

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

### THE URBANIZATION OF PERMANENT PRESERVATION AREA OF RIVERS AND THEIR LEGAL REFLECTIONS

Nilzo Ladwig<sup>1</sup>  
Luciana Andrade Del Castanhel<sup>2</sup>

Submetido: 14/01/2021 / Aceito: 27/05/2021 / Publicado: 31/10/2021.

#### Resumo

O processo de urbanização de Santa Catarina é o reflexo do que aconteceu no Brasil, foi acelerado fazendo que as cidades se desenvolvessem sem considerar o contexto da paisagem. As margens de rios foram ocupadas e edificadas deixando como herança impactos ambientais nas áreas de preservação permanente (APP). Assim, as construções acabaram não obedecendo ao afastamento necessário para a preservação do próprio rio. Nesse contexto, a pesquisa objetivou analisar o conflito das construções irregulares em área de APP de rios localizados em área urbanizada caso do Rio Mampituba no município de Passo de Torres, estado de Santa Catarina. 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. Discutiu-se a responsabilidade estatal, como principal causa incentivadora da construção irregular nas APPs. A pesquisa qualitativa e descritiva adotou a revisão bibliográfica sistematizada e a digressão legislativa ambiental brasileira, assim foi possível obter como resultado a análise dos conflitos quanto à aplicabilidade da norma perante às edificações irregulares em área de APP. Por outro lado, verificou-se alguns meios para prevenir, atenuar e, quando necessário, combater a problemática da construção irregular em área de preservação permanente de rio urbanizado.

**Palavras-chave:** Cidade, Legislação, Regularização fundiária.

#### Abstract

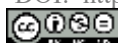
The urbanization process of Santa Catarina is a reflection of what happened in Brazil, it was accelerated causing cities to develop without considering the context of the landscape. The banks of rivers were occupied and built, leaving inherited environmental impacts in the areas of permanent preservation. Thus, the buildings ended up not obeying the necessary distance for the preservation of the river itself. In this context, the research aimed to analyze the conflict of irregular constructions in an APP area of rivers located in an urbanized area such as the Mampituba River in the municipality of Passo de Torres, state of Santa Catarina. To this end, the urbanization process in Brazil was described with an emphasis on the occupation of areas close to the banks of rivers, since the beginning of human civilization, in order to verify the historical origin of the problem. State responsibility was discussed, as the main reason for encouraging irregular construction in APPs. The qualitative and descriptive research adopted the systematic bibliographic review and the Brazilian environmental legislative digression, so it was possible to obtain as a result the analysis of conflicts

<sup>1</sup> Doutor em Engenharia Civil. Universidade do Extremo Sul Catarinense. E-mail: ladwig@unesc.net

<sup>2</sup> Mestrado em Ciências Ambientais. Universidade do Extremo Sul Catarinense. E-mail: lu9924@hotmail.com

DOI: <http://dx.doi.org/10.24021/raac.v19i1.6010>

Vol. 19, N. 1 (2022)



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

regarding the applicability of the standard in the face of irregular buildings in the area of APP. On the other hand, some means were found to prevent, mitigate and, when necessary, combat the problem of irregular construction in an area of permanent preservation of an urbanized river.

**Keywords:** City, Legislation, Land regularization.

## INTRODUÇÃO

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. Nesse contexto, a ocupação desordenada das áreas de preservação permanente de rios, foi tolerada e até muitas vezes incentivada pelo Poder Público, especialmente o Municipal que, durante muitos anos, adotou postura inerte ao não exercer seu poder de polícia administrativa ao deixar que fossem edificadas residências em local não permitido pela legislação ambiental. Além disso, permitiu a instalação de serviços públicos, como o fornecimento de água e luz, o que possibilitou a urbanização das margens dos seus rios (OLIVEIRA JÚNIOR, 2014).

Portanto, o problema urbano decorrente da ocupação de APP de rios à luz da legislação merece atenção. Assim surgiu o objetivo da pesquisa que se dedicou em abordar de forma crítica e com ênfase na legislação vigente, o conflito das ocupações residenciais na área de APP dos rios localizados especialmente em área urbanizada.

## MATERIAL E MÉTODOS

### Localização e caracterização da área de estudo

Para atender o objetivo da pesquisa 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 federal que faz divisa entre os estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina. A área geográfica do município é de 99075 km<sup>2</sup>, tendo como limites os municípios: ao norte

DOI: <http://dx.doi.org/10.24021/raac.v19i1.6010>

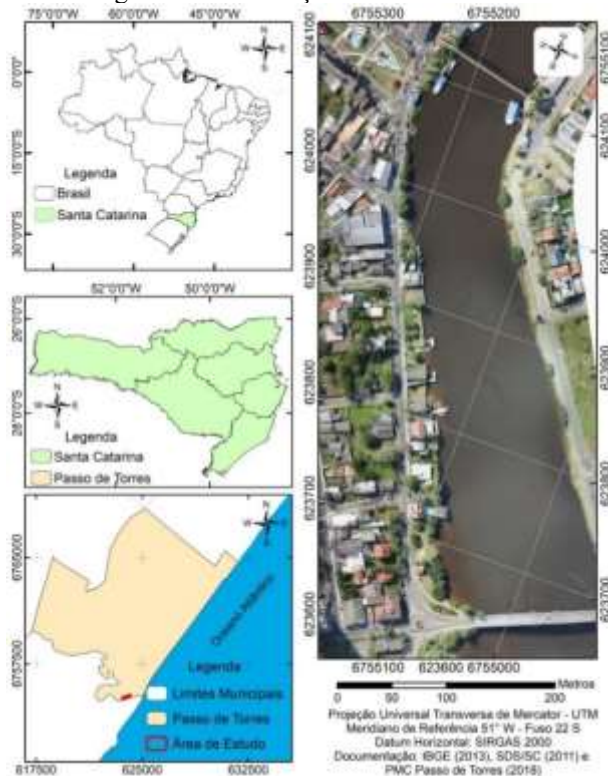
Vol. 19, N. 1 (2022)



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

Balneário Gaivota, ao sul Torres (RS), a oeste São João do Sul e a leste o Oceano Atlântico (PASSO DE TORRES, 2018).

Figura 1 – Localização da área de estudo



Fonte: Laboratório de Planejamento e Gestão Territorial – LabPGT/UNESC, 2019

## Metodologia

A metodologia da pesquisa usou dos seguintes procedimentos metodológicos. A etapa I consistiu em descrever o processo de urbanização no Brasil com ênfase na ocupação residencial das áreas próximas dos rios. Esta foi realizada 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 feita a descrição e caracterização histórica do processo de ocupação da área de preservação permanente objeto da pesquisa, bem como a visita in loco para o reconhecimento do local e confirmação dos dados vislumbrados na pesquisa bibliográfica.

A etapa II trabalhou a discussão da responsabilidade do Poder Público, especialmente o Municipal, como principal incentivador na ocupação residencial dessas áreas de preservação permanentes. Nesta etapa da pesquisa 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 pesquisadora teve livre acesso aos referidos documentos uma vez que é servidora efetiva há 17 anos do MPF. Torna-se, ainda relevante que o tema ambiental, especificamente construção em área de preservação permanente de rio federal, é recorrente no Gabinete do 3º Ofício da Procuradoria da República de Criciúma, Estado de Santa Catarina.

A última etapa da pesquisa preocupou-se em analisar a ocupação das APPs de rios considerando a legislação vigente como elemento de orientação na mitigação dos conflitos existentes nas cidades brasileiras. Nesta discussão utilizou-se 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 e cortada pelo Rio Mampituba. 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.

## DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

### 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 situa-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 e 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 e BENDO, 2011), e atendo-se à área selecionada para estudo, 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 edificados 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 e 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).

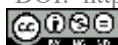
Importante salientar, entretanto, que foram excluídos do levantamento da Assessoria Técnica do MPF os imóveis construídos antes do ano de 1978. A justificativa para a eleição desse critério decorre do fato de só estarem disponíveis para consulta via internet as imagens de satélite daquele ano, não havendo, 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 edificadas 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 danos ao meio ambiente. 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, 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).

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 em audiência de conciliação. 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).

Além disso, 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 planejamento 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, 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 ao Município de Passo de Torres, foi requerida a extinção do processo com julgamento do mérito, por ter sido homologado o acordo judicial.

Diante disso, o Juiz 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. 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.

### **A urbanização da Avenida Beira-Rio no Município de Passo de Torres**

Nesta pesquisa elegeu-se como área de estudo os imóveis localizados no espaço compreendido 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 1 e figura 2, 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.

### **Análise da ocupação da APP do Rio Mampituba**

O rio Mampituba é um sistema hidrográfico que tem suas nascentes nas escarpas basálticas da Serra Geral no município de São Francisco de Paula, Estado do Rio Grande do Sul e deságua no oceano Atlântico, após percorrer 62 Km de oeste à leste. Na sua porção final é caracterizado por um padrão meandrante 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, desaguardo 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 socioespaciais (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 usados para descanso de fim-de-semana ou férias e cujos moradores não estavam presentes na data do Censo (SENA e 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) 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 e 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 e 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 e 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:

i. 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.

ii. 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.



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

iv. 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 et al., 2017). Através de fotografias aéreas de 1938 Cohenca et al. (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.

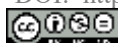
Assim, considerando que a história de Passo de Torres está diretamente ligada a sua posição estratégica à margem do Rio Mampituba, passagem de tropeiros vindos do Rio Grande do Sul em direção à província de São Paulo, os maiores vetores que influenciaram sua ocupação foram: construção de residência de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

### **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. 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 de imagens aéreas do ano de 1978 fornecida pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável de Santa Catarina – SDS, bem como por meio de uma ortofoto de alta 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 fotografia aérea do ano de 1978.

Foi possível verificar, analisando a fotografia aérea de 1978, que já existiam algumas construções nas margens do Rio Mampituba. Entretanto, muitas delas não correspondem àquelas existentes nos dias atuais, o que leva a crer que se tratava de galpões de pesca que foram sendo substituídos por outras edificações. Em visita à área de estudo, realizada no dia 04/04/2019, passou-



se a analisar em campo 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, conforme constante no quadro 2.

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 levantamento da Assessoria Técnica foi elaborado. Este imóvel será denominado como Polígono 44-A. A segunda construção é o imóvel denominado 55-A, que está do lado direito do Polígono 54 (Figura 3).

Quadro 1 – Imóveis analisados em campo

Polígono	Descrição do Imóvel
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: MPF, 2019

Na figura 2 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, bem como tiveram sua construção realizada após o ano de 1978. Dessa forma, tais imóveis estão em desconhecimento 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 conservada, 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 3, 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 2, 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 a paisagem do local.

### **Da responsabilização do poder público – incentivo velado da municipalidade na construção em áreas irregulares**

O art. 23, VI, da CF confere competência comum aos entes públicos federados para proteger o meio ambiente, sendo assim, 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 art. 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.

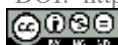
Conveniente a reflexão de Jonas (2006) ao afirmar que o exercício do poder pelo Estado, sem a observação do dever, é irresponsável, isto é, o não cumprimento do dever estatal de assegurar a permanência da vida humana sobre a terra representa uma quebra da relação de confiança presente na responsabilidade. 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 perdeu-se 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 assume 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).

Figura 2 –Margem do rio Mampituba com indicação dos imóveis analisados



Fonte: Laboratório de Planejamento e Gestão Territorial – LabPGT/UNESC, 2019

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 omisso 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 et al., 2018).

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, cabe mormente ao município a responsabilidade pelos danos ambientais provenientes de sua negligência / omissão. Cabendo a esse ente federativo o exercício do poder de polícia na área, 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.

Vale ressaltar, ainda, que no geral as casas possuem fornecimento de energia elétrica, 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.

Diante disso, cabe ao Poder Público coibir novas ocupações e regularizar aquelas 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.

### **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 et al., 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.



## 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 Município de Passo de Torres, com ênfase na ocupação das áreas próximas das margens do rio Mampituba. Além disso, discutiu-se a responsabilidade estatal, especialmente do Poder Público Municipal, como principal causa incentivadora da construção irregular nas APPs.

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.

O fenômeno da ocupação humana das áreas de preservação permanente dos rios impacta seriamente seus processos naturais, gerando 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.

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

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.

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

DOI: <http://dx.doi.org/10.24021/raac.v19i1.6010>

Vol. 19, N. 1 (2022)



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.



BITENCOURT, Neres de Lourdes da Rosa. Percepção socioambiental e modos de vida: litoral sul de Santa Catarina, Brasil. Florianópolis: Insular, 2016.

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. **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; e dá outras providências. 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.

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. **Revista Geosul**, Florianópolis, v. 32, n. 64, p.47-65, ago. 2017.

D'AQUINO, Carla de Abreu et al. Caracterização oceanográfica e do transporte de sedimentos em

DOI: <http://dx.doi.org/10.24021/raac.v19i1.6010>

Vol. 19, N. 1 (2022)



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

suspensão no estuário do Rio Mampituba, SC. **Revista Brasileira de Geofísica**, [s.l.], v. 29, n. 2, p.217-230, jun. 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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

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

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.

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.

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

