LISBOA, 2017).

Dessarte, vale salientar que para Lisboa (2017, p. 2):

o direito social fundamental à moradia adequada deve ser reconhecido dentro da perspectiva de sustentabilidade ambiental uma vez que, para o reconhecimento da dignidade humana, o local da moradia há de ser ecologicamente equilibrado, com condições mínimas de habitabilidade, segurança, saneamento e equipamentos urbanos básicos. Impossível, portanto, pensar em direito à moradia e esquecer o direito humano equidistante. Tratam-se de valores indissociáveis e como tais indivisíveis e interdependentes.

Nessa linha, o conteúdo de ambos os direitos – moradia adequada e meio ambiente equilibrado – integram a dignificação humana e visam garantir que todas as pessoas, indiscriminadamente, tenham um espaço seguro para viver, um local com acesso sustentável às infraestruturas primordiais à saúde, à água potável, energia, iluminação, saneamento e serviços emergenciais (LISBOA, 2017).

Afigura-se, portanto, relevante destacar que o direito à moradia não se confunde com o direito à propriedade. A efetivação do conceito de direito à moradia depende tanto de uma atuação positiva do Estado no que se refere aos programas de urbanização e regularização fundiária que possam garantir a qualidade de vida, investimentos em infraestrutura, bem como programas de acesso à moradia, a fim de que seja neutralizada a urbanização irracional e excludente (GONÇALVES; SOUZA, 2012).

No que se refere ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, Benjamin (2007) entende que é um direito de terceira geração, alicerçado na “fraternidade” ou na “solidariedade”. É um direito de exercício coletivo (art. 129, III, e § 1º, da CF), mas também individual, não se perdendo a característica unitária do bem jurídico ambiental, cuja titularidade reside na comunidade (todos), ao reconhecer-se um direito subjetivo ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Salienta-se, assim, que tal direito não se esgota no art. 225, *caput*, da CF, uma vez que nesse dispositivo está apenas a sede de sua organização como direito autônomo e de caráter genérico. Por tais razões Lemos (2008, p. 58) aduz que:

O reconhecimento do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito humano no sistema do direito brasileiro implica o reconhecimento da irrevogabilidade desse direito, pois os direitos humanos fundamentais reconhecidos constituem cláusula pétrea no nosso sistema. Outra consequência é o reconhecimento da imprescritibilidade desse direito, pois a prescrição atinge apenas direitos patrimoniais, não a exigibilidade de direitos personalíssimos.

Por outro lado, infere-se que o meio ambiente ecologicamente equilibrado foi consagrado na constituição como direito fundamental de tríplice vertente: individual, social e transgeracional. Na dimensão individual leva-se em conta que cada pessoa tem direito à vida digna, o que necessariamente perpassa pela efetividade do direito ao meio ambiente equilibrado ecologicamente. Quanto à dimensão social, tem-se que a Constituição tratou do ambiente como bem de uso comum do povo, havendo, inclusive, discussões que indicam que o meio ambiente não seria bem público mas, sim, difuso pertencente à coletividade sob a gestão de entes públicos. No que toca à dimensão transgeracional, o meio ambiente é um bem assegurado não apenas às presentes gerações, pois se deve assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e também para as futuras gerações, dada a sua imprescindibilidade para a vida na Terra e a dignidade da pessoa humana (MARQUES; GONÇALVES, 2013).

Ocorre que, em se tratando da intensa ocupação urbana ocorrida no Brasil nas últimas décadas, podem ser observadas duas grandes consequências ambientais relevantes: o aumento da poluição e a ocupação de áreas inadequadas para habitação de maneira irregular,

consequência do caráter excludente e classista do modelo de urbanização adotado (GONÇALVES; SOUZA, 2012). Tal situação está diretamente relacionada com os direitos fundamentais acima citados que são essenciais para a garantia das condições mínimas de sobrevivência e desenvolvimento da pessoa humana. A partir disso, então, surge um aparente conflito entre a proteção ambiental e a regularização de habitações consolidadas em áreas destinadas a essa proteção, como *verbi gratia*, as áreas de preservação permanente.

Consoante explicação do doutrinador alemão Alexy (2015), se dois princípios colidem, o que ocorre, por exemplo, quando algo é proibido de acordo com um princípio e, de acordo com outro, permitido, um dos princípios terá que ceder. O que ocorre, na verdade, é que um dos princípios tem precedência em face do outro sob determinadas condições. Ao passo que, sob outras circunstâncias, a questão de precedência pode ser resolvida de forma oposta. Dessa forma, nos casos concretos, os princípios têm pesos diferentes e, os princípios com maior peso tem precedência. Portanto, a solução não vem através da declaração de invalidade de um dos princípios, mas sim por meio do sopesamento, levando-se em consideração a configuração típica do caso e suas circunstâncias especiais.

É necessário notar, neste ponto, que a resposta apresentada pela doutrina é a aplicação de outro princípio constitucional: o princípio da proporcionalidade. Por meio de juízos comparativos de ponderação dos direitos envolvidos no caso concreto deverá ser promovida a sua harmonização, a qual poderá resultar na redução proporcional do âmbito de aplicação de ambos os direitos fundamentais, a denominada colisão com redução bilateral ou na redução de apenas um dos direitos fundamentais. Quando operada a redução bilateral, ambos os titulares de direitos fundamentais experimentarão limitação em seus direitos em benefício da preservação desses. Já quando houver redução unilateral, será possível o exercício conjugado de direitos fundamentais, através da relativização de apenas um dos direitos colidentes (MARQUES; GONÇALVES, 2013).

Acerca do princípio da proporcionalidade Marques e Gonçalves (2013, p. 8) acrescentam que:

O princípio da ponderação ou proporcionalidade possui três subprincípios, os quais são a necessidade, a adequação e a ponderação ou proporcionalidade em sentido estrito.

A necessidade impõe que, na colisão de direitos, a solução a ser adotada deve ser aquela que traga menos prejuízo aos envolvidos e também à coletividade.

A adequação diz respeito à propriedade da restrição de direito fundamental ao fim a ser alcançado.

De acordo com a ponderação ou proporcionalidade em sentido estrito os direitos fundamentais em colisão devem ser analisados no caso concreto, com a finalidade

de alcançar um resultado que seja satisfatório, de forma que o direito limitado seja menos oneroso do que o direito que deverá preponderar.

A jurisprudência pátria vai ao encontro ao entendimento de que quando há a colisão de direitos fundamentais deve haver a aplicação do princípio da proporcionalidade, conforme o caso concreto:

DECISÃO: O presente recurso extraordinário foi interposto contra acórdão que, confirmado em sede de embargos de declaração pelo E. Tribunal Regional Federal da 5ª Região, está assim ementado: “CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AMBIENTAL. OCUPAÇÃO IRREGULAR. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. DEMOLIÇÃO. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. APELAÇÃO IMPROVIDA. 1. Equacionamento de conflito existente entre o direito à moradia das populações carentes ocupantes de área de preservação permanente e o direito da sociedade a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Princípio da proporcionalidade. 2. O pleito de demolição apresenta-se como medida desproporcional, apresentando-se a solução dada pela sentença –proibição de realizar novas construções, reformar, ampliar ou modificar os imóveis irregularmente construídos em tal área – como a solução mais equânime diante da situação posta. 3. Apelação improvida.” A parte ora recorrente, ao deduzir o apelo extremo em questão, sustentou que o Tribunal “a quo” teria transgredido preceitos inscritos na Constituição da República. Cumpre ressaltar, desde logo, que a suposta ofensa ao texto constitucional, caso existente, apresentar-se-ia por via reflexa, eis que a sua constatação reclamaria – para que se configurasse – a formulação de juízo prévio de legalidade fundado na vulneração e infringência de dispositivos de ordem meramente legal (Lei nº 4.132/1962 e Lei nº 4.471/1965). Não se tratando de conflito direto e frontal com o texto da Constituição, como exigido pela jurisprudência da Corte (RTJ 120/912, Rel. Min. SYDNEY SANCHES – RTJ 132/455, Rel. Min. CELSO DE MELLO), torna-se inviável o trânsito do recurso extraordinário. Cabe observar, de outro lado, que incide, na espécie, o enunciado constante da Súmula 279/STF, que assim dispõe: “Para simples reexame de prova, não cabe recurso extraordinário.” (grifei) É que, para se acolher o pleito deduzido em sede recursal extraordinária, tornar-se-ia necessário o reexame dos fatos e das provas constantes dos autos, circunstância essa que obsta, como acima observado, o próprio conhecimento do apelo extremo, em face do que se contém na Súmula 279/STF. A mera análise do acórdão recorrido torna evidente que o E. Tribunal Regional Federal da 5ª Região, ao profêrir a decisão questionada, fundamentou as suas conclusões em aspectos fático- probatórios: “Ademais, observe-se que o próprio Código Florestal prevê a hipótese de supressão de vegetação em área de preservação permanente, em caso de interesse social (art. 4º da Lei nº 4.771/65), o que demonstra a relevância do direito à habitação. A Lei nº 4.132/62, por sua vez, traz, em seu artigo 2º, a construção de casas populares como uma hipótese de interesse social. Ressalte-se, ainda, que o Poder Público, ao longo dos anos, além de nada fazer para compatibilizar a moradia com o direito ao meio ambiente adequado, passou a disponibilizar a prestação de serviços públicos aos moradores locais, com a implementação de água encanada, saneamento básico, iluminação pública, limpeza urbana e energia elétrica, consolidando a situação irregular.” Vê-se, portanto, que a pretensão deduzida no apelo extremo pela parte agravante revela-se processualmente inviável, pois o apelo extremo não permite que se reexaminem, nele, em face de seu estrito âmbito temático, questões de fato ou aspectos de índole probatória (RTJ 161/992 – RTJ 186/703), ainda mais quando tais circunstâncias, como sucede na espécie, mostram-se condicionantes da própria resolução da controvérsia jurídica, tal como enfatizado no acórdão recorrido, cujo pronunciamento sobre matéria de fato reveste-se de inteira soberania (RTJ 152/612 – RTJ 153/1019 – RTJ 158/693, v.g.). Impende assinalar, por relevante, que o entendimento exposto na presente decisão tem sido observado em julgamentos

proferidos no âmbito desta Suprema Corte (ARE 897.056/DF, Rel. Min. DIAS TOFFOLI – RE 580.126-AgR/SP, Rel. Min. GILMAR MENDES, v.g.): “AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ADMINISTRATIVO. DEMOLIÇÃO DE IMÓVEL EM SITUAÇÃO IRREGULAR. PRÉVIA ANÁLISE DE LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL E REEXAME DE PROVAS. SÚMULAS NS. 279 E 280 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AUSÊNCIA DE OFENSA CONSTITUCIONAL DIRETA. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.” (ARE 868.838-AgR/DF, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA) “Agravo regimental no recurso extraordinário. Imóvel construído em área de preservação permanente. Determinação judicial para sua demolição. Direito de propriedade. Circunstâncias fáticas e legais que nortearam a decisão da origem em prol do princípio da proteção ao meio ambiente. Legislação infraconstitucional. Reexame de fatos e provas. Impossibilidade. Precedentes. 1. A Corte de origem, analisando as Leis n°s 4.771/65, 6.938/81 e 7.347/85, a Resolução n° 4/85 do CONAMA e os fatos e as provas dos autos, concluiu que o ora agravante, com a construção não autorizada de imóvel em área de preservação permanente, causou dano ambiental, bem como que a condenação pecuniária não seria apta a reconstituir o espaço degradado, motivo pelo qual impunha-se a demolição do imóvel. 2. Para divergir da conclusão a que chegou o Tribunal de origem, seria necessário analisar a referida legislação, bem como o conjunto fático-probatório da causa, o que é inviável em recurso extraordinário. Incidência das Súmulas n°s 636 e 279/STF. 3. Agravo regimental não provido.” (RE 605.482-AgR/SC, Rel. Min. DIAS TOFFOLI) Cumpre ressaltar, finalmente, no que se refere à alegada violação ao art. 97 da Constituição, que a pretensão recursal ora deduzida se revela inacolhível, eis que a análise do acórdão recorrido evidencia que, na espécie, não houve qualquer declaração de inconstitucionalidade de diploma legislativo ou de ato normativo a ele equivalente, em clara demonstração de que se revela impertinente, na espécie, a fundamentação com que a parte ora agravante pretendeu justificar a interposição do recurso extraordinário. No caso em análise, como já enfatizado, não houve qualquer declaração de inconstitucionalidade, tanto que o acórdão impugnado em sede recursal extraordinária resultou de julgamento efetuado por órgão fracionário do E. Tribunal Regional Federal da 5ª Região, considerada, na espécie, a inaplicabilidade da cláusula inscrita no art. 97 da Constituição da República, cuja prescrição – ressalte-se – somente incidirá na hipótese de a decisão do Tribunal importar em proclamação da invalidade constitucional de determinado ato estatal (RTJ 95/859 – RTJ 96/1188 – RT 508/217 – RF 193/131): “Nenhum órgão fracionário de qualquer Tribunal dispõe de competência, no sistema jurídico brasileiro, para declarar a inconstitucionalidade de leis ou atos emanados do Poder Público. Essa magna prerrogativa jurisdicional foi atribuída, em grau de absoluta exclusividade, ao Plenário dos Tribunais ou, onde houver, ao respectivo Órgão Especial. Essa extraordinária competência dos Tribunais é regida pelo princípio da reserva de Plenário, inscrito no artigo 97 da Constituição da República. Suscitada a questão prejudicial de constitucionalidade perante órgão fracionário de Tribunal (Câmaras, Grupos, Turmas ou Seções), a este competirá, em acolhendo a alegação, submeter a controvérsia jurídica ao Tribunal Pleno.” (RTJ 150/223-224, Rel. Min. CELSO DE MELLO) Sendo assim, e em face das razões expostas, não conheço do recurso extraordinário a que ele se refere, por ser este manifestamente inadmissível (CPC/15, art. 932, III). Não incide, no caso em exame, o que prescreve o art. 85, § 11, do CPC/15, por tratar-se de recurso deduzido contra decisão publicada sob a égide do CPC/73. Publique-se. Brasília, 07 de novembro de 2016. Ministro CELSO DE MELLO Relator (BRASIL, 2016a)

Diante de um caso concreto, o qual traz circunstâncias específicas que devem ser apreciadas na ponderação Marques e Gonçalves (2013, p. 10), afirmam que:

É de se esperar que não apenas o Poder Judiciário, como o Poder Legislativo, no exercício do processo legislativo, e também o Poder Executivo nas três esferas, Municipal, Estadual e Federal, que deva zelar pelo meio ambiente, realizem a ponderação de direitos fundamentais, quando da criação e implementação de políticas públicas destinadas a efetivar direitos fundamentais, coadunados com a ordem jurídica instituída pela Constituição da República.

Dessa forma, em uma reflexão coerente, Gonçalves e Souza (2012, p. 103) asseveram que:

É necessário, então, conciliar o direito das populações historicamente excluídas que ocuparam áreas de preservação permanente com a manutenção ambiental das áreas de preservação.

Ambos direitos tutelam uma qualidade de vida negada a essas populações, que não tiveram acesso à moradia adequada devido a sua vulnerabilidade econômica e que, na situação de irregularidade, ocupam áreas de preservação, geralmente, sem saneamento básico, de forma nociva a elas próprias e a toda coletividade.

Não se pode exigir uma aplicação absoluta do direito ao meio ambiente, como se este fosse isolado da construção histórica da formação urbana. É preciso, no sentido de proteção à vida, que o direito ao meio ambiente se alie à realidade social e possibilite a defesa do direito de posse adquirida por essas populações.

## 4 MATERIAIS E MÉTODOS

### 4.1 METODOLOGIA

Método é o conjunto de processos ou operações mentais empregados na pesquisa. É a partir de um método que se esclarece os procedimentos lógicos que deverão ser seguidos no processo de investigação científica dos fatos da natureza e da sociedade. São os métodos, portanto, que possibilitam ao pesquisador decidir sobre o alcance da sua investigação (PRODANOV; FREITAS, 2013). Nesta pesquisa os métodos empregados foram o método histórico e monográfico ou estudo de caso, de forma conjunta.

No que diz respeito ao método histórico, o foco está na investigação dos acontecimentos ou instituições do passado, a fim de verificar sua influência na sociedade de hoje. Considera, portanto, que é fundamental estudar as suas raízes visando à compreensão de sua natureza e função (PRODANOV; FREITAS, 2013). A utilização deste método resumiu-se, basicamente, na descrição da evolução e surgimento das cidades, bem como de que forma se deu o processo de urbanização desde a antiguidade até os dias atuais. Referido método também foi empregado quando da descrição cronológica da legislação ambiental, frente às construções irregulares edificadas sob a égide de diferentes leis norteadoras.

Com relação ao chamado método monográfico ou estudo de caso, atualmente é encarado como o delineamento mais adequado para a investigação de um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto real, onde os limites entre os fenômenos e o contexto não são claramente percebidos. O método monográfico parte do princípio de que o estudo de um caso em profundidade pode ser considerado representativo de muitos outros ou até mesmo de todos os casos semelhantes (GIL, 2002).

Visando ampliar as possibilidades de análise, entende-se por ideal, neste caso concreto, a aplicação de mais de um método científico. Assim, considera-se que não há apenas uma forma capaz de abarcar toda a complexidade das investigações (PRODANOV; FREITAS, 2013).

Sob o ponto de vista da abordagem do problema, a pesquisa pode ser quantitativa ou qualitativa. A pesquisa quantitativa considera tudo que pode ser quantificável e requer o uso de recursos e de técnicas de estatísticas. Já na pesquisa qualitativa, o ambiente natural é a fonte direta para a coleta de dados e o pesquisador é o instrumento-chave (PRODANOV; FREITAS, 2013). Na pesquisa qualitativa a preocupação do pesquisador é com o

aprofundamento da compreensão de um grupo social, de uma organização, de uma instituição, de uma trajetória e não com uma representatividade numérica.

Em assim sendo, no que diz respeito à forma de abordagem neste trabalho foi utilizada a pesquisa qualitativa. Goldenberg (2004) aduz que os pesquisadores que adotam o método qualitativo na pesquisa científica se opõem ao pressuposto que defende um modelo único de pesquisa para todas as ciências da natureza. Eles se recusam a legitimar seus conhecimentos por meio de processos quantificáveis, asseverando que as ciências sociais possuem suas especificidades pressupondo uma metodologia própria.

A pesquisa científica nada mais é do que a realização de um estudo planejado, e o método de abordagem do problema o que caracteriza o aspecto científico da investigação. A sua finalidade, portanto, é descobrir respostas para um problema mediante a aplicação de um método científico. Os critérios para a classificação dos tipos de pesquisa variam de acordo com o enfoque dado, os interesses, os campos, as metodologias, as situações e os objetos de estudo. A pesquisa científica objetiva conhecer cientificamente um ou mais aspectos de determinado assunto e, para isso, precisa ser sistemática, metódica e crítica. Vale lembrar, ainda, que o produto de uma pesquisa científica precisa contribuir para o avanço do conhecimento humano (PRODANOV; FREITAS, 2013).

Destaca-se que o planejamento de uma pesquisa depende do problema a ser estudado, da sua natureza e da situação espaço-temporal em que se encontra. Em vista disso, podem existir vários tipos de pesquisa e várias formas de classificá-las. Assim, aqui foi adotada a classificação dos autores Prodanov e Freitas (2013), com relação a seus objetivos e do ponto de vista de seus procedimentos técnicos foi adotado:

a) Pesquisa Exploratória

A pesquisa exploratória, consoante ensina Gil (2002), visa principalmente o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições. Em que pese seu planejamento seja bastante flexível, na maioria das situações, assume a forma de pesquisa bibliográfica ou de estudo de caso. Nesse passo, quando a pesquisa está em fase preliminar, ela tem como finalidade proporcionar maiores informações sobre o assunto a ser investigado, facilitando a delimitação do tema da pesquisa, orientando a fixação dos objetivos, bem como a formulação de hipóteses (PRODANOV; FREITAS, 2013).

b) Pesquisa Descritiva

Já a pesquisa descritiva tem como objeto, como o nome já diz, a descrição das características de determinada população, fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis (GIL, 2002). De fato, é quando o pesquisador apenas registra e descreve os fatos observados sem interferir neles, procurando descobrir a frequência com que um fato ocorre, sua natureza, suas características, causas, relações com outros fatos, etc. (PRODANOV; FREITAS, 2013).

#### c) Pesquisa Explicativa

Preocupa-se em identificar os fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência dos fenômenos. Uma pesquisa explicativa pode ser uma continuação de uma pesquisa descritiva. Nas ciências naturais utiliza-se quase que exclusivamente do método experimental, enquanto nas ciências sociais, a aplicação de tal método reveste-se de muita dificuldade, razão pela qual se socorre de outros métodos, sobretudo o observacional (GIL, 2002).

Com relação aos procedimentos técnicos adotou-se:

a) Pesquisa bibliográfica: é a pesquisa elaborada a partir de material já publicado e visa colocar o pesquisador em contato direto com todo o material já escrito sobre o assunto. É composto especialmente de livros, revistas, publicações em periódicos e artigos científicos, jornais, boletins, monografias, dissertações, teses, material cartográfico, internet, entre outros (PRODANOV; FREITAS, 2013).

Destarte, afirma Marconi e Lakatos (2003, p. 183): “(...) a pesquisa bibliográfica não é mera repetição do que já foi dito ou escrito sobre certo assunto, mas propicia o exame de um tema sob novo enfoque ou abordagem, chegando a conclusões inovadoras.”

Por conta disso, buscou-se realizar uma pesquisa bibliográfica com o intuito de ampliar e melhorar o campo de pesquisa, evitando-se uma pesquisa inócua e repetitiva. Foram utilizados artigos selecionados em periódicos científicos classificados em A1, A2, B1 ou B2 pelo Qualis/CAPES em Ciências Ambientais ou Direito, buscando, especialmente, a relevância e a atualidade do tema.

b) Pesquisa documental: não se confunde com a bibliográfica. Ao passo que a pesquisa bibliográfica se utiliza, fundamentalmente, da contribuição de vários autores, a pesquisa documental baseia-se em material que ainda não recebeu um tratamento analítico (PRODANOV; FREITAS, 2013).

Nessa pesquisa utilizou-se a pesquisa jurisprudencial. Nesse passo, cabe conceituar jurisprudência. Consoante o entendimento de Gagliano e Pamplona Filho (2006), de forma simples, jurisprudência consiste no conjunto de reiteradas decisões dos tribunais sobre determinada matéria. A jurisprudência é uma fonte do Direito, portanto cabe também ressaltar o artigo 4º da Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657, de 04/09/1942) que prevê expressamente que: “Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais do direito” (BRASIL, 1942). Entretanto, embora a LICC não reconheça a jurisprudência expressamente como fonte normativa, a sua importância cresce a cada dia. De fato, a jurisprudência pacífica nas cortes brasileiras não obriga juridicamente, porém acaba por prevalecer na maioria dos casos, valendo destacar, inclusive, a hipótese de admissibilidade dos recursos nos tribunais superiores, uma vez que, é sua função, em última instância, uniformizar a jurisprudência nacional (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2006).

Dessa forma, a pesquisa jurisprudencial foi empregada para o fim de demonstrar como foram solucionados alguns casos concretos que apresentaram conflitos em área de preservação permanente de rios em meio urbano.

c) Pesquisa de campo: Para Prodanov e Freitas (2013) é aquela utilizada para angariar informações e/ou conhecimentos sobre um problema para o qual se procura uma resposta, de uma hipótese que se queira comprovar, ou ainda, descobrir novos fenômenos ou as relações entre eles. Consiste, ainda, na observação dos fatos e fenômenos, conforme vão ocorrendo, na coleta de dados, e no registro de variáveis que se presumem relevantes com a finalidade de analisá-los.

Nesse tipo de pesquisa é imprescindível a realização prévia de pesquisa bibliográfica, a fim de que se saiba em que estado se encontra o problema atualmente, que trabalhos já foram realizados sobre o assunto, bem como quais as opiniões majoritárias acerca do tema. Conseqüentemente, estabeleceu-se um modelo teórico referencial que auxiliou na determinação de variáveis e na elaboração do plano geral de pesquisa (MARCONI; LAKATOS, 2003).

Nesta pesquisa, objetivou-se fazer um reconhecimento do local. As visitas foram de cunho exploratório, não estruturadas, visando confirmar os impactos ambientais existentes na área com os dados tabulados. Além disso, visou-se a obtenção de dados primários e o início de um contato com a comunidade, buscando informações para elucidar a realidade local. Nesta etapa deu-se também o contato com instituições públicas municipais. O trabalho

de campo foi subsidiado e complementado por fotografias que contribuíram para o processo de reconhecimento da área de pesquisa.

Importante ressaltar, ainda, que para a compreensão da evolução da ocupação da terra ao longo do curso do Rio Mampituba no Município de Passo de Torres, foram utilizadas fotografias da ocupação humana em torno das faixas marginais do rio, nos limites do município. Por fim, analisou-se à luz de diferentes legislações que regem o conceito de área de preservação permanente.

No Quadro 3 abaixo seguem os objetivos específicos, os materiais e métodos que foram utilizados, a fim de serem conferidos de forma sistematizada.

Quadro 3 – Resumo dos procedimentos metodológicos

Objetivo 1	Descrever o processo de urbanização no Brasil com ênfase na ocupação residencial das áreas próximas dos rios.
Material	Material bibliográfico e pesquisa de campo
Método	O objetivo foi satisfeito por meio da aplicação do método histórico, foram investigados o surgimento e o processo de urbanização das cidades na antiguidade e de que forma elas influenciaram na sociedade de hoje. Em seguida, foi dada continuidade à satisfação do aludido objetivo com a localização e caracterização geográfica, descrição e caracterização histórica do processo de ocupação da área de preservação permanente objeto da pesquisa, bem como a visita <i>in loco</i> para o reconhecimento do local e confirmação dos dados vislumbrados na pesquisa bibliográfica.
Objetivo 2	Discutir a responsabilidade do Poder Público, especialmente o Municipal, como principal incentivador na ocupação residencial dessas áreas de preservação permanentes.
Material	Material bibliográfico e documental (especialmente jurisprudencial)
Método	Para atingir o objetivo em epígrafe, foi utilizada a interpretação da realidade local, considerando que seus fatos não podem ser vistos fora de um contexto social, político, econômico, etc. Nesse contexto, foram analisados documentos disponíveis no Ministério Público Federal, tais como Notícias de Fato, Procedimentos Investigatórios Criminais, Inquéritos Cíveis, Ações Cíveis Públicas, entre outros. Salienta-se que a autora teve livre acesso aos referidos documentos uma vez que é servidora efetiva há 16 anos do MPF. Salienta-se, ainda, que o tema ambiental, especificamente construção em área de preservação permanente de rio federal, é tema recorrente no Gabinete do 3º Ofício da Procuradoria da República de Criciúma, Estado de Santa Catarina.
Objetivo 3	Analisar a ocupação das APPs de rios considerando a legislação vigente como elemento de orientação na mitigação dos conflitos existentes nas cidades brasileiras.
Material	Material bibliográfico e documental
Método	Além do método histórico, utilizou-se nesse contexto, o estudo de caso, citando o Município de Passo de Torres, visto que tal município é um caso emblemático no que concerne às áreas de preservação permanente. Esta cidade é banhada pelo mar, cortada pelo Rio Mampituba, rio federal

	responsável pelos limites entre os Estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul, entre outros cursos d'água de grande importância. Nesse rumo, foram analisadas as legislações ambientais reguladoras de APP de forma cronológica, visto que as edificações foram construídas sob a égide de diferentes leis reguladoras.
--	--

Fonte: elaborado pela autora (2018).

## 5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

### 5.1 DIAGNÓSTICO JURÍDICO SITUACIONAL DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE NO MUNICÍPIO DE PASSO DE TORRES

Na data de 29 de abril de 2009 foi instaurado no âmbito da Procuradoria da República no Município de Criciúma o Inquérito Civil nº 1.33.003.000331/2008-89, objetivando reparar dano ambiental causado às margens do Rio Mampituba, rio considerado bem federal (art. 20, III, CF), pois divide os estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul, no Município de Passo de Torres, bem como impedir novas ocupações nessas margens.

Após regular tramitação desse procedimento, observou-se que praticamente metade da área edificada do Município de Passo de Torres encontra-se em área de preservação permanente. Isso se dá em razão de o município ser banhado tanto pelo mar, como pelo Rio Mampituba, além de possuir também uma lagoa conhecida como Braço Morto. Assim, há em Passo de Torres várias áreas de preservação permanente – APPs, as quais foram sendo ocupadas pela população, ao longo do tempo, indiscriminadamente. Vale dizer, aliás, que a área central da cidade é repleta de APPs, visto que a urbanização se deu, justamente, ao longo do mar, do Rio Mampituba e da lagoa denominada Braço Morto.

Dessa forma, o Ministério Público Federal vislumbrou ser inviável a demolição de TODAS as construções existentes nas áreas de preservação permanente desse município, uma vez que tal pretensão importaria na destruição de praticamente metade dos imóveis de Passo de Torres.

Ao invés disso, após a realização de um estudo detalhado pela Assessoria Técnica do Ministério Público Federal, aventou-se a possibilidade de se eleger critérios para a definição das áreas cuja desocupação traria benefícios ao meio ambiente. A Assessoria Técnica optou por escolher os locais, dentre todos aqueles situados em APP, que seriam de maior relevância para a preservação das dunas, do Rio Mampituba e da lagoa. A Assessoria Técnica do MPF concluiu, portanto, que esses locais seriam aqueles que estão mais próximos ao mar, ao rio e à lagoa. De acordo com o Relatório Técnico nº 43 (ZOMER; BENDO, 2011). As áreas foram definidas da seguinte forma:

- praias naturais e em processo de urbanização;
- dunas frontais ou, se inexistentes, a faixa natural de sua ocorrência, e local onde se forma a primeira crista de dunas;
- lado noroeste da lagoa Braço Morto, a partir da rua marginal do Braço Morto;

- até 30 metros da margem da lagoa, no lado sudeste do Braço Morto;
- entre o Rio Mampituba e a Avenida Beira-Rio;
- até 100 metros da margem esquerda do Rio Mampituba, após o término da Avenida Beira-Rio.

Consoante o Relatório Técnico nº 43 (ZOMER; BENDO, 2011), as praias naturais e pouco urbanizadas foram eleitas em razão de ainda estarem bem preservadas, sendo imprescindível e iminente a necessidade de proteção desses ecossistemas por meio da remoção das construções que eventualmente lá existissem. Já as dunas frontais foram escolhidas porque são as áreas mais próximas do mar, ou à preamar máxima que é utilizada para a medição da vegetação de restinga. Além disso, é a área visivelmente mais frágil em extensão da restinga, não ostentando uma urbanização considerável em seu entorno ou, ao menos, em direção ao mar (ruas, praças, etc.).

Por outro lado, baseado no Relatório Técnico nº 43 (ZOMER; BENDO, 2011) no que tange à lagoa Braço Morto, a Assessoria do MPF verificou que no lado noroeste, foi construída uma rua às margens da lagoa e, em razão disso, considerou desarrazoado exigir a demolição dos imóveis construídos entre a rua que margeia a lagoa e a Rodovia BR-101, pois tal medida seria ineficaz e a rua lá permaneceria, pois atende a finalidade pública e social. Destarte, a Assessoria Técnica do MPF elegeu como área de demolição prioritária apenas a área localizada ao final da referida rua, situada dentro dos 30 metros a partir da margem da referida lagoa, conforme determina a legislação. Como não existe nenhuma praça ou rua no lado sudeste da lagoa, tal área também se tornou prioritária para a desocupação de toda a APP.

No que concerne à área sita entre as margens do Rio Mampituba e a Avenida Beira-Rio a Assessoria do Ministério Público Federal observou que não seria razoável destruir uma rua municipal que possui uma finalidade pública e social. Da mesma forma, entendeu que a demolição dos imóveis edificadas após a Avenida Beira-Rio, em direção à BR-101, seria igualmente medida ineficaz justamente pela existência dessa avenida. Em vista disso, concluiu que os imóveis localizados entre a avenida e o rio deveriam ser demolidos, a fim de que as margens do Rio Mampituba possam efetivamente recuperar sua antiga finalidade ecológica (ZOMER; BENDO, 2011). Por fim, tomando por conta que a extensão da Av. Beira-Rio não abrange a totalidade das margens do rio, a Assessoria Técnica considerou que, após o término dessa avenida, seriam consideradas prioritárias para desocupação toda a dimensão da APP, ou seja, os 100 metros contados da margem do rio (art. 4º, I, c, da Lei nº 12.651/2012).

Importante salientar, entretanto, que foram excluídos do levantamento da Assessoria Técnica do MPF os imóveis construídos antes do ano de 1978. A justificativa para a eleição desse critério decorre do fato de só estarem disponíveis para consulta via internet as imagens de satélite daquele ano, não havendo, por outro lado, imagens datadas do ano de 1965 para esse tipo de consulta. Além disso, para a Assessoria Técnica, a eleição do ano de 1978 como marco para que as construções a partir de então sejam passíveis de demolição, somente beneficiariam os proprietários de imóveis, tendo em vista que a data da entrada em vigor do Código Florestal é anterior à data utilizada nos trabalhos daquela perícia (ZOMER; BENDO, 2011). Dessa forma, “protegeu-se” os proprietários de imóveis edificados em áreas de preservação permanente antes da entrada em vigor do Código Florestal, já que, até aquela data, esses imóveis não eram considerados ilegais. Contudo, segundo interpretação do MPF, a partir da entrada em vigor da Lei nº 4.771/1965 e, com muita certeza, no ano de 1978, tornou-se exigível que qualquer cidadão soubesse que construir em APP, sem licença ambiental, era considerado conduta ilícita.

A par disso, em abril de 2012 o Ministério Público Federal de Criciúma/SC ajuizou ações civis públicas em face do Município de Passo de Torres, bem como de mais de cem proprietários de imóveis localizados em áreas de preservação permanente em Passo de Torres, visando à demolição dessas edificações, uma vez que estariam em descompasso com a legislação ambiental e estariam causando dano ao meio ambiente. Posteriormente, o Município de São João do Sul e a União foram incluídos no polo passivo da ação. Além disso, objetivou-se compelir os réus a, conjuntamente, recuperar a área degradada. Por apresentarem conexão, as demandas judiciais foram conduzidas de maneira uniforme, sendo que os atos e decisões praticados nos autos do processo 5003941-20.2012.404.7204 foram replicados nos demais (Processo nº 5003941-20.2012.404.7204 e conexos).

Considerando, portanto, a similitude entre o objeto das referidas ações judiciais, em agosto de 2014 foi realizada na sede da Justiça Federal de Criciúma audiência que contou com a presença de representantes dos Municípios de Passo de Torres e São João do Sul, da União Federal, FATMA, e MPF, com a finalidade de celebrar um acordo nas ações demolitórias. Na ocasião, ficou acordado que o Município de Passo de Torres elaboraria um Plano de Regularização Fundiária de Interesse Específico, nos termos do art. 61, da Lei nº 11.977/2009 e art. 65, da Lei nº 12.651/2012 que abrangeria todas as construções localizadas em área de preservação permanente do município e, em função disso, as ações demolitórias propostas pelo MPF ficariam suspensas, aguardando a apresentação do aludido plano (Termo de Audiência, Processo nº 5003941-20.2012.404.7204).

Em nova audiência realizada em setembro de 2014, restou acordado que o IBAMA elaboraria o Termo de Referência necessário para a realização do plano de regularização fundiária; que os custos referentes ao plano de regularização seriam custeados da seguinte forma: 78% do valor seria pago pelo Município de Passo de Torres e 22% pelo Município de São João do Sul; que após o recebimento de termo de referência, o município teria o prazo de um ano para elaborar o plano de regularização fundiária, sob pena de multa diária no valor de R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais). Dessa forma, o Juízo suspendeu as ações judiciais pelo prazo de um ano e cinco meses. O MPF, por sua vez, instaurou o Procedimento Administrativo nº 1.33.003.000239/2014-67 com a finalidade de acompanhar o cumprimento do acordo firmado na audiência de conciliação citada.

Administrativamente, o MPF instou o Município de Passo de Torres a prestar informações sobre as medidas relativas à elaboração do plano de regularização fundiária. O ente municipal asseverou que entrou em contato com as universidades locais solicitando orçamento para elaboração do projeto, aduzindo, inclusive, que tais valores ficaram na faixa dos R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais), valor que o município não dispunha (Inquérito Civil nº 1.33.003.000223/2012-92). A fim de auxiliar o município a angariar fundos para a elaboração do plano, o MPF encaminhou cópia do Edital de Chamamento Público CFDD nº 01, de 13 de maio de 2015, relativo ao chamamento público para apresentação de propostas de trabalho que versassem sobre a promoção e reparação de bens e direitos relacionados ao meio ambiente, consumidor, valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e outros interesses difusos e coletivos, oriundo do Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos do Ministério da Justiça, para possível inscrição daquele ente público.

O Município de Passo de Torres comprovou as tratativas com a Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, mediante a juntada nos autos do IC de cópia de Avaliação Ambiental Estratégica para Ocupação Urbana no Litoral de Passo de Torres, SC, *Sinopse da Proposta Técnica e Comercial* – elaborado pelo Laboratório de Gestão Costeira Integrada – LAGECI-UFSC. O documento propunha ações coordenadas a fim de estabelecer as diretrizes para os processos de planificação e gestão das atividades locais, a fim de garantir os desejados níveis de saúde ambiental e bem-estar social nesse setor do município. No entanto, o Município informou que o orçamento proposto ficou acima do que poderia arcar.

Finalmente em abril de 2016, o Município de Passo de Torres informou nos autos do IC 1.33.003.000223/2012-92 ao MPF a realização do processo licitatório para a contratação de empresa para a elaboração do Plano de Regularização Fundiária. A contratação da empresa Globo Engenharia e Serviços Ltda. ME se deu através do Contrato nº 78/2016,

que tem como objeto a prestação de serviços – levantamentos e estudos nas áreas de topografia / agrimensura constantes no termo de referência – área lote 01 (PASSO DE TORRES, 2018).

Convém registrar, em razão das dificuldades orçamentárias, a resistência por parte do Município em apresentar o cronograma de atividades. Ressalta-se, também, que coube ao MPF a expedição de inúmeros ofícios, bem como a realização de incansáveis reuniões junto à equipe técnica do município para que fosse definido que a segunda etapa do plano iniciaria impreterivelmente até o final do ano de 2016.

No que tange às demandas judiciais, verificou-se que, transcorridos três anos do acordo judicial celebrado com o Município de Passo de Torres nas ações civis públicas referentes à execução do Plano de Regularização Fundiária, que objetiva analisar a situação de cada um dos imóveis localizados em APP e indicar a necessidade ambiental ou não de demolição, bem como de eventuais compensações ambientais, pouco se avançou.

Ademais, após o ajuizamento das ações civis públicas demolitórias, foi editada a Medida Provisória nº 759/2016, que foi posteriormente convertida na Lei nº 13.465/2017. A referida lei estabeleceu novos requisitos para a regularização fundiária em imóveis urbanos, simplificando, de certa forma, o almejado Plano de Regularização Fundiária em áreas urbanas consolidadas (art. 9º, da Lei 13.465/2017). Digno de nota o parágrafo 2º do art. 11 que faz ressalva quanto à existência de núcleos urbanos informais situados em APP, que é o caso dos imóveis de Passo de Torres, do qual se conclui claramente pela possibilidade da elaboração de plano de regularização fundiária mesmo nas áreas já urbanizadas, como é o caso das áreas abrangidas pelas ACPs propostas pelo MPF, *in verbis*:

§ 2º Constatada a existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios, a Reurb observará, também, o disposto nos arts. 64 e 65 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, hipótese na qual se torna obrigatória a elaboração de estudos técnicos, no âmbito da Reurb, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso (BRASIL, 2017a).

Por outro lado, salienta-se que a partir do final do ano de 2017, com a troca de gestão municipal, as medidas de concretização do Plano de Regularização começaram a ficar visíveis. Com efeito, em reunião realizada em abril de 2018, durante a instrução do IC nº 1.33.003.000223/2012-92, o ente público trouxe dados e demonstrações concretas na elaboração e posterior execução do plano de regularização. Em virtude, portanto, das

mudanças trazidas pela novel legislação e, considerando a disposição da atual administração do Município de Passo de Torres na elaboração e execução do Plano de Regularização Fundiária, o Ministério Público Federal requereu a desistência das ações em relação aos proprietários dos imóveis irregulares, por não restar mais interesse de agir em relação a estes, e por ter sido firmado acordo com os Municípios de Passo de Torres e São João do Sul para a elaboração do plano de regularização. Todavia, a desistência do pedido em relação aos proprietários dos imóveis, não impedirá eventual novo ajuizamento de ação civil pública contra eles, caso isso se revele necessário, no futuro. Com relação aos Municípios de Passo de Torres e São João do Sul, foi requerida a extinção do processo com julgamento do mérito, por ter sido homologado o acordo judicial.

Diante disso, o Juízo da 4ª Vara Federal de Criciúma julgou extintos os processos, sem análise do mérito, em relação aos proprietários dos imóveis e à União e, com análise de mérito em relação ao Município de Passo de Torres e ao Município de São João do Sul. Por conveniência processual, deverá, assim, o MPF promover o respectivo cumprimento de sentença em autos apartados, quando julgar oportuno.

Sendo assim, ante o comprometimento do Município de Passo de Torres na elaboração do Plano de Regularização Fundiária, o acompanhamento do acordo judicial, atualmente, está sendo feito pelo MPF somente através do Procedimento Administrativo nº 1.33.003.000239/2014-67. Foi informado ao MPF, em setembro de 2018, que a equipe municipal composta por profissionais de Engenharia Ambiental, Arquitetura e Biologia estavam finalizando parte do levantamento ambiental, diagnóstico das medidas mitigadoras e compensatórias, bem como levantamento de dados para a submissão à Superintendência do Patrimônio da União em Santa Catarina – SPU/SC.

No bojo do Inquérito Civil nº 1.33.003.000223/2012-92, instaurado para acompanhar a criação e adoção pelo Município de Passo de Torres do Plano de Regularização Fundiária, foi noticiado que a CEPRAG – Cooperativa de Eletricidade de Praia Grande, que atende Passo de Torres, estaria realizando ligação de energia elétrica em imóveis recentemente construídos em área de preservação permanente nos limites do município. Em vista disso, o Ministério Público Federal, com base nas atribuições que lhe são conferidas pelo artigo 6º, inciso XX, da Lei Complementar nº 75/1993, expediu a Recomendação nº 17/2015 à CEPRAG, em 15/04/2015, recomendando que se abstinhasse de realizar ligação de energia elétrica em imóveis que tenham sido construídos a menos de um ano, a contar da data da expedição do documento, em área de preservação permanente, sem a anuência da Prefeitura

Municipal de Passo de Torres. A aludida cooperativa informou ter atendido a recomendação do MPF.

Caso semelhante foi noticiado em fevereiro de 2019, resultado de ação civil pública interposta pela 32ª Promotoria de Justiça da Comarca da Capital, que por decisão liminar da 3ª Vara da Fazenda Pública, a CELESC – Centrais Elétricas de Santa Catarina, não poderá realizar novas ligações de energia em construções clandestinas ou irregulares em Florianópolis. O Ministério Público de Santa Catarina apurou a situação de loteamentos clandestinos, invasões, construções irregulares e clandestinas em diversos bairros da Capital para o fito de tentar impedir a proliferação do problema e, concluiu que um dos principais fomentadores dessas edificações irregulares era o fornecimento de energia elétrica pela CELESC (ACP 0900015-65.2019.8.24.0023). Além disso, nessa mesma situação o Município de Florianópolis tentou driblar a atuação do MPSC e contornar as normas vigentes com a edição de decretos ilegais e lei inconstitucional. Cita-se como exemplo o Decreto 17.603/2017 que permitia a ligação de energia elétrica em edificações clandestina ou ilegais desde que se obedecessem a pré-requisitos básicos. Após tratativas extrajudiciais com o MPSC, o Município de Florianópolis editou a Lei Municipal nº 10.384/2017 que permite ligações de energia nas edificações que não tenham sequer alvará ou habite-se, desde que não estejam em área de preservação permanente ou área de risco atestada pela defesa civil.

Consoante informações do MPSC (ACP 0900015-65.2019.8.24.0023), as citadas normas permitiram que mais de 4.100 novas ligações elétricas fossem realizadas na Capital nos últimos dois anos em desacordo com as normas básicas de ordenamento urbanístico e ambiental ([www.mpsc.mp.br/noticias](http://www.mpsc.mp.br/noticias)).

## 5.2 A URBANIZAÇÃO DA AVENIDA BEIRA-RIO NO MUNICÍPIO DE PASSO DE TORRES

Nesta pesquisa elegeu-se como critério de estudo os imóveis localizados na área compreendida entre a Avenida Beira-Rio e o Rio Mampituba, desde a ponte pênsil até a ponte Anita Garibaldi (ponte de concreto que liga Passo de Torres até o Município de Torres, no estado do Rio Grande do Sul). Tais construções estão relacionadas no quadro abaixo, conforme critérios de localização, proprietário, ação judicial interposta pelo MPF perante a 4ª Vara da Subseção Judiciária de Criciúma, data de construção e a legislação ambiental vigente à época da edificação, bem como a finalidade do imóvel.

Quadro 4 - Imóveis definidos para serem analisados

Polígono	Proprietário	Número da Ação	Data da Construção	Legislação sob Vigência	Finalidade do Imóvel
44	Micael Lessa Silveira	5004310-14.2012.404.7204	Após 1978	Lei nº 4.771/1965	Comercial
45	Dorvalino João Cislighi	5004290-23.2012.4.04.7204	Após 1978	Lei nº 4.771/1965	Comercial e residencial (três imóveis)
46	Dorvalino João Cislighi	5004290-23.2012.4.04.7204	Após 1978	Lei nº 4.771/1965	Comercial e residencial (três imóveis)
47	Ahmad Mohamad Ibrahim	5004317-06.2012.4.04.7204	Após 1978	Lei nº 4.771/1965	Comercial
48	Glenda Elisabeth Gobbato	5004314-51.2012.404.7204	Após 1978	Lei nº 4.771/1965	Residencial
49	Glenda Elisabeth Gobbato	5004314-51.2012.4047204	Após 1978	Lei nº 4.771/1965	Residencial
50	Marino Grisostolo	5004311-96.2012.4047204	Após 1978	Lei nº 4.771/1965	Residencial/comercial
51	Carlos Manoel Brenner Peixoto	5004285-98.2012.4.04.7204	Após 1978	Lei nº 4.771/1965	Residencial
52	Breno Santos Teixeira	5004837-63.2012.4.04.7204	Após 1978	Lei nº 4.771/1965	Residencial
53	Glenda Elizabeth Gobbato	5004314-51.2012.4047204	Após 1978	Lei nº 4.771/1965	Residencial
54	Carlos Manoel Brenner Peixoto	5004285-98.2012.4.04.7204	Após 1978	Lei nº 4.771/1965	Residencial
55	Carlos Manoel Brenner Peixoto	5004285-98.2012.4.04.7204	Após 1978	Lei nº 4.771/1965	Trapiche junto do imóvel 54

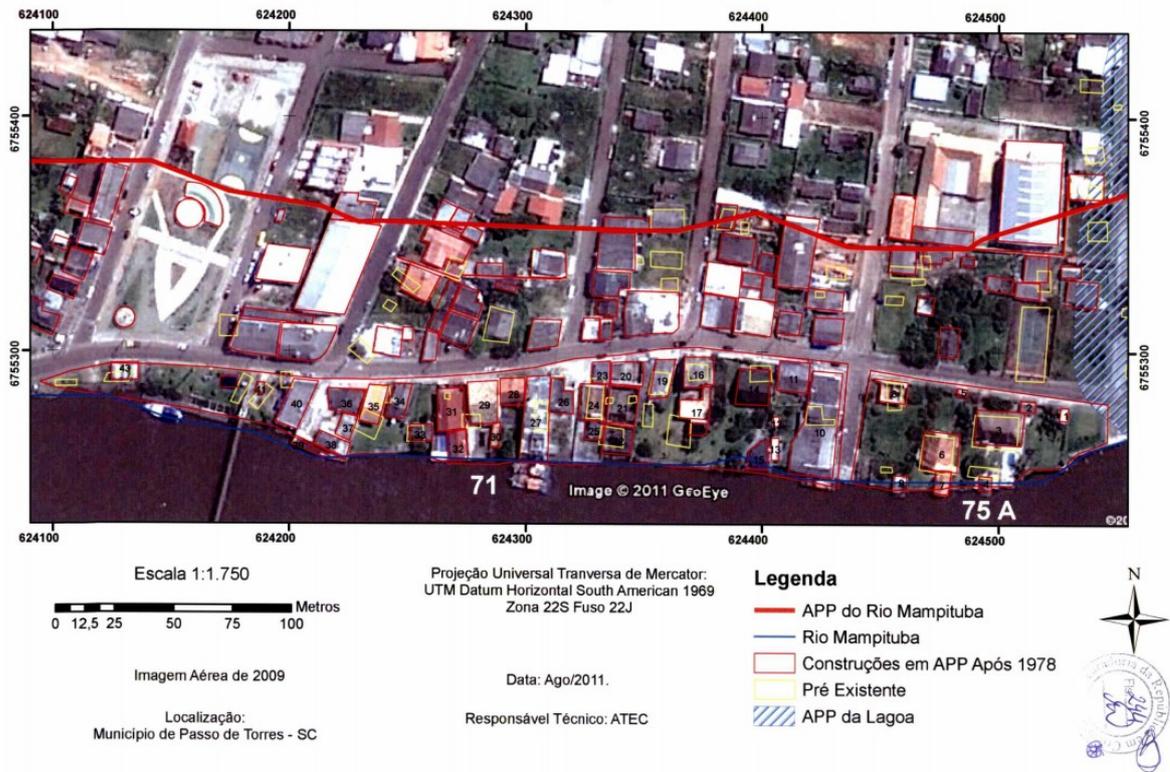
Fonte: elaborado pela autora (2019).

Os imóveis acima elencados foram destacados no “Mapa de Ocupação da APP do Rio Mampituba Trecho Foz Quadra 71 a 75A – anexo 28” e no “Mapa de Ocupação da APP do Rio Mampituba Trecho Foz Quadra 89” que foram utilizados pela Assessoria Técnica do MPF na elaboração do Relatório Técnico nº 43 (Figuras 2 e 3). As construções destacadas de cor amarela foram definidas como preexistentes ao ano de 1978, e as de cor vermelha são os imóveis que foram construídos após o referido ano. Tal mapa foi elaborado no ano de 2011, e já é possível notar algumas discrepâncias com a ortofoto de 2018 (Figura 4). Em que pese novas construções estejam com autorização suspensa pelo Município de Passo de Torres, em razão das diversas ações judiciais e da execução do plano de regularização fundiária, verifica-se que outras edificações foram levantadas nessa área de preservação permanente.

Figura 2 – Mapa de Ocupação do Rio Mampituba

ANEXO 28

Mapa de Ocupação da APP do Rio Mampituba Trecho Foz Quadra 71 e 75A

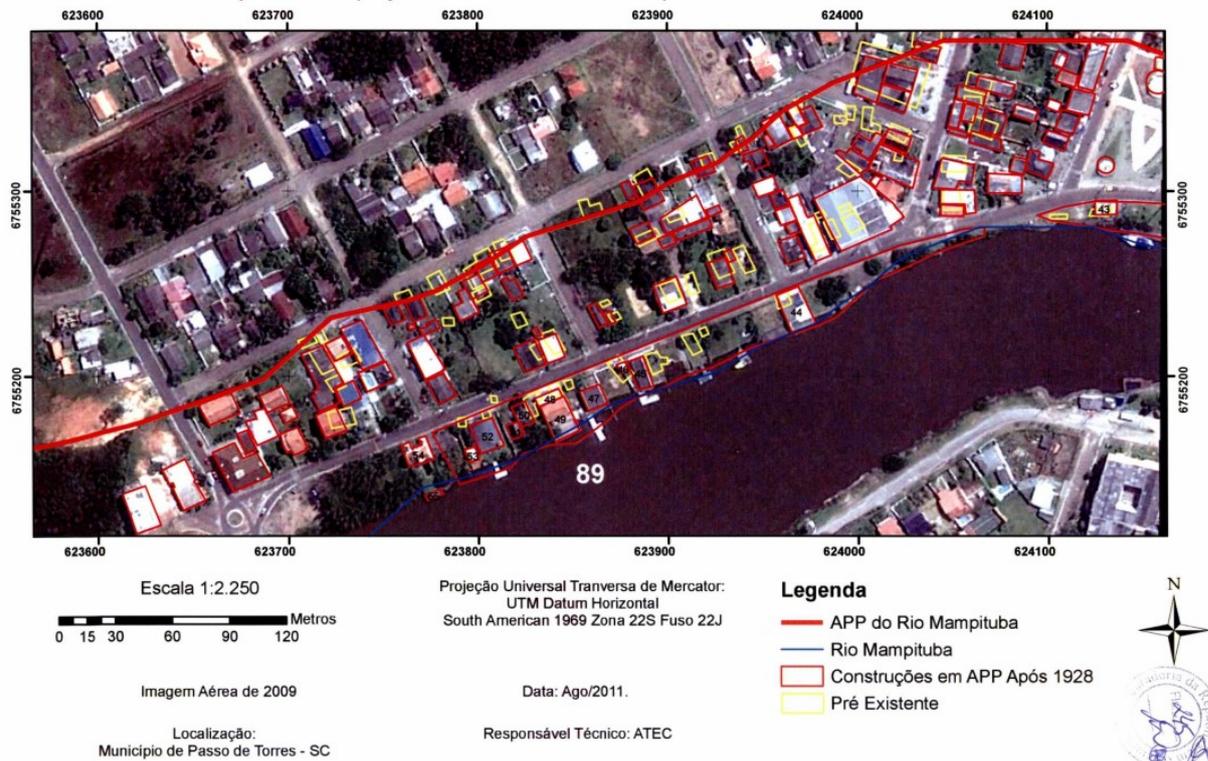


Fonte: Anexo 28 do Relatório Técnico nº 43 do MPF, 2011.

Figura 3 – Mapa de Ocupação do Rio Mampituba

ANEXO 29

Mapa de Ocupação da APP do Rio Mampituba Trecho Foz Quadra 89



Fonte: Anexo 29 do Relatório Técnico nº 43 do MPF, 2011.

Figura 4 – Ortofoto do ano de 2018



Fonte: Prefeitura Municipal de Passo de Torres (2019).

O Município de Passo de Torres firmou dois convênios com o Ministério do Turismo para a construção de duas praças. O primeiro deles, cujo objeto é descrito como “Revitalização da Orla do Rio Mampituba no Município de Passo de Torres”, visa à construção de uma praça pública ao lado da ponte pênsil (área a ser construída 1.542,42 m<sup>2</sup>) que faz a ligação com o Município de Torres/RS. O aludido convênio está em execução e foi registrado sob o número 846.993/2017, tem vigência de 07/02/2019 a 31/12/2019, possui um valor global de R\$ 258.570,00 e contrapartida do Município de Passo de Torres de R\$ 5.070,00. A previsão da duração da obra é de quatro meses ([www.portaltransparencia.gov.br](http://www.portaltransparencia.gov.br)).

Abaixo é possível visualizar como a obra ficará depois de concluída (Figuras 5, 6 e 7).

Figura 5 – Detalhe do projeto de Praça Pública (Convênio 846.993/2017)



Fonte: Prefeitura Municipal de Passo de Torres/SC (2019).

Figura 6 – Detalhe do projeto de Praça Pública (Convênio 846.993/2017)



Fonte: Prefeitura Municipal de Passo de Torres/SC (2019)

Figura 7 – Detalhe do projeto de Praça Pública (Convênio 846.993/2017)



Fonte: Prefeitura Municipal de Passo de Torres/SC (2019).

O segundo convênio firmado entre o Município de Passo de Torres e o Ministério do Turismo é o de número 864.950/2018, cujo objeto é Revitalização de Orla no Município de Passo de Torres, Valor Global: R\$ 232.000,00, com contrapartida de R\$ 3.037,85 e vigência de 16/08/2018 a 31/08/2020. Este projeto visa à revitalização da orla da cabeceira da Ponte Anita Garibaldi, área de coordenadas 29°19'38,39"S e 49°43'34,73"W ([www.portaltransparencia.gov.br](http://www.portaltransparencia.gov.br)). Consta no projeto da execução das referidas praças que as áreas a serem construídas localizam-se em APP. No entanto, com base nos dados disponíveis não foi possível verificar a existência de processo de licenciamento ambiental.

Em visita realizada no município no dia 04 de abril de 2019, procurou-se a Secretaria Municipal de Meio Ambiente – SEMMA e se solicitou informações acerca da existência de processo de licenciamento para a construção das citadas praças públicas. Autorizado pelo Secretário do Meio Ambiente Roger Santos Maciel, o Fiscal forneceu cópia integral dos documentos relativos à “Revitalização da Orla Marítima do Rio Mampituba” (Autorização Ambiental – Aua nº 02/2018, Parecer Técnico nº 252/2017, e Projeto Básico de Engenharia – Revitalização da Orla do Rio Mampituba), contudo nada sabia informar sobre o projeto “Revitalização de Orla no Município de Passo de Torres”, correspondente à praça anexa à Ponte Anita Garibaldi.

No entanto, em que pese a finalidade pública das edificações, há que se sopesar a viabilidade de se construir uma área de lazer sem prejudicar o meio ambiente na orla do rio.

Ao analisar a documentação referente à “Revitalização da orla Marítima do Rio Mampituba”, percebe-se, logo de cara, que a Aua nº 02/2018 encontrava-se vencida. A autorização tem validade de 1 ano a contar de 16/01/2018. O Parecer Técnico nº 252/2017 da SEMMA emitiu conclusão favorável à execução do projeto, estabelecendo como ÚNICA condicionante a compensação da supressão de vegetação nativa. O aludido parecer transcreveu partes do Projeto Básico de Engenharia, todavia não aprofundou a análise da viabilidade ambiental da obra. O Parecer Técnico da SEMMA reconheceu que a construção dar-se-á em APP, transcreveu o conceito de área de preservação permanente contido no art. 4º, I, da Lei nº 12.651/2012, porém não aventou nenhuma justificativa coerente para a supressão da vegetação nem tampouco relacionou a intervenção da APP como sendo de utilidade pública, interesse social ou de baixo impacto ambiental, conforme exceção prevista no artigo 8º, da Lei nº 12.651/2012: “Art. 8º A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas nesta Lei” (BRASIL, 2012).

Ademais, nada foi mencionado no parecer técnico sobre a execução do Plano de Regularização Fundiária que está sendo executado pelo Município de Passo de Torres que, além de outras APPs, engloba a área de preservação permanente localizada entre a Avenida Beira Rio e o Rio Mampituba. Cabe ressaltar, ainda, que não consta na documentação ofertada pela SEMMA justificativa para a dispensa de licenciamento ambiental. Entende-se que é imprescindível a apresentação de um Plano de Recuperação de Área Degradada – PRAD como condicionante para a construção da praça pública. Não há dúvidas de que existirá a degradação da área de preservação permanente do Rio Mampituba, incluindo a retirada de parte da vegetação, corte de barranco e terraplanagem.

### 5.3 ANÁLISE DA OCUPAÇÃO DA APP DO RIO MAMPITUBA

O Rio Mampituba é um sistema de pequeno porte, apresenta uma formação recente, nasce nas escarpas basálticas da Serra Geral no Município gaúcho de São Francisco de Paula e deságua no oceano Atlântico, após percorrer 62 Km de oeste a leste. Na sua porção final é caracterizado por um regime pluvial meandramente de baixa energia, com terrenos sedimentares quaternários e aluvionares de Planície Costeira. De acordo com D'aquino et al. (2011), a porção final do rio consiste em um estuário e suas águas são misturadas com as águas salgadas da plataforma adjacente, onde os efeitos da maré são sentidos a quilômetros a montante da foz. O Rio Mampituba possui uma vazão média de  $19\text{m}^3.\text{s}^{-1}$ , uma profundidade

média de 4 m e está sob o regime de micromarés. Além disso, a desembocadura desse rio é fixa por molhes, desaguando em uma linha de praia arenosa (D'AQUINO et al., 2011).

O Rio Mampituba faz divisa entre os Estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul e, conseqüentemente, como já visto, é um rio compartilhado entre os dois estados e está sob o domínio da União, de acordo com o artigo 20, inciso III da Constituição Federal. A sua nomenclatura advém da língua Tupi-Guarani que quer dizer “Rio de Muitas Curvas” ou “Pai do Frio” (PASSO DE TORRES, 2018).

A área em estudo aborda trecho do Rio Mampituba que está extremamente próxima ao litoral. Nesse contexto é necessário abordar fatores responsáveis pela ocupação e crescimento urbano no litoral sul catarinense. Assim, consoante destaca Bitencourt (2016), a ocupação espacial no litoral brasileiro, de uma forma geral, vem se intensificando, especialmente nos últimos anos. Entre os principais fatores para esse crescimento destacam-se o modelo de ocupação de segunda residência para veraneio, a proliferação de favelas e a formação de novos centros urbanos. Ademais, atualmente muitos locais do litoral onde a ocupação foi iniciada pelas segundas residências transformaram-se em cidades.

A residência secundária ou segunda residência é um tipo de hospedagem vinculada ao turismo de fins de semana e de temporada de férias. Tal modalidade vem crescendo tanto nas áreas urbanas como nas rurais, provocando diversas transformações sócio-espaciais (SENA; QUEIROZ, 2006). Como fenômeno mundial a residência secundária começa a aparecer na literatura internacional em estudos de meados da década de 1970. Conforme dita Becker (1995), no Brasil o aparecimento da segunda residência se deu na década de 1950 sob a égide do “nacional desenvolvimento” que foi o responsável pela implantação da indústria automobilística e ascensão do rodoviarismo como matriz dos transportes. Becker (1995) destaca ainda que o veraneio ou o descanso dos fins de semana se transformaram em valor social cuja satisfação levaria o turismo, de um modo muitas vezes predatório e desordenado, a regiões acessíveis a grandes centros urbanos do Centro-Sul, e com atributos ambientais valorizados, especialmente zonas costeiras e/ou serranas. Entretanto, a temática surge somente em 1970 quando o IBGE inclui as residências secundárias entre os domicílios fechados no Censo Demográfico daquele ano. Já no Censo Demográfico de 1980, o IBGE definiu uma classificação específica para as segundas residências denominando-as de domicílios de uso ocasional e separando-as dos domicílios fechados. Foi no Censo de 1980 que se considerou como de uso ocasional o domicílio que servia ocasionalmente de moradia, normalmente usado para descanso de fim-de-semana ou férias e cujos moradores não estavam presentes na data do Censo (SENA; QUEIROZ, 2006).

A propriedade privada destaca-se como característica primordial da segunda residência. A renda figura, portanto, como um fator diferencial, definindo quem pode possuir, além do domicílio permanente (primeira residência), um outro imóvel destinado ao lazer de finais de semana ou temporadas de férias. Sena e Queiroz (2006, p. 97) discorrem que:

A residência secundária pressupõe disponibilidade de uma renda excedente, pois implica em custos com a compra do terreno, construção do imóvel (quando não se compra o imóvel construído), impostos, manutenção e meio de transporte para o deslocamento pendular (geralmente automóvel particular). Estes fatores fazem da segunda residência uma modalidade de alojamento turístico elitista, símbolo de status social, característica das camadas sociais alta e, na sua grande maioria, média. Para esta última camada a falta de maior disponibilidade financeira e de tempo livre para o aproveitamento das férias com a família em grandes viagens pelo mundo, torna a segunda residência uma importante alternativa de lazer, devido à economia de tempo (de trabalho) e, sobretudo, de dinheiro.

Outra questão a ser abordada no conceito de segunda residência é a temporalidade, pois se tratando de um domicílio de uso ocasional de finais de semana ou de temporadas de férias para fins de recreação e lazer, pressupõe-se a existência por parte do proprietário de outro domicílio de uso permanente. Ademais, como marco da sociedade “pós-industrial”, a busca da recreação e do gozo do tempo livre é, sem dúvida, a principal finalidade das construções da segunda residência. Com a industrialização e a metropolização das cidades, registra Sena e Queiroz (2006), cada vez mais se fez necessário que o homem urbano saísse das áreas centrais superpovoadas em direção às periferias metropolitanas na busca do reencontro com a natureza, sendo assim uma forma de aliviar os estresses cotidianos e renovar as energias.

Assim, devido à proximidade com as áreas centrais, as regiões periféricas metropolitanas passaram a ser os principais alvos dos especuladores imobiliários e das estratégias de marketing turístico que procuravam valorizar os atributos naturais e culturais desses espaços, ofertando-os aos segmentos sociais específicos que dispunham de renda para adquirir uma residência secundária. A residência secundária tem, portanto, sua concepção associada à capitalização mercantil dos atributos naturais das paisagens (mar, campo, rio montanha) e a dotação de infraestrutura de equipamentos e serviços urbanos que facilitem um maior aproveitamento do tempo livre (SENA; QUEIROZ, 2006).

O crescimento populacional tem gerado a ocupação irregular da zona costeira, principalmente da orla marítima e, em que pese os instrumentos legais que regulamentam e protegem as APPs, essas áreas continuam sendo degradadas. Bitencourt (2016) assevera que no litoral Sul de Santa Catarina muitos municípios ainda estão em fase de expansão,

contribuindo para o desenvolvimento do turismo e, conseqüentemente, para maiores alterações socioambientais nesses municípios. Aliado a isso, a recente duplicação da BR-101 (trecho Sul) tende a ser um novo motor de expansão. Destaca-se ainda que o litoral Sul catarinense apresenta atualmente uma dinâmica de transformação de sua paisagem. Essa região não pode mais ser considerada uma região constituída de balneários de outros municípios, ela representa um território emancipado que passou a ter uma estrutura administrativa municipal independente. Dessarte, para o desenvolvimento urbano não é mais suficiente investimentos somente durante as temporadas de veraneio. São necessárias estratégias municipais que estimulem o crescimento urbano, como os destinados à economia regional representada pela atividade pesqueira, pela gastronomia, entre outros. Faz-se imprescindível a criação de uma estrutura para suportar as necessidades da vida diária de um município (BITENCOURT, 2016).

Os ambientes costeiros e oceânicos ao longo do litoral de Santa Catarina e Rio Grande do Sul têm um dos maiores potenciais pesqueiros da costa brasileira. Os dois estados, em 2009, foram responsáveis por 29,9% da produção pesqueira marinha registrada no Brasil e o número de pescadores registrados nesses estados é de aproximadamente 60.000, sendo a grande maioria na pesca de pequena escala (CARDOSO; HAIMOVICI, 2011).

O Município de Passo de Torres está situado às margens do estuário do Rio Mampituba, ao longo do qual estão situadas áreas de infraestrutura pesqueira. O referido estuário desemboca no Oceano Atlântico através dos molhes da barra que permitem o acesso de embarcações de pequeno e médio porte, turísticas e pesqueiras. Lembrando que as principais atividades econômicas do município são a agropecuária, o turismo e a pesca. Com relação à população, segundo dados colhidos no site da Prefeitura Municipal (IBGE, 2017) é constituída de 8.370 habitantes, que chegam, inclusive, a triplicar durante os meses de veraneio. Passo de Torres possui 11,5 Km de costa, possuindo 24 praias ao longo do litoral, porém apenas 5 com infraestrutura turística: Praia de Bella Torres, Praia da Rota do Sol, Praia do Rosa Mar, Praia Barra Velha e Praia do Passo. O Município produz diariamente cerca de 5 toneladas de peixe e tem como atividades principais a pesca artesanal e a pesca do camarão (SANTOS, 2005).

Constata-se, portanto, que a pesca tem um importante papel social para Passo de Torres. As atividades pesqueiras chegam a empregar cerca de 5% da população ativa em atividades relacionadas diretamente com a captura, transporte, processamento e venda do pescado. Além disso, aproximadamente 18% da população total está afiliada à Colônia de

Pescadores Z-18 e recebem algum tipo de auxílio econômico, como aposentadorias e seguro-desemprego de defesos (CARDOSO; HAIMOVICI, 2011).

A área em estudo está localizada em uma região que diverge no modo de ocupação dos municípios com balneários. Passo de Torres está localizada junto à orla marítima e durante os meses de dezembro a fevereiro a população triplica e os imóveis que ficam fechados no restante do ano são ocupados por famílias inteiras. Assim, tanto o município de Passo de Torres, como Balneário Gaivota, Balneário Arroio do Silva e Balneário Rincão, surgiram como sendo balneários de cidades que estavam próximas, portanto, sua vocação inicial era a de segunda residência. As aludidas cidades apresentam hoje inúmeras edificações formadas a partir de loteamentos estruturados sobre áreas de preservação permanente. Os adensamentos urbanos estão presentes especialmente na região central de cada um desses municípios onde se concentram o comércio, serviços e, em alguns casos, edificações verticalizadas.

Bitencourt (2016, p. 98) em seu estudo com os atores sociais do Município de Passo de Torres, na percepção do preparo da população para a expansão urbana cita:

**Respostas mais citadas**

O município é muito carente em todos os sentidos, pois está ocorrendo um choque cultural com as pessoas que vêm de fora. As pessoas que estão vindo também trazem a violência, muita gente carente veio para o município. E ocorre o crescimento desordenado.

Quem já morava aqui está preso as suas tradições, não gosta do novo, são pescadores. Mas agora o município está crescendo mais do que suporta. Com a construção da ponte, por exemplo, percebeu-se o aumento da ocupação sem controle. Mas aqui faltam cursos, falta qualificação das pessoas.

A população não está preocupada com a preservação ambiental, não tem a cultura de preservação, pois ocupam e loteiam áreas irregulares, de qualquer forma.

A própria administração não está sabendo conduzir. Não deixam nem 30% de área verde, quando é área de preservação. O município é um barco à deriva, não constroem ruas e cresce de forma desordenada.

Como já dito, atualmente a ocupação do litoral brasileiro segue com rápido adensamento populacional em localidades até então isoladas e relativamente preservadas e diversos fatores econômicos e sociais, que resultam tanto de ações governamentais quanto da iniciativa privada, contribuem para essa elevada taxa de ocupação, tais como: expansão do mercado imobiliário, industrialização ampliação da infraestrutura, plantio de espécies de madeiras exóticas, incentivos agrícolas, dentre outros. Conforme informações de Cohenca, Scherer e Vieira (2017), entre os anos de 2000 e 2010, os Municípios de Passo de Torres e Balneário Gaivota tiveram um crescimento populacional de 51%, enquanto o número de domicílios foi de 73%. Em comparação, no mesmo período, a população do Brasil cresceu 12,5% e os domicílios 28%. Os referidos dados denotam a intensidade do aumento

populacional na região da área de estudo, representando um aumento no número de domicílios quase três vezes maior do que a média nacional.

O padrão de ocupação no Município de Passo de Torres, especialmente às margens do Rio Mampituba, está diretamente relacionado à passagem dos viajantes que vinham do Rio Grande do Sul para Santa Catarina com destino a Laguna. Até final do século XIX todo o fluxo de produtos com destino ao Rio Grande do Sul para comercialização, principalmente em São Paulo, era feito por essa via e, em menor escala, por Vacaria/RS (COHENCA; SCHERER; VIEIRA, 2017). Através de fotografias aéreas de 1938 Cohenca, Scherer e Vieira (2017) identificaram que naquele ano havia somente 20 casas construídas às margens do Rio Mampituba. No entanto, já em 1978, também por fotografias aéreas, os autores identificaram a evolução da ocupação urbana do município com pouco mais de 208 casas na região.

Assim, considerando que a história de Passo de Torres está diretamente ligada a sua posição estratégica à margem do Rio Mampituba, passagem de tropeiros vindos do Rio Grande do Sul em direção à província de São Paulo, os maiores vetores que influenciaram sua ocupação foram: construção de residência de veraneio, migração de pessoas de alta renda (loteamentos urbanos) e de baixa renda (periferia), além da invasão de áreas de preservação permanente.

#### 5.4 LEGISLAÇÃO VIGENTE À ÉPOCA DA CONSTRUÇÃO DAS CASAS NA APP DO RIO MAMPITUBA

Em que pese atualmente estarem suspensas as ações que tratam do tema, considera-se superado o conflito aparente de normas ambientais concernentes ao distanciamento da margem do rio para edificação, conforme discorrido no tópico 3.8.1. Dessa forma, passa-se a analisar qual a legislação ambiental era a vigente na época da construção de cada imóvel na área em estudo, baseando-se, para tanto, nas informações colhidas durante a instrução da ação civil pública nº 5003941-20.2012.404.7204 e conexas.

O reconhecimento da evolução das ocupações prediais da área de preservação permanente foi feito através da análise sequencial da aerofoto em preto e branco do ano de 1978 fornecida pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável de Santa Catarina – SDS, bem como através de uma ortofoto de altíssima resolução do ano de 2018, fornecida pela Prefeitura Municipal de Passo de Torres. Importante destacar a inexistência de imagem orbital do ano de 1965 (ano da promulgação da Lei nº 4.771 – Código

Florestal), razão pela qual a comparação foi feita somente com a aerofoto do ano de 1978 (Figura 8).

Figura 8 – Fotografia aérea do Rio Mampituba, ano 1978.



Fonte: Secretaria de Estado do Desenvolvimento Sustentável – SDS (2019).

É possível observar pela fotografia aérea de 1978 que já existiam algumas construções nas margens do Rio Mampituba. Entretanto, muitas delas não correspondem às existentes nos dias atuais, o que leva a crer que se tratavam de galpões de pesca que foram sendo substituídos por outras edificações. Nos anexos 28 e 29 do Parecer Técnico nº 43 do MPF encontram-se em destaque as preexistentes e as que foram instaladas após a vigência do Código Florestal de 1965.

Figura 9 – Ortofoto do ano de 2018



Fonte: Prefeitura Municipal de Passo de Torres (2019).

Consoante o Parecer Técnico nº 44/2011 do MPF (ZOMER; BENDO, 2011), os polígonos representam a projeção dos telhados das edificações. A situação das edificações em relação aos seus períodos de construção foi classificada em “pré-existente” ou posterior a 1978. Entre as posteriores, no entanto, encontram-se aquelas que foram construídas a partir de outras pré-existentes ou no lugar ocupado por elas.

Quadro 5 – Relação dos Polígonos analisados

Polígono	Proprietário	Data da Construção	Finalidade do Imóvel
44	Micael Lessa Silveira	Após 1978	Comercial
45	Dorvalino João Cislighi	Após 1978	Comercial e residencial (três imóveis)
46	Dorvalino João Cislighi	Após 1978	Comercial e residencial (três imóveis)
47	Ahmad Mohamad Ibrahim	Após 1978	Comercial
48	Glenda Elisabeth Gobbato	Após 1978	Residencial
49	Glenda Elisabeth Gobbato	Após 1978	Residencial
50	Marino Grisostolo		Residencial / comercial
51	Carlos Manoel Brenner Peixoto	Após 1978	Residencial
52	Breno Santos Teixeira	Após 1978	Residencial
53	Glenda Elizabeth Gobbato	Após 1978	Residencial
54	Carlos Manoel Brenner Peixoto	Após 1978	Não identificado
55	Carlos Manoel Brenner Peixoto	Após 1978	Trapiche junto do imóvel 54

Fonte: Autora (2019).

Em visita à Passo de Torres, realizada no dia 04/04/2019, passou-se a analisar os imóveis construídos na APP do Rio Mampituba. Foram estudados os imóveis delimitados no mapa utilizado pela Assessoria Técnica do MPF pelos Polígonos 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54 e 55, pois tais edificações foram classificadas como erguidas após o ano de 1978 (delimitadas em vermelho). As circundadas pela cor amarela são tidas como preexistentes à legislação ambiental, portanto não serão analisadas.

Quadro 6 – Imóveis analisados

<b>Polígono</b>	<b>Descrição do Imóvel</b>
44-A	Dois containers com destinação comercial.
44	Restaurante Aquarius
45	Imóvel com placa da SEMMA que autoriza reforma
46	Terreno vazio, cercado, de mesmo proprietário do Polígono 45
47	Casa com atracadouro
48	Recanto Restaurante.
49	Recanto Restaurante. Mesma proprietária do Polígono 48. Trapiche retirado.
50	Casa ao lado do Recanto Restaurante com as mesmas cores e características do restaurante, porém com proprietário diverso.
51	Casa antiga azul. Mesmo proprietário dos Polígonos 54 e 55.
52	Casa aparentemente reformada, alto padrão. Único proprietário que reside no local.
53	Quiosque conectado ao Polígono 52.
54	Imobiliária Lummertz Imóveis. Casa de alto padrão, com piscina e deck.
55	Atracadouro do Polígono 54.
55-A	Posto de Fiscalização do Trânsito de Animais, Vegetais e Produtos Agropecuários – CIDASC. Casa de madeira com aparência nova.

Fonte: elaborado pela autora (2019).

Constatou-se, no entanto, duas construções novas. A primeira, no sentido leste a oeste, está à esquerda do polígono 44, que não existia em agosto de 2011, data em que o mapa da Assessoria Técnica foi elaborado. Este imóvel será denominado como Polígono 44-A. A segunda é o imóvel denominado 55-A, que está do lado direito do Polígono 54 (Figura 10).

Figura 10 – Margem do Rio Mampituba com indicação dos imóveis analisados



Fonte: elaborado pela autora (2019).

Através da Figura 10, podem ser observados os polígonos destacados em vermelho (44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54 e 55), que são os imóveis construídos irregularmente na área de preservação permanente do Rio Mampituba, já previamente identificados pela Assessoria Técnica do MPF em 2009 (Figura 4), bem como tiveram sua construção realizada após o ano de 1978. Dessa forma, tais imóveis estão em desconformidade com a legislação ambiental ora vigente. Já os polígonos destacados em verde (44-A, 53-A e 55-A), denominados na legenda como inexistentes, são os imóveis que não existiam à época da vistoria da Assessoria Técnica do MPF, que só foram edificadas após o ano de 2009.

Na visita à Passo de Torres do dia 04/04/2019, foi possível verificar que o imóvel do Polígono 44-A consiste em dois containers, fixados de forma paralela ao rio, destinados ao comércio, que naquela ocasião estavam passando por instalação / reforma. O Polígono 55-A se trata de uma construção de madeira, pintada e bem acabada, que é ocupada pela CIDASC – Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina. Por outro lado, o Polígono 53-A não consta destacado na Figura 4, utilizado pela Assessoria Técnica do MPF, por se tratar de um imóvel antigo, preexistente à restrição da legislação ambiental.

Ao contrapor o imóvel do Polígono 53-A, único constado como preexistente à restrição legal, com os outros imóveis destacados na Figura 10, foi possível vislumbrar algumas características que denotam uma residência mais tradicional, que pode levar a crer ser de família que vive ou viveu da pesca, atividade econômica predominante em Passo de Torres. Já os outros imóveis, especialmente os Polígonos 44 (Restaurante Aquarius), 48, 49 (Recanto Restaurante), 50, 52 e 54 (Imobiliária Lummertz), possuem características com padrões totalmente contemporâneos, que não se identificam com uma comunidade que vive tradicionalmente da atividade pesqueira, pois perderam com o passar do tempo e com as sucessivas reformas e ampliações desordenadas a sua identidade com o local.

## 5.5 DA RESPONSABILIZAÇÃO DO PODER PÚBLICO – INCENTIVO VELADO DA MUNICIPALIDADE NA CONSTRUÇÃO EM ÁREAS IRREGULARES

Como anteriormente destacado, o art. 23, inciso VI da Constituição Federal confere competência comum aos entes públicos federados para proteger o meio ambiente. Imperioso destacar, assim, que a ação e omissão desses entes e dos órgãos públicos, especialmente no que concerne ao dever de obediência à legislação, fiscalização e utilização do poder de polícia administrativa, tem o condão de colocá-los no polo passivo das ações judiciais que visa à proteção do meio ambiente, de uma maneira geral.

A doutrina, ao fazer referência à responsabilidade civil do Estado, salienta que tal responsabilidade é extracontratual, já que a responsabilidade contratual é regida por princípios próprios concernentes aos contratos administrativos. Visto isso, diga-se que a responsabilidade patrimonial pode decorrer de atos jurídicos, de atos ilícitos, de comportamentos materiais ou de omissão do Poder Público. Mostra-se necessário a ocorrência de um dano a terceiro por comportamento comissivo ou omissivo de agente do Estado (DI PIETRO, 2006).

A Constituição Federal determina no artigo 37, § 6º que: “§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.” (BRASIL, 1988). Hupffer et al. (2012) chamam atenção quanto à pacificação da doutrina com relação à aplicabilidade da teoria da responsabilidade civil objetiva na responsabilização de condutas comissivas do ente público. No entanto, ao se tratar da omissão, recentemente apenas sedimentou-se na doutrina e jurisprudência pátria no sentido de serem aplicáveis tanto a responsabilização civil objetiva quanto a subjetiva, dependendo a análise do caso concreto.

O resultado de anos de omissão, ou do uso excessivo do poder discricionário do Estado, trouxeram à voga a necessidade de o Poder Público cada vez mais ser chamado a se posicionar sobre o descumprimento de preceitos constitucionais e a responder civilmente por seus atos de ação ou omissão, especialmente nas recentes catástrofes ambientais. Conveniente a reflexão de Jonas (2006) ao afirmar que o exercício do poder pelo Estado, sem a observação do dever, é irresponsável, isto é, o não cumprimento do dever estatal de assegurar a permanência da vida humana sobre a terra representa uma quebra da relação de confiança presente na responsabilidade. Nesse contexto, as omissões do Poder Público em questões ambientais são agravadas com as consequências de tais ações. Dito isso, os acontecimentos danosos podem ser evitados através da intervenção legal e aplicação dos princípios da prevenção e da precaução pelo Poder Público.

Hupffer et al. (2012, p. 114) colocam que:

por muito tempo perdurou a noção de que, quando o dano foi possível em decorrência de uma omissão do Estado, a responsabilização civil do ente público deveria ser analisada impreterivelmente sob o manto subjetivo, com base nas normas infraconstitucionais que regulam esse tema, sendo necessária, nessa hipótese, a comprovação inequívoca de ato ilícito praticado de forma ativa ou passiva, além da efetividade do dano e o nexo de causalidade deste em relação a determinada conduta, também a ocorrência de culpa *lato sensu*. Assim, na responsabilidade civil subjetiva o debate principal se dá em relação à culpa.

O ordenamento jurídico ambiental, pela complexidade dos bens tutelados, rompe com a noção tradicional de responsabilidade civil, exigindo a lógica da imputação objetiva, visto que o bem tutelado é direito coletivo de difícil recuperação ou reparação.

(...)

Assim, no sistema jurídico ambiental brasileiro, a responsabilidade civil objetiva é regra geral e se fundamenta na teoria do risco, não sendo necessário comprovar a culpa do agente para que seja obrigado a reparar o dano causado. Basta que ele assuma o risco de prejudicar o meio ambiente.

Constata-se, assim, que concernente aos danos ambientais, situações em que o Estado participa de forma direta, através de ato comissivo, é aplicada a responsabilidade objetiva baseada no risco administrativo, independentemente da licitude da atividade ou da culpa do agente (MONTEMEZZO, 2008). Todavia, a omissão também é causa de dano ambiental e traz no seu contexto o frustrado princípio do dever estatal não cumprido ao deixar de agir preventivamente em questões ambientais. Dessa forma, o Poder Público passa a descumprir os preceitos constitucionais e infraconstitucionais de zelar por um meio ambiente equilibrado na perspectiva da solidariedade intergeracional (HUPFFER et al., 2012).

O ente público também é passível de responsabilização quando se omite no dever constitucional de proteger o meio ambiente através da falta de fiscalização. Além de violar um dever jurídico, o Estado, pela sua omissão, contribui para a exacerbação de riscos ambientais e assume a responsabilidade pelas consequências dos riscos que podem acometer o ser humano e o meio ambiente.

À luz de tais ensinamentos, Hupffer et al. (2012) asseveram a existência de dois tipos de omissão estatal: omissão específica e omissão genérica. A omissão específica se verifica nas hipóteses em que o dano decorreu diretamente da inação do ente público, em que a inércia administrativa é a causa direta e imediata da ocorrência do resultado danoso. Já a omissão genérica ocorre quando o dano não está diretamente relacionado com a inércia do Estado, mas sim da falta de um serviço, seja porque não funcionou quando deveria ter funcionado, seja porque funcionou mal ou tardiamente, hipóteses estas em que é dispensável a prova de qualquer agente do Estado tenha incorrido em culpa.

Objetiva-se, primordialmente, nessa matéria a prevenção da ocorrência dos danos, razão pela qual também se admite a solidariedade do Estado quando for omissor no seu dever constitucional de proteção ambiental. Além disso, a responsabilidade estatal abrange todos os entes da federação, e pode ser imputada a mais de um deles em um mesmo caso de dano ambiental, caso existam condições fáticas para tanto (MONTEMEZZO, 2008).

O direito de construir é inerente ao direito de propriedade, fato este que atinge a atividade urbanística, porém não impede o controle do solo urbano pelo Poder Público

Municipal. Há a obrigação normativa de respeito à função social da propriedade (art. 5º, XXIII, da CF), bem como as hipóteses de utilidade pública, interesse social ou de baixo impacto ambiental, estas previstas no Novo Código Florestal. O crescimento das cidades acelerou a partir da segunda metade do século XX pelos processos de industrialização, urbanização e êxodo rural, conforme já visto. Naquela época as políticas públicas de habitação para as classes trabalhadoras sequer existiam, sendo que esse “boom” populacional aliado com a omissão estatal contribuíram para que as ocupações fossem feitas de forma precária e informal (SOARES; SILVA; SILVA, 2018).

Na área eleita como propósito desta pesquisa, os imóveis localizados na área compreendida entre a Avenida Beira-Rio e o Rio Mampituba, objeto também das demandas judiciais interpostas pelo Ministério Público Federal, o Município de Passo de Torres figurou como polo passivo, pois agiu com negligência no que se referia ao dever de proteger o meio ambiente, uma vez que não realizou adequadamente a fiscalização das edificações construídas em área de preservação permanente. Nesse diapasão, o MPF entendeu que o ente político omitiu-se quanto à obrigação constitucional de zelar pela conservação das margens do Rio Mampituba, deixando de tomar as providências necessárias para impedir que fossem erguidas construções particulares em área protegida por lei (Processo nº 5003941-20.2012.404.7204 e conexos).

O Poder Público tem o dever específico de fiscalizar a atuação particular, visando à proteção do bem ambiental, bem como de adotar políticas públicas com a mesma finalidade. No entanto, ainda que caiba a responsabilização solidária entre os entes da federação, a respeito do poder de polícia, deve ser seguida a lógica do princípio da predominância dos interesses e ser exercida precipuamente por um dos entes. O princípio da predominância do interesse pressupõe que cabe à União atuar naquelas matérias e questões de predominante interesse geral e nacional, ao passo que aos Estados tocarão as matérias atinentes a interesse regional e, aos Municípios os assuntos de interesse local (SILVA, 2014).

Sob a perspectiva do citado princípio, em razão da área em estudo localizar-se integralmente dentro dos limites territoriais do Município de Passo de Torres, cabe somente a esse ente federativo a responsabilidade pelos danos ambientais provenientes de sua negligência / omissão. Cabendo à municipalidade o exercício do poder de polícia na área eleita, por conseguinte, decorre a responsabilidade pela omissão desse exercício. Se, diante de pleito particular para a construção em área *non aedificandi*, o Administrador permanece silente é intolerável que a partir da omissão estatal se reconheça um salvo-conduto para usar e até abusar dos recursos naturais.

O agravamento fica evidente perante a situação do silêncio do Poder Público, no que toca ao regular exercício do poder de polícia administrativa para a retirada expressa das edificações em áreas de preservação permanente. Ao mesmo tempo, a concessão de alvarás para construção e habite-se, bem como o fornecimento de energia elétrica são os principais fomentadores para o desenvolvimento urbano nessas áreas protegidas.

Cohenca, Scherer e Vieira (2017, p. 55) reforçam que, a maior parte dos loteamentos litorâneos em Passo de Torres, não respeitam a legislação ambiental, localizando-se em área de preservação permanente:

A infraestrutura de acesso e a presença de rede elétrica foram os vetores preponderantes na ocupação dos lotes, além da proximidade a outros núcleos urbanizados, num sistema de atração pela vizinhança. Por outro lado, fornecimento de água, recolhimento de lixo doméstico e rede coletora de esgotos não foram reportados como fatores que influenciaram na ocupação dos loteamentos. Há diversos loteamentos cujos lotes foram vendidos que permanecem desocupados por não existir infraestrutura mínima de acesso aos lotes.

Vale ressaltar que, dentro da área pesquisada, todas as casas possuem fornecimento de energia elétrica e, imagina-se que, s.m.j., as residências também possuam banheiros e cozinhas que despejam os efluentes domésticos *in natura* diretamente no rio. Observa-se, portanto, o completo descaso e uma atuação administrativa equivocada desde o princípio pelo poder executivo municipal, tornando ineficaz a aplicação da legislação ambiental vigente.

Conveniente ilustrar que além da situação fática ambientalmente irregular existente no Município de Passo de Torres, há inúmeras outras APPs de rios em circunstâncias semelhantes. O Ministério Público Federal ajuizou perante a Vara Ambiental e Agrária de Florianópolis a ação civil pública nº 5022956-84.2012.4.04.7200 em face do Município de Governador Celso Ramos, cujo objeto é a obrigação de fazer consistente na adoção de providências necessárias ao impedimento de novas edificações e ao desfazimento daquelas irregularmente erigidas em área de preservação permanente, qual seja a mata ciliar do Rio Antenor, importante curso d'água integrante de unidade de conservação de uso sustentável – APA. Além disso, a ação visa à despoluição do rio, especialmente mediante o lacre de canalizações dos esgotos /efluentes ali lançados, assim como a recuperação ambiental de toda a sua mata ciliar (Ação Civil Pública 5022956-84.2012.4.04.7200). Descreve-se trecho da petição inicial a seguir:

A omissão dos órgãos competentes e a certeza de impunidade dos particulares, no entanto, são fontes diretas da degradação ambiental. O caso sob análise é mais um a

demonstrar o desrespeito à legislação em vigor e à proteção dos recursos naturais, desde os mais essenciais, como a água. Há que se lembrar, ainda, que a maioria das construções que hoje colocam em risco a perpetuação do curso d'água, são residências secundárias – de veraneio na praia do Antenor –, cujos responsáveis sequer se preocupam com a contaminação da água do mar, caminho natural do deságue do rio transformado em canal de esgoto cloacal (BRASIL, 2016b).

Diante disso, cabe ao Poder Público coibir novas ocupações e regularizar as que já existem. Na revisão de planos diretores municipais o planejamento urbano deve levar em conta não só as exigências legais, mas principalmente os estudos técnicos que levem à identificação de áreas de risco e alguma forma de minimizá-las ou até mesmo eliminá-las. Hupffer et al. (2012, p. 123) concluem que:

Todos nós sabemos das dificuldades orçamentárias dos municípios brasileiros, os quais, sem dúvida, encarnam o primo pobre da federação, formada pelos municípios mais Estados e União. Mas há de se definir limites de flexibilidade que resgatem o bom senso e não possam ser confundidos com simples negligência. Exemplo são programas cuja exequibilidade se dilua ao longo do tempo e, com isso, reduzam os investimentos, mas não a simples ignorabilidade que demanda a lembrança de negligência.

## 5.6 POLÍTICAS PÚBLICAS E POSSÍVEIS SOLUÇÕES

A recuperação das áreas de preservação permanente resulta na melhoria da qualidade ambiental. Os instrumentos legais disponíveis ao Poder Público para fins de proteção ambiental são diversos, como a criação de unidades de conservação, a criação de legislação urbanística adequada, criação de fundações ou secretarias especiais, entre outros. Utilizar tais instrumentos não é só uma prerrogativa, mas sim um dever constitucional, pois não há como dispor de um direito fundamental.

Levando-se em consideração que a maioria dos problemas ambientais concernentes às edificações em áreas de interesse ambiental encontra-se já materializados, haja vista o fato de o homem historicamente ocupar as margens de rios por serem considerados mais férteis, planos e, obviamente, acessíveis à água, resta ao Poder Público intervir no uso e ocupação do solo em imóveis particulares, com a finalidade de remover tais construções. Entretanto, a simples retirada e ou demolição de imóveis, especificamente os residenciais não consiste numa tarefa de fácil execução, já que confronta com o direito à moradia e com o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana (SOARES; SILVA; SILVA, 2018).

À vista disso, cabe ao Estado garantir a preservação do meio ambiente sem prejudicar o exercício do direito humano à moradia, razão pela qual a regularização fundiária

sustentável é um dos instrumentos fundamentais disponíveis como alternativa à irrestrita remoção / demolição dos imóveis irregulares. A regularização fundiária apresenta-se como o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado - art. 2º, II, c, da Resolução CONAMA nº 369/2006 (BRASIL, 2006). A regularização fundiária deixa de ser uma relação individual entre o morador da área irregular e o Estado, ou o proprietário, para ser uma política pública a ser assumida pelo Poder Público, dada a dimensão da irregularidade urbana das cidades (PRESTES, 2006).

Contudo, compete ao Município adotar as providências necessárias para impedir novas edificações e intervenções no rio e em suas margens, para o desfazimento das edificações irregulares através de demolição direta e/ou ajuizamento de ações próprias, lacre de esgoto nas águas do rio, bem como para uma efetiva recuperação ambiental do ecossistema. Necessário lembrar, ainda, que a nova lei atinente à regularização fundiária (BRASIL, 2017a) provoca que o Poder Público atue de forma proativa no processo de regularização fundiária urbana, não deixando de levar em consideração os direitos fundamentais envolvidos no processo.

O grande desafio da gestão ambiental municipal, portanto, é exigir o cumprimento da função ambiental da propriedade privada. Além disso, o poder público local deve exigir o planejamento comum integrado com as políticas públicas ambientais, avaliar os impactos econômicos da atividade, aplicar medidas mitigadoras e compensatórias aos empreendedores, monitorar de forma adequadas as atividades potencialmente poluidoras exigindo, inclusive, renovação de licenças, sob pena de cessação da atividade. Enfim, deve existir o equilíbrio ambiental no espaço urbano de modo que contemple a realidade local e o tipo de atividade desenvolvida.

Dos casos práticos discutidos, é possível vislumbrar, inclusive, um grande aliado do Poder Público na proteção, na recuperação e principalmente na devida aplicação das políticas públicas: o Ministério Público. Tal instituição tem o condão de promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (BRASIL, 1988). Além das funções institucionais previstas na Constituição Federal, o Ministério Público atua precipuamente na defesa do meio ambiente desde a criação da Política Nacional do Meio Ambiente, em 1981, através da Lei nº 6.938, bem como da regulamentação da Lei da Ação Civil Pública em 1985 (Lei nº 7.347/85), principais instrumentos de combate na tutela ambiental prevista na legislação brasileira.

O Ministério Público, tanto no âmbito estadual quanto do federal, é responsável pela fiscalização, e até mesmo pela inauguração de litígios, quando se trata de normas protetoras ao meio ambiente. A aludida instituição traz consigo enorme responsabilidade na tutela ambiental. O MP tem a incumbência institucional de proteção ao meio ambiente, judicial ou extrajudicialmente, com os mais variados instrumentos de composição disponíveis ao órgão, atuando no processo como autor da ação ou fiscal da lei.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa analisou o conflito das construções irregulares em área de preservação permanente de rios localizados em área urbanizada. Para tanto, foi descrito o processo de urbanização no Brasil, com ênfase na ocupação das áreas próximas das margens dos rios desde o início da civilização humana, a fim de ser constatada a origem histórica do problema.

Além disso, discutiu-se a responsabilidade estatal, especialmente do Poder Público Municipal, como principal causa incentivadora da construção irregular nas APPs. Foi feita, ainda, uma cronologia da legislação pátria concernente ao meio ambiente, como forma de orientar na mitigação dos conflitos existentes nas áreas de preservação permanente das cidades brasileiras.

Ressaltou-se que somente em 1978, através da promulgação da Lei nº 6.535 e com a inclusão da alínea “i” no artigo 2º, da Lei nº 4.771/1965, parte da doutrina entendeu que o Código Florestal também poderia ser aplicado em área urbana. Todavia, com a vigência da Lei nº 7.803/1989, a área urbana passou a ser tutelada expressamente, remetendo ao plano diretor dos municípios a possibilidade do enquadramento, gerando, sobretudo, interpretações conflitantes sobre a aplicabilidade da legislação municipal nas APPs. Inegável, contudo, que o Novo Código Florestal de 2012 deixou clara a aplicabilidade das restrições atinentes à área de preservação permanente também nas áreas urbanas.

Dessa forma, como os códigos florestais de 1934 e 1965 faziam referência somente ao ambiente rural, muitas ocupações urbanas ocorreram sob sua vigência. Por conseguinte, ao analisar se uma construção em área de preservação permanente é irregular, deve ser perquirida a data de sua edificação. Na hipótese de ter sido construída antes de 18/07/1989, deve ser observada a Lei de Uso e Parcelamento do Solo Urbano com distanciamento das margens de no mínimo 15 metros. Com efeito, na hipótese de ter sido construída a partir dessa data, devem ser observados os limites definidos no código florestal então vigente, o de 1965 ou o de 2012. Por essa razão, construções que foram erguidas sob a égide da Lei nº 6.766/1979 e que tenham respeitado o limite de 15 metros, terão seus atos jurídicos perfeitos preservados.

Por outro lado, não são poucas as vezes que o direito à moradia adequada conflita com o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. De fato, a Constituição Federal de 1988 instituiu tanto a moradia como o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direitos fundamentais da pessoa humana. Observou-se que ambos os princípios

constitucionais estão entrelaçados numa mesma perspectiva de direitos internacionais dos direitos humanos alçados em patamares de idêntica equivalência protetiva. Impensável, portanto, tratar do direito à moradia sem levar em consideração o local que deve ser ecologicamente equilibrado, com condições mínimas de habitabilidade, segurança, saneamento e equipamentos urbanos básicos.

Considerando a intensa urbanização brasileira das últimas décadas, decorreram grandes consequências ambientais como a poluição e a ocupação de áreas inadequadas para habitação, resultado do modelo excludente e classista que foi adotado. Esta situação relaciona-se diretamente com os direitos fundamentais da moradia e do meio ambiente ecologicamente equilibrado, essenciais para a garantia das condições mínimas de sobrevivência e desenvolvimento humano. Nesse passo, quando se identifica um conflito entre a proteção ambiental e a regularização das habitações já consolidadas em área de preservação permanente, imprescindível a utilização do sopesamento. Leva-se em consideração, nos casos concretos, a configuração típica do caso e suas circunstâncias especiais.

Diante do caso concreto, é mister a aplicação do princípio da proporcionalidade. Através de juízos comparativos de ponderação dos direitos envolvidos no objeto da relação jurídica, deverá ser promovida a sua harmonização, que resultará na redução proporcional do âmbito da aplicação de ambos os direitos fundamentais (redução bilateral ou unilateral dos direitos). Desse modo, o que se almeja é que além do Poder Judiciário, também o Poder Legislativo, no exercício do processo legislativo, bem como o Poder Executivo nas esferas Municipal, Estadual e Federal, ao mesmo tempo que zelem pelo meio ambiente, realizem a ponderação dos direitos fundamentais na criação e implementação de políticas públicas destinadas a efetivar aqueles direitos fundamentais.

Assim, a fim de analisar a problemática da construção irregular em áreas de preservação permanente de rios, estudou-se a urbanização da área de preservação permanente do Rio Mampituba, no Município de Passo de Torres, na área compreendida entre a Ponte Anita Garibaldi e a Ponte Pênsil. Através de um diagnóstico jurídico da situação das APPs no Município de Passo de Torres, foram analisados alguns imóveis edificadas na margem do Rio Mampituba, bem como as medidas adotadas pelo Ministério Público Federal para coibir tal irregularidade nesse local.

O fenômeno da ocupação humana das áreas de preservação permanente dos rios impacta seriamente seus processos naturais, gerando diversos problemas socioambientais. Diante disso, a pesquisa apontou como uma das causas do problema a omissão do Poder

Público, especialmente o municipal, em manter-se inerte perante às constantes intervenções em APP, bem como a falta de políticas públicas voltadas a esse setor.

Ao passo que praças públicas são construídas, em locais que deveriam ser preservados, com recursos públicos federais, há pouco espaço financeiro para a regularização fundiária do Município de Passo de Torres. A expressiva demora na execução do plano de regularização fundiária sustentável perquirida pelo MPF, e acordada em processo judicial, contrapõe-se com a agilidade do Poder Público Municipal em investir no turismo da região, sem se preocupar com as consequências ambientais decorrentes dessas intervenções públicas na área de preservação permanente do Rio Mampituba.

Como possíveis soluções para as construções já existentes em APP apresentou-se a regularização fundiária como o instrumento mais viável, especialmente quando as construções irregulares já estão materializadas. No entanto, cabe ao Poder Público adotar as medidas necessárias para impedir novas edificações e intervenções nas margens dos rios por meio da fiscalização administrativa e, como medida extrema, o ajuizamento das ações demolitórias respectivas.

Por outro lado, reputa-se como enorme desafio, a mudança de paradigma. Uma boa gestão ambiental exige enxergar os mesmos problemas com um outro olhar. Essa visão deve ser interdisciplinar, permear questões urbanas nas suas diversas dimensões (social, cultural, etc.), buscando assim soluções que visem à melhora da qualidade de vida nas cidades e ao mesmo tempo condições tanto para o processo de planejamento, quanto para a execução das políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

- ABIKO, Alex Kenia; ALMEIDA, Marco Antônio Plácido de; BARREIROS, Mário Antônio Ferreira. **Urbanismo: História e Desenvolvimento**. 1995. 47 f. Monografia (Especialização) - Curso de Engenharia Civil, Usp, São Paulo, 1995. Cap. 2.
- ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. Tradução de Virgílio Afonso da Silva.
- AMADO, Frederico. **Direito ambiental esquematizado**. 7. ed. São Paulo: Método, 2016.
- ARAÚJO, Giselle Marques de. **Função ambiental da propriedade privada: sob a ótica do STF**. Curitiba: Juruá Editora, 2015.
- ARAÚJO, Giselle Marques de. Função ambiental da propriedade: uma proposta conceitual. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 14, n. 28, p.251-276, jan./abr. 2017.
- ASSAD, Leonor. Cidades nascem abraçadas a seus rios, mas lhe viram as costas no crescimento. **Ciência e Cultura**, São Paulo, v. 65, n. 2, p.6-9, 20 abr. 2013.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: Os conceitos fundamentais**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.
- BECKER, Bertha K. **Levantamento e avaliação da política federal de turismo e seu impacto na região costeira**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, 1995.
- BENEVOLO, Leonardo. **História da Cidade**. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 1997.
- BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos. Constitucionalização do Ambiente e Ecologização da Constituição Brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.) **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007. parte II, p. 57-130.
- BERRIEL, Carlos Eduardo Ornelas. Cidades utópicas do renascimento. **Ciência e Cultura**, São Paulo, v. 56, n. 2, p.46-48, abril/junho 2004.
- BITENCOURT, Neres de Lourdes da Rosa. **Percepção socioambiental e modos de vida: litoral sul de Santa Catarina, Brasil**. Florianópolis: Insular, 2016.
- BORGES, Luís Antônio Coimbra et al. Áreas de preservação permanente na legislação ambiental brasileira. **Ciência Rural**, [s.l.], v. 41, n. 7, p.1202-1210, jul. 2011.
- BRANDÃO, Júlio Cezar Lima. **Novo Código Florestal Brasileiro: Anotações à lei 12.651/12 com as alterações da Lei 12.727/12**. Curitiba: Juruá, 2013.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília. 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 22 mar. 2018.

BRASIL. **Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.** Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Rio de Janeiro, 1942. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del4657.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657.htm)>. Acesso em: 20 maio 2018.

BRASIL. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Brasília, 2002a.

BRASIL. **Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. BRASÍLIA. 2001.

BRASIL. **Lei 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. Brasília, 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm)>. Acesso em: 20 maio 2018.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nos 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória no 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nos 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar no 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei no 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Brasília, 2017a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm)>. Acesso em: 20 maio 2018.

BRASIL. **Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965.** Institui o novo Código Florestal. Brasília, 1965.

BRASIL. **Lei nº 7.803, de 18 de julho de 1989.** Altera a redação da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e revoga as Leis nºs 6.535, de 15 de junho de 1978, e 7.511, de 7 de julho de 1986. Brasília.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução nº 303, de 20 de março de 2002.** Dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente. Brasília, 2002b. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=299>>. Acesso em: 20 maio 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução nº 369, de 29 de março de 2006**. Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP. Brasília, 2006. Disponível em: <<http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=489>>. Acesso em: 20 fev. 2019.

BRASIL. Ministério Público Federal. Câmara de Coordenação e Revisão, 4. **Regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanente** / 4ª Câmara de Coordenação e Revisão, Meio Ambiente e Patrimônio Cultural. Brasília: MPF, 2018a. 122 p. (Séries manuais de atuação; 6)

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.245.149**. Ministério Público do Mato Grosso do Sul. Ronaldo Antônio Gregório. Relator: Ministra Regina Helena Costa. Brasília, DF, 15 de março de 2017. Diário Oficial da União. Brasília, 2017b.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.770.753-SC (2018/0263114-1)**. Município de Joinville. Domiciano Gomes Filho, Marlene Maria Lima. Relator: Ministro Paulo de Tarso Sanseverino. Joinville, SC, 13 de novembro de 2018c.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 518.490-SC (2015/0047822-0)** Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Julius Bruno Ewald Arrio Heidrich. Relator: Ministro OG Fernandes. Brasília, DF, 15 de outubro de 2018b.

BRASIL. Tribunal Judiciário de São Paulo. **Processo nº 1.005.757**. Relator: Ministro Celso de Mello. São Paulo, SP, 14 de novembro de 2016a.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Ação Civil Pública 5.022.956-84.2012.4.04.7200**. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Nisomar Manoel Duarte. Ministério Público Federal. Brasília, DF, 04 de agosto de 2016b.

BRUMES, Karla Rosario. **Cidades: (Re)Definindo seus papéis ao longo da história**. Caminhos de Geografia: Programa de Pós-Graduação em Geografia, Uberlândia, n. 2, p.47-56, mar. 2001.

CARDOSO, Luis Gustavo; HAIMOVICI, Manuel. Caracterização tecnológica, social, econômica e ecológica da atividade pesqueira sediada em Passo de Torres, Santa Catarina, Brasil. **Bol. Inst. Pesca**, São Paulo, v. 3, n. 37, p. 275-288, 2011.

CARVALHO, Lucas Azevedo de. As áreas de preservação permanente e o meio urbano: a aplicabilidade condicional do novo código florestal. **Revista de Direito Ambiental**, Porto Alegre, v. 76, n. 19, p.285-300, out. 2014. Trimestral.

COHENCA, Daniel; SCHERER, Marinez E. G.; VIEIRA, Carlos A. O. Ocupação Na Zona Costeira Do Sul De Santa Catarina: Uma Análise Histórica De Vetores E Processos. **Geosul**, Florianópolis, v. 32, n. 64, p.47-65, ago. 2017. Quadrimestral.

COY, Martin. A interação rio-cidade e a revitalização urbana: experiências europeias e perspectivas para a América Latina. **Confins**, n.18, s.p., 2013.

D'AQUINO, Carla de Abreu et al. Caracterização oceanográfica e do transporte de sedimentos em suspensão no estuário do Rio Mampituba, SC. **Revista Brasileira de Geofísica**, [s.l.], v. 29, n. 2, p.217-230, jun. 2011.

DAVIS, Kingsley. **Cidades: a urbanização da humanidade**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978. p. 50

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 16 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

FRANCO, José Gustavo de Oliveira. **Direito Ambiental Matas Ciliares: Conteúdo Jurídico e biodiversidade**. Curitiba: Juruá Editora, 2005.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo Curso de Direito Civil: Parte Geral**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GODOY, Paulo Roberto Teixeira de; BRAY, Silvio Carlos. Considerações sobre o espaço urbano no Brasil. In: GERARDI, Lucia Helena de Oliveira. (Org.). **Ambientes: estudos de Geografia**. Rio Claro - SP: Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2003, p. 185-200

GOLDENBERG, Mirian. **A arte de pesquisar: Como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais**. 8. ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.

GONÇALVES, Eloísa Dias; SOUZA, Vinícius Ferrarezi de. Direito à moradia: a possibilidade de regularização fundiária nas áreas de preservação permanente / Right to habitation. **Revista Direito e Práxis**, [s.l.], v. 3, n. 4, p.96-111, 7 ago. 2012.

GOULARTI FILHO, A. **Formação Econômica de Santa Catarina**. 3. ed. Florianópolis: UFSC, 2016. v. 1. 431 p.

GOULARTI, Juliano Giassi. Migrações e Urbanização em Santa Catarina. **Revista de Desenvolvimento Socioeconômico em Debate – RDS**, [s.l.], v. 1 n. 2, p. 85-105, 2015.

HUPFFER, Haide Maria et al. Responsabilidade civil do Estado por omissão estatal. **Revista Direito Gv**, [s.l.], v. 8, n. 1, p.109-129, jun. 2012.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades**. 2017. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/passos-dos-reis/panorama>>. Acesso em: 20 maio 2018.

JACOBI, Pedro R; MOMM-SCHULT, Sandra I; BOHN, Noemia. Ação e reação: Intervenções urbanas e a atuação das instituições no pós-desastre em Blumenau (Brasil). **Eure (Santiago)**, [s.l.], v. 39, n. 116, p.243-261, jan. 2013.

JONAS, Hans. **O princípio responsabilidade: ensaio de uma ética para a civilização tecnológica.** Traduzido por Marijane Lisboa e Luiz Barros Montez. Rio de Janeiro: Contraponto; Ed. PUC-Pio, 2006.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade.** 5. ed. São Paulo: Centauro, 2008.

LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Meio ambiente e responsabilidade civil do proprietário: análise do nexos causal.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

LIMA, Eduardo Bastos Moreira. **Dificuldade na aplicação dos conceitos de área de preservação permanente em áreas urbanas consolidadas.** 2014. 71 f. TCC (Graduação) - Curso de Geografia, Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.

LISBOA, José Herbert Luna. Direito à moradia e ao meio ambiente equilibrado: ponderação entre direitos internacionais dos direitos humanos. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, v. 22, n. 5177, p. 1-4, 3 set. 2017. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/59593>>. Acesso em: 16 ago. 2018.

LOPES MEIRELLES, Hely. **Direito de construir.** 10 ed. Atualizada por Adilson Abreu Dallari; Daniela Libório di Sarno; Luiz Guilherme da Costa Wagner Jr.; Mariana Novis. Malheiros, 2011.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro.** 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARICATO, Erminia. **Brasil, cidades: alternativa para a crise urbana.** Petrópolis, Vozes, 2016.

MARQUES, Alessandra Garcia; GONÇALVES, Meri Cristina Amaral. **A colisão dos direitos fundamentais ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à moradia no caso do aquífero Rio Branco.** Boletim Jurídico, Uberaba/MG, a. 13, no 1118. Disponível em: <<https://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/artigo/2956/a-colisao-direitos-fundamentais-aomeio-ambiente-ecologicamente-equilibrado-moradia-caso-aquifero-rio-branco>> Acesso em 16 ago. 2018.

MATTOS, Fernanda Miranda Ferreira de; FROTA, Ellen Larissa de Oliveira; BRITO, Walter Siqueira. A possibilidade de regularização fundiária em Área de preservação Permanente. **Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM**, Belo Horizonte, v. 15, n. 51, p. 61-70. jan./mar. 2014.

MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente.** 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MONTEMEZZO, Patrícia. **A prudência ambiental e o papel do Estado nos danos gerados por sua omissão.** 2008. 129 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Direito, Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2008.

MUMFORD, Lewis. **A Cidade na História: suas origens, transformações e perspectivas**. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

OLIVEIRA JÚNIOR, Zedequias de. **Áreas de preservação permanente urbana dos cursos d'água: Responsabilidade do Poder Público e Ocupação Antrópica à Luz do Novo Código Florestal e seus Reflexos Jurídicos**. Curitiba: Juruá, 2014.

OLIVEIRA, André Soares; CORTE, Thaís Dalla. Da função social à função ambiental da propriedade: as áreas de proteção permanente e reservas legais no novo código florestal. In: CONGRESSO NACIONAL CONPEDI UFPB, 23., 2014, João Pessoa. **Anais...** . João Pessoa: Conpedi, 2014. p. 1 - 27.

PACHECO, Juliana Muniz. **Área de preservação permanente em zona urbana e regularização da moradia**. 2013. 272 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, PUC/SP, São Paulo, 2013.

PASSO DE TORRES. Prefeitura de Passo de Torres. **História**. 2018. Disponível em: <<http://www.passodetorres.sc.gov.br/cms/pagina/ver/codMapaItem/21527>>. Acesso em: 09 nov. 2018.

PASSO DE TORRES. Prefeitura de Torres. **Rio Mampituba**. 2018. Disponível em: <<https://torres.rs.gov.br/viva/rio-mampituba/>>. Acesso em: 11 mar. 2019.

PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida. Impressões práticas sobre o sistema da regularização fundiária urbana idealizado pela Lei 13.465/17 (arts. 9º a 54). In: PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida (Org.). **Regularização fundiária: Lei 13.465/2017**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. Livro eletrônico.

PESSÔA, José. Cidade barroca ou tardo medieval? A arquitetura na definição dos traçados urbanos da América Portuguesa. **CONGRESSO INTERNACIONAL DEL BARROCO IBEROAMERICANO**, 3, Sevilha, Espanha. Barroco Iberoamericano. Territorio, Arte, Espacio y Sociedad. Universidad Pablo Olavide, v. 2. p. 1339-1346, 2001.

PINTO, Victor Carvalho. **Mitos e verdades sobre a nova lei da regularização fundiária urbana**. 2017. Disponível em: <<https://caosplanejado.com/mitos-e-verdades-sobre-a-nova-lei-da-regularizacao-fundiaria-urbana/>>. Acesso em: 31 jul. 2018.

PRESTES, Vanêsa Buzelato. Municípios e meio ambiente: a necessidade de uma gestão urbano-ambiental. In: PRESTES, Vanêsa Buzelato (Org.). **Temas de Direito Urbano-Ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p. 19-50.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Universidade Feevale, 2013.

SANTOS, Cláudia Regina dos. **Proposta dos critérios de planejamento da gestão integrada da orla marítima dos municípios do setor Centro-Norte do litoral de Santa Catarina**. 2005. 52 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Master Universitário em Gestão Integrada em Áreas Litorâneas, Fundação Universitária Empresa da Província de Cádiz, Universidade de Cádiz, Cádiz, 2005.

SANTOS, Jamilly Karla de Jesus dos. **Ocupação Irregular**: Comunidade Augustolândia - Santa Rita - PB. 2017. 35 f. TCC (Graduação) - Curso de Geografia, Universidade Estadual da Paraíba, Guarabira, 2017. Cap. 2.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo, Hucitec, 1993.

SENA, Maria de Fátima Alves de; QUEIROZ, Odaléia T. M. M.. Impactos ambientais e sócio-culturais do turismo de segunda residência: o caso de Ponta da Tulha, Ilhéus, BA. **Caderno Virtual de Turismo**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 4, p.94-106, 2006

SIEBERT, Claudia. **Pós-desastre**: reconstruindo a armadilha. *Jornal Expressão Universitária*, Blumenau, p. 6-7, 01 fev. 2011.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, Renan Luiz dos Santos. Regularização fundiária urbana e a Lei 13.465/2017: aspectos gerais e inovações. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, v. 13, p. 131-143, 2017.

SJOBORG, G. Origem e evolução das cidades. In: **Cidades**: A urbanização da humanidade. 3

SOARES, Alexandra Fátima Saraiva; SILVA, Luís Fernando de Moraes e; SILVA, Lucas Rogério Vieira. A Gestão de Ocupações Urbanas em áreas de preservação permanente. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE GESTÃO AMBIENTAL, 9., 2018, São Bernardo do Campo. **Anais...** . São Bernardo do Campo: Ibeas, 2018. p. 1 - 10.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **Capitalismo e Urbanização**. São Paulo: Contexto, 1994.

TAKAHACHI, Clarissa Mineko et al. Os múltiplos desafios de um rio urbanizado: uso e ocupação do solo na bacia hidrográfica do Rio Araújo. **Urbana**, Cidade do México, v. 18, p.44-70, dez. 2017.

ZARELLI, Renata Calheiros; ARAÚJO JÚNIOR, Miguel Etinger de. Regularização Fundiária Urbana e a Instrumentalização da Justiça Ambiental e Social: Primeiras Impressões da Lei Federal nº 13.465/2017. **Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas**, Maranhão, v. 3, n. 2, p. 41-56, jul./dez., 2017.

ZOMER, Sidnei Luis da Cruz; BENDO, Rafaela. Relatório Técnico nº 43. Criciúma: MPF, 2011.