

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – MINTER UNEMAT

LUIZ EMÍDIO DANTAS JUNIOR

**COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS QUANTO À PROTEÇÃO DAS ÁREAS DE
PRESERVAÇÃO PERMANENTES URBANAS: UM OLHAR JURÍDICO A PARTIR
DA OCUPAÇÃO NO BAIRRO EMPA EM CÁCERES - MATO GROSSO**

CÁCERES/MT
2016

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – MINTER UNEMAT

**COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS QUANTO À PROTEÇÃO DAS ÁREAS DE
PRESERVAÇÃO PERMANENTES URBANAS: UM OLHAR JURÍDICO A PARTIR
DA OCUPAÇÃO NO BAIRRO EMPA EM CÁCERES - MATO GROSSO**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Direito, do Programa de Pós-Graduação da UFPA, Minter firmado entre a UFPA, UNEMAT e UFMT, com ênfase em Direitos Humanos e Desenvolvimento Sustentável, na linha de pesquisa Direitos Humanos e Meio Ambiente.

Orientador: Professor Doutor Carlos Teodoro José Hugueney Irigaray

CÁCERES/MT
2016

LUIZ EMÍDIO DANTAS JUNIOR

**COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS QUANTO À PROTEÇÃO DAS ÁREAS DE
PRESERVAÇÃO PERMANENTES URBANAS: UM OLHAR JURÍDICO A PARTIR
DA OCUPAÇÃO NO BAIRRO EMPA EM CÁCERES - MATO GROSSO**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Direito, do Programa de Pós-Graduação da UFPA, Minter firmado entre a UFPA, UNEMAT e UFMT, com ênfase em Direitos Humanos e Desenvolvimento Sustentável, na linha de pesquisa Direitos Humanos e Meio Ambiente.

PÁGINA DE APROVAÇÃO

Orientador: Professor Doutor Carlos Teodoro José HugueneYrigaray
UFMT. Universidade Federal de Mato Grosso

Professor: Doutor Marcos Prado De Albuquerque
UFMT. Universidade Federal De Mato Grosso

Professor: Doutor Fernando Antonio de Carvalho Dantas
UFG. Universidade Federal de Goiás

**CÁCERES/MT
2016**

DEDICATÓRIA

Dedico, em especial, aos meus pais, Luiz Emídio Dantas (*in memoriam*) e Vanilda Castrillon Mendes Dantas, pelos ensinamentos que norteiam minha caminhada; A minha esposa Patrícia e meus filhos Murilo, João Henrique e José Luiz, pelo carinho e compreensão de minha ausência durante o período de estudos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela dádiva da vida; a minha família pela força e dedicação; ao Professor Irigaray, por aceitar orientar-me nesta importante jornada acadêmica; aos Mestres, que me conduziram nesta caminhada; e a todos que contribuíram com o presente estudo.

EPÍGRAFE

A ação depredadora do homem contra a natureza prossegue cada vez mais acentuada. Nosso grande bem é o rio Paraguai, razão da existência de Cáceres. À sociedade cacerense cabe, pois, em primeiro lugar, lutar pela sua preservação.

(Natalino Ferreira Mendes)

RESUMO

Nesta abordagem, o tema da competência do município quanto à proteção e preservação de Área de Preservação Permanente Urbana, foi analisado no aspecto teórico e prático, tendo como referência a ocupação do EMPA, em Cáceres-MT, a partir dos documentos constantes de Inquéritos Cíveis Públicos, instaurados pelo Ministério Público Estadual. Trata-se de estudo de cunho bibliográfico, com caráter investigativo e descritivo, onde, por meio da técnica de transcrição, elaboração de mapa conceitual e análise de conteúdo, possibilitou a sistematização de informações quanto à visualização no seu próprio percurso, os encaminhamentos e determinações para a solução do conflito. Nesta análise, ressalta-se a competência do município para atuar na proteção, preservação, conservação e fiscalização das Áreas de Preservação Permanente Urbanas, que exige da municipalidade a existência de instrumentos legais, estrutura administrativa eficiente e eficaz, bem como planejamento, programas e projetos, visando o desenvolvimento da Política Ambiental que garanta os interesses sociais e o equilíbrio ambiental.

Palavras chaves: Área de Preservação Permanente, Competência municipal, Direito Ambiental.

ABSTRACT

In this approach the issue of jurisdiction of the municipality for the protection and preservation of Permanent Urban Preservation Area was analyzed in the theoretical and practical aspects, with reference to the occupation of the EMPA in Cáceres-MT from the documents of Public civil investigations brought by the Public Ministry of State. This is a bibliographic study, with investigative and descriptive nature, where through transcription technique, preparation of conceptual map and content analysis enabled the systematization of information on the display in the course of inquiries, referrals and determination to resolve the conflict. This analysis emphasizes the municipality's competence to act in the protection, preservation, conservation and surveillance of the Urban Areas of Permanent Preservation, which requires the municipality the existence of legal, efficient and effective administrative structure, and even planning programs and projects for the development of environmental policy to ensure social interests and environmental balance.

Keywords: Permanent Preservation Area. Municipal jurisdiction, Law in Agro-Environmental.

LISTA DE SIGLAS/ABREVIATURAS

ABEPRO- Associação Brasileira de Engenharia de Produção

APP-Área de Preservação Permanente

App's- Áreas de Preservação Permanente

Art- Artigo

CF- Constituição Federal

CFB- Código Florestal Brasileiro

Eco- Ecoambiental

ENEGEP - Encontro Nacional de Engenharia de Produção

GO- Goiânia

INCRA- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

MINTER- Mestrado Interinstitucional

MMA – Ministério do Meio Ambiente

MP- Medida Provisória

MT– Mato Grosso

PIB- Produto interno bruto

PNUD- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PR- Partido da Republica

RJ- Rio de Janeiro

RL- Reserva Legal

SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

SIG - Sistema de Informações Gerenciais

UFMT- Universidade Federal de Mato Grosso

UFPA- Universidade Federal do Pará

UFSCAR - Universidade Federal de São Carlos

UNEMAT- Universidade do Estado de Mato Grosso

UN-HABITAT - Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos

UOL- Universo *Online*

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Quadro sinótico do percurso da pesquisa.....	43
---------------------------------------------------------------	----

LISTA DE FIGURAS

Figura 01. Apresenta a localização por meio da ferramenta google earth do local da pesquisa.....	41
Figura 02. Localização geográfica do Bairro Jardim das Oliveiras (antigo EMPA) em Cáceres-MT.....	42
Figura 03. Mapa conceitual com fluxo Inquérito nº 1.20.001.000100/2008-43.....	46
Figura 04. Mapa conceitual com fluxo Inquérito nº 1.20.001.000100/2009-43.....	51

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO I	16
FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA E O DIREITO À MORADIA	16
1.1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES	16
1.2 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA: O USO EM BENEFÍCIO DA COLETIVIDADE	18
CAPÍTULO II.....	22
MEIO AMBIENTE E MORADIA: OS ESPAÇOS PROTEGIDOS NO BRASIL	22
2.1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES	22
2.2 DAS FLORESTAS PROTETORAS ÀS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APP's): EVOLUÇÃO HISTÓRICA	23
2.3 APP's URBANAS: CONFIGURAÇÃO E RELEVÂNCIA.....	30
2.4 NATUREZA JURÍDICA E PRINCÍPIOS APLICÁVEIS ÀS APP's	34
CAPÍTULO III	40
OCUPAÇÃO DA ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE URBANA NO EMPA EM CÁCERES-MT X PROCEDIMENTO AMBIENTAL/INQUÉRITO CIVIL PÚBLICO	40
3.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	40
3.2 COLETA, SISTEMATIZAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS.....	42
3.2.1 Inquéritos Civis Públicos.....	45
3.2.1.1 Inquéritos Civis Público-ICP: 1.20.001.000100/2008-43	45
3.2.1.2 Inquérito Civil Público-ICP: 1.20.001.000146/2009-43	50
3.3 PRINCÍPIOS EM COLISÃO – FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA E ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE.....	54
3.4 POSICIONAMENTO DOS TRIBUNAIS QUANTO A OCUPAÇÃO DE ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE URBANA	59
CAPÍTULO IV.....	67
A COMPETÊNCIA MUNICIPAL QUANTO A PROTEÇÃO DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE URBANA	67
4.1 ASPECTOS CONSTITUCIONAIS.....	67

4.2 ATUAÇÃO DO MUNICÍPIO: DESAFIOS E ALTERNATIVAS PARA REGULARIZAÇÃO DAS OCUPAÇÕES EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE URBANA E CONSERVAÇÃO AMBIENTAL.....	74
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	79
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	81

INTRODUÇÃO

O presente trabalho delimita-se ao estudo da competência dos municípios quanto à proteção e preservação de Áreas de Preservação Permanente (APP's) urbanas, a partir da ocupação ocorrida na área da Empresa de Pesquisa Agropecuária do Estado de Mato Grosso–EMPA, em Cáceres, Mato Grosso.

A cidade de Cáceres está localizada na margem oriental, à esquerda do rio Paraguai, Estado de Mato Grosso, foi fundada no século XVIII pelo 4º Governador de Mato Grosso, General Luiz de Albuquerque de Mello Pereira e Cáceres, em 06 de outubro de 1778, para abrir porta de navegação com São Paulo; defender e incrementar a fronteira sudoeste; aproveitar a fertilidade do solo; facilitar as comunicações entre Vila Bela e Cuiabá para o desenvolvimento Comercial¹; e acolher indígenas oriundos das províncias castelhanas dos Chiquitos e Moxos (MENDES, 2009).

Com o nítido propósito de desenvolvimento urbano, Cáceres foi constituída para atrair *uma povoação civilizada, aonde se congregasse o maior número de moradores possível*², sendo fonte de uma inteligente estratégia da coroa portuguesa, em face de sua privilegiada localização e facilidade de escoamento de produtos pelo rio Paraguai.

O escritor Natalino Ferreira Mendes (2009, p. 35) descreve que, de 1827, onde havia apenas duas alas de casas nas laterais da praça, ao anos de 1861, “houve um considerável aumento de ruas, largos, travessas que”, segundo ele, era “o reflexo palpável do surto de desenvolvimento que invadiu a região, proveniente da abertura da navegação fluvial e advento do ciclo da indústria extrativa”.

Por consequência, essa ocupação, iniciada lá no século XVII, vem provocando até a atualidade, a supressão da mata ciliar do Rio Paraguai e córregos que margeiam e atravessam, respectivamente, o perímetro urbano do município. Ressalta-se que esse processo vem ocorrendo sem qualquer planejamento urbano sustentável, visando à redução desses impactos, como a contaminação da água, dado a expansão urbana às margens do Rio Paraguai e, ainda, seu assoreamento (SILVA, 2011). O que Benjamin (2007) classifica como crise ambiental, considerada como multifacetária e global.

¹ No século XVIII, a sede da capitania de Mato Grosso era Vila Bela da Santíssima Trindade, sendo a capital transferida para Cuiabá somente em agosto de 1835.

² Ata de fundação de Vila Maria. Departamento de Documentação e Arquivo – Secretaria de Administração do Estado de Mato Grosso.

Nota-se, por outro lado, que a sociedade está entendendo que o momento é de assumir a responsabilidade, em relação ao ambiente planetário. O que, até bem pouco tempo, era uma previsão ou alerta de alguns exagerados ecologistas, agora começa a ser visto de forma real e preocupante. Camargo (2009, p. 21) enfatiza que “[...] a concepção de que podemos deixar às próximas gerações um mundo onde não se possa viver, recoberto de zonas proibidas com riscos verdadeiramente incomensuráveis, não é mais uma visão da imaginação”.

Essa realidade tem provocado na sociedade atual, reflexões quanto às formas de interação entre o homem e o ambiente. Relacionar a dinâmica ambiental com as ações antrópicas, por meio do planejamento, é algo primordial. Diagnosticar, investigar, elaborar gestão e executar programas requer o envolvimento de pessoas, estudo e técnica. Segundo Costa (2004), um sistema georreferenciado, implantado adequadamente para planejamento físico territorial, faz com que as variáveis se integrem e possibilita o monitoramento dos processos físicos e o início de levantamentos para uma gestão mais efetiva em favor do meio ambiente.

Por outro lado, a proteção ambiental garante a qualidade da vida humana, incluindo a vida das gerações futuras. Para tanto, deve alcançar um equilíbrio com o desenvolvimento econômico; nesse sentido, para a proteção do meio ambiente equilibrado e sustentável, o texto constitucional também criou mecanismos e instrumentos processuais para dar efetividade e concretização à tutela ao Direito Fundamental ao Meio Ambiente, tendo a Constituição Federal de 1988 legitimado o Ministério Público para a promoção de Ação Civil Pública em defesa do Meio Ambiente (MOLINA, 2010, p. 51). Assim, a legislação infraconstitucional foi se adequando para igualmente instrumentalizar e exigir judicialmente essa proteção.

A escolha pelo tema proposto, motivou-se devido à constatação de que se torna imprescindível a proteção ambiental, pois a mesma abrange a preservação da natureza, levando em conta os aspectos relativos à vida humana. Posteriormente a essa justificativa, atribui-se, ainda, aos mecanismos e instrumentos administrativos e processuais, a oportunidade de dar efetividade e concretização à tutela ao Direito Fundamental ao Meio Ambiente.

Por razões históricas, a Tutela Constitucional do Meio Ambiente, no Brasil, iniciou-se a partir da Constituição Federal de 1988, que trouxe em seu texto a preocupação com a tutela do Meio Ambiente. A proteção ambiental abrange a preservação da natureza em todos os aspectos relativos à vida humana, que visa tutelar o Meio Ambiente em busca do direito à

qualidade de vida e sua preservação para futuras gerações (FIUZA, 2003).

Dessa forma, conhece-se a Ação Civil Pública como o instrumento mais utilizado e adequado na defesa dos interesses ambientais, sustentando e legitimando o Ministério Público, que é o tutor constitucional do Meio Ambiente, e outros órgãos legitimados pela Lei nº 7.347/85, como as empresas públicas, fundações, autarquias, Municípios, Estados, União, associações que visam à proteção do Meio Ambiente (NERY JUNIOR, 1984).

Esclarece-se que o Ministério Público não poderá dispor do direito tutelado, eis que não é o titular do direito defendido, mas, apenas substituto processual da coletividade/sociedade. Deverá verificar, sempre que possível, se o ajuizamento da ação é oportuno e conveniente ao interesse social, pois a “Ação Civil Pública deve discutir, unicamente, a relação jurídica referente à proteção do meio ambiente e das consequências pela violação a ela praticada” (Superior Tribunal de Justiça, Recurso Especial nº 232.187/SP, relato ministro JOSÉ DELGADO, 1ª Turma, DJ 08/05/2000).

Conforme Milaré (2011), o preceito que vigora no sistema jurídico é o da obrigatoriedade, ou seja, o Ministério Público deve agir, quando o mesmo identifica a hipótese de atuação, quando se tem justa causa, já, por outro lado, tem-se a liberdade para ver se existem hipóteses que devem ser obrigatórias sua ação. Nesse contexto, a CF/88 estabelece alguns direitos fundamentais ao indivíduo, como ter moradia e um meio ambiente equilibrado, os quais estão associados à problemática a ser discutida no desenvolvimento deste estudo proposto (AZEVEDO, 2013).

Os artigos 6º e 225 da CF/88 fixam o seguinte: “Art. 6º. São direitos da sociedade a moradia [...]”. “Art. 225. A sociedade tem direito ao meio ambiente equilibrado [...]” (CF, 1988). Considerando os artigos supracitados da CF/88, deve-se fortalecer a consciência de proteção coletiva para o meio ambiente, em especial, áreas que devem ser preservadas permanentemente, as quais têm o objetivo único de preservar o ambiente natural. Sendo o ambiente um “bem comum”, do qual qualquer cidadão pode fazer uso, o Estado sequer pode eliminar a sua utilização, como, por exemplo, o ar que respiramos, o qual todos usam indistintamente, sendo vedado, a quem quer que seja, privar alguém de seu emprego (BRASIL, 2003).

Sabe-se, com efeito, que a Administração Pública atua de forma imprescindível e de inafastável responsabilidade, em se tratando de preservação ao meio ambiente. Nesse contexto, como o município possui competência concorrente com as outras esferas da federação, quando o assunto é preservar o meio ambiente, cinge-se a presente pesquisa na

análise da sua atuação e nos mecanismos que dispõe para garantir a incolumidade das áreas protegidas ambientalmente, tendo como foco principal, a exploração econômica, ou, ao menos que o seu uso seja racional, para reduzir o impacto ambiental (VALE, 2005).

Dessa maneira, questiona-se: Como vem sendo protegidas as áreas de preservação permanente no município de Cáceres-MT? Qual ou quais as providências tomadas pelo executivo, quando da ocupação do EMPA, em Cáceres-MT?

Como resposta a esse questionamento, esta abordagem tem como objetivo geral discutir a competência do município quanto à proteção e preservação de Área de Preservação Permanente Urbana, a partir do estudo de caso, relativo à ocupação do EMPA, em Cáceres-MT.

Objetivo este, que foi desenvolvido por meio de apontamentos específicos, quais sejam:

- a) Conceituar e demonstrar a função social das APP's urbanas no Direito Brasileiro;
- b) Discutir a ocupação ocorrida no local conhecido como EMPA, em Cáceres-MT, que se trata de uma área de APP urbana e a atuação do Executivo Municipal, diante desse fato;
- c) Discutir sobre as normas de proteção ambiental, voltadas ao Planejamento Ambiental Urbano, bem como se as leis municipais e a própria atuação do Executivo Municipal, se estas são suficientes para restringir o uso de propriedades urbanas que margeiam o Rio Paraguai, no município de Cáceres-MT; e,
- d) Expor os desafios e alternativas do município para a promoção da regularização fundiária de Cáceres em convergência com a conservação ambiental de APP's urbanas.

O estudo está organizado em capítulos, e, após a introdução, adota-se como sequência, uma abordagem propedêutica da função social da propriedade urbana e o direito à moradia; em seguida analisa-se o meio ambiente e o direito de moradia, enfatizando os espaços protegidos no Brasil; no quarto capítulo são tratados os procedimentos metodológicos, apontando qual o percurso para o desenvolvimento da pesquisa, sendo discutida a ocupação do EMPA-MT em Cáceres-MT; no capítulo 5 são apresentados os resultados e discussões sobre a ocupação da área da Empresa de Pesquisa Agropecuária (EMPA), em Cáceres-MT, a partir dos inquéritos em destaque neste estudo, e, quanto à preservação das APP's na esfera municipal.

CAPÍTULO I

FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA E O DIREITO À MORADIA

1.1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

O princípio jurídico do direito à propriedade vem da teoria de ocupação mais antiga. Parte-se, com efeito, da premissa de que aquele que se apropriava das coisas que não pertenciam a ninguém tinha o direito de adquirir a sua propriedade. Todavia, ao longo do tempo, entendeu-se que a ação de ocupação, de certo modo, é apenas uma maneira ou requisito de aquisição da propriedade, como bem demonstrado por Fiúza, que apresenta de maneira convincente quatro teorias como base do Direito de Propriedade:

a) Teoria da ocupação: a propriedade teria embasamento na própria ocupação das coisas pelo homem, a fim de satisfazer suas necessidades; b) Teoria da Lei: segundo Montesquieu e Hobbes, a propriedade é instituto de Direito Positivo. Existe porque a lei a criou e lhe garante continuidade; c) Teoria da especificação: a propriedade só se pode entender como fruto do trabalho. É a concepção de Von Jhering, dos economistas e socialistas e; d) Teoria da natureza humana: a propriedade tem por fundamento a própria natureza humana. É natural do ser humano exercer poder, domínio sobre as coisas (FIÚZA, 2003, p. 726).

Segundo Gonçalves (2012), a teoria de especificação tem como pilar o trabalho, e somente os trabalhos humanos transformam a matéria bruta e a natureza, e traz justificativa para o direito de propriedade, embora essa teoria tenha inspirações socialistas do início do século passado, não responde de forma eficaz a dúvida do direito de propriedade, a mesma busca, apenas, quem deve ser o proprietário.

Oliveira Júnior (2014) menciona que, teoricamente, a lei que Montesquieu sustenta em sua obra “Espírito das Leis”, demonstra que, em si, a propriedade é uma instituição do Direito Positivo; tem existência porque a lei a criou e garante a mesma, no entanto, esta teoria não é imune a críticas, pois a propriedade em si, não pode fundar-se apenas com a vontade humana, onde o legislador pode ser levado a cumpri-la, onde deveria, apenas, se regular ao exercício. Opõe-se a esta teoria, especialmente, a existência da propriedade, mesmo antes da lei para regulamentá-la, na qual o homem fazia o uso desta para garantir meios de subsistência e moradia. Gonçalves (2012) ainda ressalta que, o meio número de adeptos conta com a teoria da natureza humana, e para o mesmo, a propriedade é a natureza humana, sendo algo de Deus para os homens.

Fiúza (2003); Gonçalves (2012) e Rocha (2012) apresentam quatro elementos constitutivos da propriedade: direito de uso (*iusutendi*), faculdade garantida ao titular de colocar o bem a seu serviço, desde que não cause danos a terceiros nem infrinja a lei; direito de fruir ou gozar (*iusfruendi*), poder de perceber os frutos naturais e civis da coisa e de aproveitar economicamente os seus produtos; direito de dispor da coisa (*ius abutendi*), desfazer-se, seja pela venda, doação, abandono, renúncia, destruição, entre outros. E, em sentido amplo significa, na verdade, dar aplicação, dar emprego, finalidade, destino; e, o direito de reaver a coisa (*rei vindicatio*), direito do proprietário de mover ação para obter o bem de quem injusta ou ilegítimamente o possui ou detenha, em razão de seu direito de seqüela.

A propriedade, em si, não vem do Estado e nem das leis do mesmo, sendo considerado um direito natural, cuja estrutura elementar busca direitos exclusivos para os donos consistentes em fruir, usar, reivindicar e dispor (FIÚZA, 2003).

Segundo Rocha (2012), citado por Gonçalves (2012), conforme a extensão e força do direito de propriedade, esta pode ser nua, também chamada de limitada, ou plena. Será considerada plena quando seu titular poder gozar, usar e dispor do bem de modo exclusivo, absoluto e perpétuo, bem como fazer reivindicação de quem o detenha injustamente. Ainda, define a propriedade sendo limitada quando tiver ônus real, ou seja, quando se desmembrar um ou mais poderes, com isso, constitui-se o direito real sobre a coisa alheia a outrem. Assim, no usufruto, limitada é a propriedade do nu proprietário, porque o usufrutuário tem sobre a coisa o uso e o gozo. Limitado é o domínio, assegurado com cláusula de inalienabilidade, já que o seu proprietário privado está no direito de dispor do bem.

Já, para Silva (2012), a propriedade limitada ou nua, é quando o proprietário tem apenas alguns direitos dos existentes, e, ainda assim, de forma tênue. O proprietário exerce apenas o direito de substância da coisa, ou seja, a propriedade nua faz com que o proprietário não tenha os dois principais direitos de propriedade que é usar e fruir.

Quanto à restrição à propriedade, Rocha (2012), afirma que nos primeiros tempos na Roma Antiga, no Período da Realeza, de 753 a.C a 510 a.C, a propriedade tinha duas das mais sérias restrições: era indivisível e inalienável. As razões eram religiosas, a propriedade familiar tinha ligação com o culto dos antepassados, que ali eram enterrados. O sistema romano do *digesto* serve como base para as legislações modernas, quando se trata de direitos de vizinhança. Silva (2003, p. 190) cita outras restrições, como a “de servidões prediais ou usucapião, também originárias do antigo Direito de Roma. Atualmente, podemos separar duas

formas de restrições: voluntárias e legais”.

Segundo Silva (2009, p. 34), as restrições consideradas legais são as impostas por leis, como:

os direito de vizinhança; usucapião; as restrições de Direito Agrário; servidões legais; a proteção especial, pelo Poder Público, a documentos, obras e locais de valor histórico, artístico e cultural, monumentos e paisagens naturais notáveis por meio de tombamento e de apropriação; as limitações do espaço aéreo e subsolo; as restrições ao uso do solo urbano; e outras mais.

Estas restrições legais buscam proteger os direitos do outro, seja ele privado ou público, sabendo que o exercício do direito de propriedade não pode ser prejudicial a terceiros; porém, não visa apenas este campo o legislador, onde o mesmo busca promover a função social, em prol do interesse público.

As restrições voluntárias são as propostas pelo titular do direito, tratam da inalienabilidade, incomunicabilidade e a impenhorabilidade da propriedade (FIÚZA, 2003).

1.2 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA: O USO EM BENEFÍCIO DA COLETIVIDADE

Observadas as características gerais da nova ordem jurídica urbana brasileira, consolidada com a CF/88 e o Estatuto da Cidade de 2001, cumpre destacar que se faz necessário a gestão urbana, para caminhar em direção à plena realização de direito à cidade. Inicialmente, cabe transcrever as palavras de Lanfredi (2002).

O direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao *habitat* e ao habitar. O direito à *obra* (à atividade participante) e o direito à *apropriação* (bem distinto do direito de propriedade) estão implicados no direito à cidade.

Em uma perspectiva de delimitação do tema de direito à cidade, diante dos processos de urbanização intensiva, ocorridos durante o século XX, bem como a proliferação das demandas populares pela realização de adequado modo padronizado de vida, no espaço urbano, a Carta Mundial, tratando do direito à cidade, o define como:

O usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. É um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial, dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que lhes confere legitimidade de ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito à livre autodeterminação e a um

padrão de vida adequado (MELLO, 2008, p. 13).

Ressalta-se que, a própria cidade é tomada como bem coletivo, juridicamente protegido, de interdependência do direito à cidade, juntamente com direitos humanos internacionalmente concebidos e reconhecidos em sua integralidade, incluindo os direitos políticos, civis, culturais econômicos e ambientais. Por meio da concretização do direito à cidade busca-se almejar o efetivo exercício do direito a um certo padrão de vida adequado (MELLO, 2008).

Segundo a Carta Mundial de Direito à Cidade, o cenário de desafios a serem enfrentados são: segregação espacial e social, privatização de espaços públicos e bens comuns e degradação ambiental. São frutos de processo de desenvolvimento urbano, marcado pela concentração de renda, exclusão e pobreza, com a propagação de áreas urbanas em situação de vulnerabilidade e precariedade, diante dos riscos naturais.

Elaborada com a finalidade de proporcionar o fortalecimento dos movimentos urbanos sociais e da sociedade civil, pela democratização e reforma urbana, é apresentado na carta como princípio de direito à cidade:

- a) O exercício da plena cidadania e a gestão democrática da cidade, que permita a participação de todas as pessoas, através de formas diretas e indiretas, na gestão das cidades;
- b) A função social da cidade e da propriedade urbana, garantindo, na formulação e implementação de políticas urbanas, o uso "socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço e do solo urbanos", inclusive com o estabelecimento de sanções diante do mau aproveitamento do solo;
- c) A igualdade/ não-discriminação das pessoas que habitam a cidade;
- d) A proteção especial de grupos e pessoas em situação de vulnerabilidade, ou seja, "pessoas e grupos em situação de pobreza, em risco ambiental (ameaçados por desastres naturais), vítimas de violência, com incapacidades, migrantes forçados", além daqueles que, diante do contexto de cada cidade, revelam-se em situação de desvantagem em relação aos demais habitantes, sendo prioritários, nesses grupos, idosos, mulheres e crianças (BRASIL, 2006).

A outra parte da carta se dedica a direitos relativos quanto ao exercício da cidadania e da participação, no planejamento, gestão da cidade e produção, incluindo o direito à produção social do *habitat*, atenção aos processos de autogestão organizados de forma coletiva ou individual, desenvolvimento urbano sustentável e equitativo, direito à publicidade, existência de solo adequado e disponível, programas habitacionais e ferramentas de apoios, direito à integridade e liberdade, à participação política e à associação, manifestações e reuniões, direito à justiça e à convivência pacífica solidária e multicultural e à segurança pública (BRASIL, 2006).

A redação original da CF/88 não faz referências expressas ao direito de moradia.

Porém, isso não significa que a garantia estivesse sem proteção pelo ordenamento constitucional. Ao ser expressamente incluído no texto constitucional por meio da Emenda Constitucional de 2000, nº 26, o direito à moradia passou a compor, incontestavelmente e explicitamente, o rol de direitos sociais previsto no *caput* do artigo 6º da Constituição: “São direitos sociais à educação, à alimentação, à saúde, a à moradia, à segurança, ao lazer, à proteção à maternidade, à infância, à previdência social, à assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (CF, 1988, Art. 6).

Azevedo (2014) descreve que a Constituição Federal brasileira permite afirmar que o princípio jurídico da moradia estava inserido em vários dispositivos, mesmo antes da Emenda Constitucional, nº 26. E o tratamento Constitucional de direito à moradia, na ordem brasileira, estabelece-se com três perspectivas: 1) as normas e princípios sobre direitos fundamentais; 2) a repartição competente aos entes federativos; 3) a política urbana.

Inicialmente, deve-se ressaltar que o art. 5º em seu § 2º, dispõe que as garantias e os direitos expressos na Constituição, não excluem outros decorrentes dos princípios e regime por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a União seja parte, o que já se tem o reconhecimento de direito à moradia, dentro do direito humano, pela própria previsão de tratados internacionais ratificados pelo Brasil. Já, no que tange o texto Constitucional propriamente dito, o primeiro fundamento encontra-se no art. 7º, inciso VI, que define o salário mínimo, fixado em lei, que deve ser capaz de suprir as necessidades vitais básicas do trabalhador e de sua família como alimentação, saúde, educação, lazer, higiene, vestuário, transporte e previdência social (CF, 1988).

Nota-se que o direito de moradia é expressão dos direitos sociais pelo art. 23, IX da CF, que atribui aos Municípios, Distrito Federal, Estados e a União competência comum para realizar programas de melhorias das condições habitacionais e construções de moradias e de saneamento (CF, 1988). Depara-se com um “poder-dever” do Poder Público, no que tange à garantia de moradia digna.

Por fim, tem que se destacar a centralidade do direito de moradia, previsto em uma política urbana, que promove funções sociais para pleno desenvolvimento da cidade e garantindo o bem-estar de seus habitantes, nos termos do art. 182 da Constituição (CF, 1988).

Com a Constituição Federal de 1988, a propriedade deixou de ser vista como um elemento de benefício individual e passou a ser tratada como direito fundamental com função social, no entanto, não esclareceu o que seria essa função social da propriedade, porém, a Carta Magna, ainda em vigor, ao tratar da política urbana, nos diz que ao serem atendidas as

exigências estabelecidas no plano diretor, a propriedade urbana estaria cumprindo sua função social. Assim, entende-se como função social, o uso de um bem privado em benefício da coletividade (CANUTO, 2008; ASSIS, 2013).

De acordo com Canuto (2008), no plano diretor há o estabelecimento das atividades econômicas que viabilizarão o desenvolvimento das cidades, tanto em seu âmbito físico, social e administrativo, quanto econômico, desse modo, o proprietário se vê obrigado a dar uma finalidade social as suas propriedades, sob ameaça de desapropriação por improdutividade, conforme previsto nos capítulos que trata da Política Urbana e Política Agrícola e Fundiária da Reforma Agrária da CF/88, sendo desse modo, um poder-dever que não afeta somente a propriedade urbana, mas também a propriedade rural (ASSIS, 2013).

Para que seja estabelecido o uso da propriedade em benefício da coletividade, é necessário que os interesses particulares do proprietário estejam em equilíbrio com o interesse comum do povo, não sendo necessário o desenvolvimento de atividades, somente voltadas ao interesse público, porém, estas não devem ser vistas como nocivas pelo mesmo e, em casos de descumprimento da lei, o proprietário se vê frente ao julgamento do Poder Judiciário que irá analisar a nocividade da atividade ali desenvolvida, sendo possível, inclusive, uma pena caracterizada por multa diária devido à transgressão da lei (CANUTO, 2008). Assim, através da lei, o interesse individual, voltado ao benefício social, não permite que o capitalismo imposto no país se manifeste em sua totalidade.

A função social, indiretamente, transforma o capitalismo sem socializá-lo em razão do seu exercício ao benefício social (CANUTO, 2008). A execução desse princípio impede consequências socioambientais, como a formação de conjuntos habitacionais ilegais em áreas inutilizadas e consideradas, portanto, improdutivas e deslizamentos de terra nas mesmas, por exemplo.

CAPÍTULO II
MEIO AMBIENTE E MORADIA:
OS ESPAÇOS PROTEGIDOS NO BRASIL

2.1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Áreas Protegidas, ou espaços territoriais especialmente protegidos, segundo a locução constitucional, são aquelas destinadas à manutenção dos recursos naturais ali existentes, evitando que a degradação e mau uso dos mesmos venham a torná-los escassos. Irigaray (2004) assinala que a referência constitucional aos espaços territoriais protegidos, abrange inúmeras categorias de áreas protegidas, dentre as quais se inserem as Áreas de Preservação Permanente-APP, entre outras.

Cumprindo assinalar que, com a expansão das cidades, houve um aumento nos impactos ambientais nas regiões em que estas foram construídas, tais impactos resultaram das necessidades de tornar aquele local adequado para moradia e uso social.

Francisco e Carvalho (2003) relatam que os centros urbanos são as regiões que mais necessitam de APP devido aos impactos causados pela urbanização, observados, principalmente, no ciclo hidrológico, visto que ela não inviabiliza o direito de propriedade, como descrito pela Constituição Federal e pode sofrer intervenções quando é de interesse público e social, não sendo, portanto, completamente inacessíveis e intocáveis, o que permite o uso destas como extensões urbanas.

A ocupação antrópica de APP em localidades de cursos d'água é uma problemática que gera consequências de natureza, tanto ambiental, como social, por não serem respeitados os limites e princípios citados no CFB. É direito do homem viver em um ambiente ecologicamente equilibrado (OLIVEIRA JÚNIOR, 2014) assim como é seu dever mantê-lo, desse modo, portanto, áreas destinadas à preservação permanente, devem ser preservadas e mantidas livres de ocupações ilegais, conforme é citado na lei, do contrário, o equilíbrio dessas áreas estará ameaçado, podendo gerar danos intensos e irreversíveis que afetarão, tanto ao ambiente, como a própria sociedade.

De acordo com Oliveira Júnior (2014), as APP promovem a manutenção, tanto dos recursos hídricos, como da fauna, flora, recursos naturais, minerais e bem-estar social e, devido a esta função, torna-se indisponível para uso humano não sustentável, mas, a configuração desta como permanente, nos remete à intocabilidade, o que na prática não é

observado. Como assinalado, as APP podem sofrer interferência desde que seja para utilidade pública, de interesse social (enquadramento, regularização fundiária) e baixo impacto ambiental, sendo de responsabilidade do Poder Público e sociedade, a manutenção e fiscalização destas.

Além das intervenções, legalmente autorizadas, consideradas necessárias à manutenção social, existem intervenções ilegais que afetam essas áreas e causam impactos de diferentes intensidades (BORGES et. al., 2011), gerando um caos urbano, devido à desorganização social e decorrente degradação das margens dos cursos d'água, sendo necessárias medidas migratórias e de reurbanização, numa tentativa de restabelecer o equilíbrio nessas áreas (OLIVEIRA JÚNIOR, 2014).

2.2 DAS FLORESTAS PROTETORAS ÀS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APP's): EVOLUÇÃO HISTÓRICA

Neste item se discorre quanto à evolução histórica das Áreas de Preservação Permanente (APP's), instituídas pelo Código Florestal Brasileiro, compreende áreas destinadas à preservação do ambiente, na qual estão inseridas e os recursos naturais existentes na mesma, que permanecem intactos, exceto quando, através de autorização legal, geralmente em casos de interesse público e social, é permitido o uso sustentável dos recursos ali existentes.

Essas áreas visam à preservação, manutenção e funcionalidade do ambiente, da biodiversidade e recursos hídricos e geológicos, resultando na manutenção da cobertura vegetal que, conseqüentemente, reduz o risco de erosão e lixiviação do solo, regulação do fluxo hídrico, conservação do solo, entre outros, de modo a garantir o bem-estar faunístico local, que encontra nesse ambiente os fatores essenciais à sua sobrevivência, assim como, o bem-estar humano (COSTA et. al., 1996; ARAÚJO, 2002; BORGES et. al., 2011).

Portugal, em 1500, quando iniciou a colonização portuguesa no Brasil, possuía leis voltadas à preservação do ambiente natural e seus recursos, com penalidades severas. Essas leis foram aplicadas na colônia brasileira, visto que as florestas existentes eram de interesse da coroa, que regulamentava, tanto o corte, como o comércio dos recursos oferecidos pelas mesmas, principalmente o Pau-Brasil, alvo do primeiro ciclo econômico de exploração madeireira na região da Mata Atlântica, dotada de vasta beleza e biodiversidade (PETERS e PANASOLO, 2014).

Durante o Brasil Colônia (1500-1822), a preocupação com as florestas estava na coleta e armazenamento da madeira, utilizada, principalmente, na construção civil e como fonte energética, a única atividade que poderia ameaçar as florestas era a expansão das lavouras de cana-de-açúcar e, posteriormente, as lavouras de café (BRASIL, 2011).

O Período Imperial (1822-1889), marcado pela independência, não possuía ainda uma organização política e jurídica consolidada quando foi iniciado, fazendo com que até 1917, quando entrou em vigor o 1º Código Civil Brasileiro, ainda fossem executadas as leis portuguesas instituídas durante a Colônia (PETERS e PANASOLO, 2014).

No Período Republicano, iniciado em 1889, o país já sofria fortes impactos ambientais. No Rio de Janeiro, capital da República, havia um crescente aumento na cafeicultura e criação extensiva de gado, transformando rapidamente a paisagem natural. Em São Paulo, iniciava a implantação do cultivo de eucaliptos, espécie exótica de fácil adaptabilidade no território brasileiro, como alternativa a espécies nativas em indústrias madeireiras e, no restante do país, crescia o extrativismo, principalmente na região sul, que vinha destruindo a floresta de araucária (RIBEIRO, 2011). Outro fator que também preocupava o governo nessa época, estava na redução das florestas nativas e no distanciamento das florestas existentes dos centros urbanos, que vinha encarecendo o transporte da lenha até as cidades (BRASIL, 2011).

Devido ao aumento do preço do transporte e diminuição na quantidade de lenha disponível, que poderiam causar impactos negativos, tanto no setor político como social, buscou-se uma solução para o problema do desmatamento e aumento no preço do transporte (BRASIL, 2011), sendo instituído um novo sistema de governo através de um “golpe de estado” conhecido como “Revolução de 1930”.

Com a Revolução de 1930, foi instaurado um novo regime político, que visava à modernidade e progresso do território brasileiro. Nesta visão, as florestas eram mais valiosas quando retiradas, que quando mantidas, sendo suas áreas utilizadas em prol do desenvolvimento, o que caracterizava-se como benfeitorias para a região, acreditava-se, nessa época, que os recursos oferecidos pela Floresta Amazônica eram inesgotáveis (RIBEIRO et. al., 2013).

A ideia de preservação surgiu em 1934, com a criação da primeira edição do Código Florestal Brasileiro (CFB), por meio do Decreto 23.793/34, como tentativa de reduzir os impactos e proteger o patrimônio florestal, assim como, impedir o aumento das áreas

desmatadas e proporcionar segurança aos proprietários rurais com embasamento jurídico (BORGES, et. al., 2011; RIBEIRO, 2011; BRASIL, 2011).

No CFB, foi instituída a chamada “Quarta Parte”, que obrigava donos de imóveis rurais manterem 25% de suas propriedades com a vegetação original, no entanto, o código não esclarecia qual a área a ser preservada e incentivava o desmatamento total das nativas desde que 25% da área fosse replantada, seja com espécies nativas ou não, pois, o que importava, era a produção de madeira para o fornecimento de carvão e lenha (BRASIL, 2011; PETERS e PANASOLO, 2014). Desse modo, qualquer área poderia ser preservada, não havia ainda a preocupação de preservar a mata ciliar, fato este decorrente do desconhecimento das consequências que o desmatamento ocasiona nessas áreas e dos danos que poderia causar ao ambiente e sociedade.

A importância que se dava à produção de madeira para suprir as necessidades econômicas da Colônia, não permitia que os colonos relacionassem a localização destas com o equilíbrio ambiental, para eles, a manutenção da quarta parte era o suficiente para recompor a vegetação perdida e evitar danos ambientais e sociais, seja ela em qual região da propriedade fosse estabelecida, nas margens dos rios, encostas, planícies, entre outros.

O código classificou as florestas existentes na época em quatro categorias: protetoras, remanescentes, modelos e de rendimento. As florestas protetoras, dependendo da região ao qual estivesse inserida, serviriam para a preservação e conservação dos recursos naturais ali existentes, de modo a conservar os recursos hídricos, evitar a erosão do solo, preservar espécies raras da fauna e flora, entre outras. As remanescentes seriam as destinadas à formação de parques nacionais, estaduais e municipais, protegidas devido à importância biológica e estética. As modelos constituiriam as florestas artificiais, formadas por uma ou apenas algumas variedades florestais, nativas ou não e, as florestas de rendimento seriam as destinadas ao fornecimento de matéria-prima, podendo ser naturais ou resultantes de reflorestamento (RIOS e IRIGARAY, 2005).

Ao tempo em que o CFB não esclarecia qual a área a serem preservadas numa propriedade rural, as florestas protetoras foram criadas, visando à preservação e manutenção de áreas que possuíam recursos hídricos e considerados de risco, como regiões íngremes, por exemplo (BRASIL, 2011). Sendo consideradas de conservação perene, com coleta de recursos arbóreos e queimadas proibidas, quando interferissem no desenvolvimento da vegetação (PETERS e PANASOLO, 2014). Assim, criou-se uma dúvida em torno do fato de se poder ou não desmatar toda a vegetação nativa, desde que ela fosse recomposta nesses tipos florestais.

Como as autoridades, se mostravam displicentes e inertes, as áreas protetoras e remanescentes (localizadas em áreas com regime de água, sujeitas a erosão, fixação de dunas, entre outras) continuavam a ser afetadas pelas queimadas e desmatamentos pelo fato de muitos considerarem apenas as áreas com formações florestais como áreas de preservação (BORGES, et. al., 2011; RIBEIRO, 2011) e, como não havia fiscalização, estes acreditavam estar cumprindo a lei. Naquela época, o uso da propriedade rural era ilimitado, exceto quando existia na propriedade uma área destinada ao uso social, como uma fonte hídrica de importante relevância no abastecimento urbano (BORGES et. al., 2011).

Em consequência da não efetivação do CBF, foi remetido ao Congresso Nacional, em 1961, um projeto de lei visando uma nova lei florestal, como tentativa de proteger as florestas de acordo com sua localização. Esse projeto foi analisado e suas ideias integradas ao Código Florestal já existente, aperfeiçoando-o (BORGES, et. al., 2011; RIBEIRO, 2011). Nessa época, a lenha, principal insumo energético, deu espaço a novas fontes de energia, como as hidrelétricas, sendo dada uma atenção especial às florestas e aos prejuízos causados pelo mau uso das mesmas, que vinham trazendo graves problemas, não só para o ambiente, mas também para a economia do país (RIBEIRO, 2011; BRASIL, 2011).

Com o aperfeiçoamento do Código Florestal Brasileiro em 1965, as florestas existentes dentro dos limites nacionais passaram a ser, por lei, um bem comum a todos, sendo de interesse da população a preservação e conservação das mesmas. Assim, as áreas de utilidade rural foram limitadas, sendo uma pequena área desta destinada à preservação e, através da Medida Provisória (MP) nº 2.166-67 de 2001, as áreas florestais consideradas de proteção passaram a ser reconhecidas como “Área de Preservação Permanente” (APP’s) e, as áreas da quarta parte como “Reserva Legal” (RL) (BRASIL, 2001 *apud* BORGES et. al., 2011; PETERS e PANASOLO, 2014), acabando com as dúvidas que giravam em torno da expressão “Preservação Permanente”, porém, a essência fundamental desse novo código estava na proteção dos recursos hídricos e não florestais (RIBEIRO, 2011).

Segundo o CFB de 1965, na Amazônia, 50% das propriedades rurais deveriam ser preservadas enquanto no restante do país, 20%. Essa medida foi tomada visando à preservação dos diferentes biomas existentes no país, no entanto, as florestas ainda podiam ser 100% desmatadas desde que fossem replantadas, sejam com espécies nativas daquele bioma ou não (BRASIL, 2011).

A aprovação do Código em 1965 aconteceu no período em que se iniciou o regime militar, que tinha como um dos objetivos a ocupação da Amazônia, sendo obrigatório o

desmate de 50% dos lotes entregues aos colonos. Caso esses lotes não fossem desmatados na proporção estabelecida, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) devolveria o lote para a União alegando a não utilização do mesmo, pois, só recebiam os títulos de proprietários das terras quem fizesse o desmate de metade dos lotes cedidos e, para aqueles que desmatavam mais de 50%, lhes eram concedidos outro lote para o restabelecimento da cobertura vegetal do lote desmatado. Para receber o título, não bastava a área estar desmatada, era necessário, também, que ali estivessem instalações habitacionais e desenvolvimento de atividades no setor da agropecuária (BRASIL, 2011).

Nas demais regiões do país, falhas existentes na fiscalização do CFB, contribuíram para o aumento do desmatamento (principalmente na região da Mata Atlântica), redução da Reserva Legal, lavouras em margens de rios e encostas e outras irregularidades perante a lei (BRASIL, 2011).

Até 1986, as áreas destinadas à reserva legal podiam ser 100% desmatadas se fossem replantadas. Com a Lei 7.511/86, essas áreas tiveram o desmate proibido e os limites das APP's ampliados, e, com a Lei 7.803/89 foi determinada a reposição florestal com espécies nativas, sendo alterados novamente os limites das APP's em margens de rios (BRASIL, 2011).

Com a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92), no Rio de Janeiro, que mobilizou o Brasil, notou-se que a preservação do ambiente acompanha a história do país desde o período colonial, pois, se de um lado houve a exploração dos recursos florestais para a ocupação do território brasileiro, de outro, havia leis e decisões que eram tomadas por parte da Coroa em prol de proteger esses recursos de uma exploração descontrolada (RIOS e IRIGARAY, 2005).

De modo geral, tanto no âmbito nacional, como internacional, a década de 90 foi marcada por movimentos e debates voltados à conservação da natureza (RIOS e IRIGARAY, 2005), tanto pelo grau de degradação já sofrido pelo ambiente, quanto pela expansão agropecuária que estava crescendo exponencialmente e aumentando o número de áreas desmatadas.

Com a Conferência de 1992, a preocupação com o ambiente foi intensificada, principalmente, devido à pressão internacional a respeito da biodiversidade faunística e florística existente no Brasil, considerado mundialmente o que possui maior riqueza da fauna e flora. Porém, tempo depois, o desmatamento da Floresta Amazônica entre 1994 e 1995 atingiu 2,9 milhões de hectares, o que influenciou, em 1996, o início da edição da Medida

Provisória que, após ser alterada cerca de 70 vezes, foi publicada em 2001, promovendo alterações no CFB (BRASIL, 2011).

Enquanto a MP estava em discussão, em 1998, foi promulgada a Lei 9.605/98, de Crimes Ambientais, que também alterou o CFB e previu aplicação de multas para os transgressores da lei (BRASIL, 2011).

Com a Lei de Política Agrícola Nº 8.171/91 e a Reforma do CFB em 2001, as áreas de Reserva Legal desmatadas tiveram que ser restituídas (PETERS e PANASOLO, 2014), sendo as áreas destinadas a mesma, de 50% para 80% na Amazônia e de 20% para 35% no Cerrado (BRASIL, 2011) e, com a MP 2.166-67 de 2001, as APP's passaram a ser definidas como áreas de preservação, independente ou não de apresentar cobertura vegetal nativa, com ênfase na proteção do solo, fauna, flora, paisagem e biodiversidade existente dos reservatórios de água, sejam artificiais ou naturais, nascentes, regiões montanhosas e de elevações, encostas, restingas, bordas dos tabuleiros e regiões superiores a 1.800m de altitude (BORGES et. al., 2011; RIBEIRO, 2011) e, a Reserva Legal, como uma área localizada no interior de um imóvel rural, na qual se deve preservar permanentemente, porém, é permitido seu uso sustentável desde que conserve o ambiente e os recursos da paisagem ali existentes, promovendo sua reabilitação em caso de perdas (BRASIL, 2001).

Além das APP's instituídas automaticamente pelo CFB, existem as "APP's administrativas" que, conforme o art. 3º do referido código, são instituídas por atos declaratórios do Poder Público em situações de significativa importância de preservação e que, no entanto, não se enquadram nas instituídas pelo mesmo (BORGES et. al., 2011).

Em 2011, após nove meses de debate, o senado aprovou uma nova reforma no CFB, visando uma relação harmoniosa entre proteção e uso sustentável da vegetação nativa e desenvolvimento. Nele, foram estabelecidos métodos de recuperação do ambiente, sendo proibidos desmatamentos em RL, que passou a chamar Área de Reserva Legal (ARL), e APP's, assim como as atividades que podem ser desenvolvidas nas mesmas (BRASIL, 2011; PETERS e PANASOLO, 2014).

Essa nova reforma no CFB foi o resultado do acúmulo de projetos de leis enviados ao Congresso Nacional que, somados, formaram um projeto maior de lei cuja numeração era 1876/1999, sendo vetado pela Presidência da República e editado posteriormente uma MP, em 25 de maio de 2012 (MP 571/2012), que alterou esse projeto de lei, resultando na Lei Nº 12.651/2012, que entrou em vigor (PETERS e PANASOLO, 2014).

Essa reforma foi influenciada pela dificuldade que pequenos e médios produtores rurais se encontravam em cumprir a legislação em vigor, haja vista que seriam punidos caso não fosse realizada a averbação de RL de suas propriedades que, a partir do Decreto 6.514 de julho de 2008, tornou-se obrigatória (PETERS e PANASOLO, 2014).

As mudanças no CFB através da Lei Nº 12.651/2012 apoiaram pequenas propriedades rurais que tiveram tratamento diferenciado em relação à RL e APP's, nele, as margens de cursos d'água destinadas à preservação se limitaram apenas às margens naturais; as APP's foram incluídas no cálculo de RL; áreas de manguezais e veredas foram enquadradas em APP's e, as várzeas, só poderão ser consideradas APP's quando decretadas por Poder Público, entre outras (PETERS e PANASOLO, 2014).

As APP's passaram, então, a ser definidas, conforme o art. 3º, inciso II da Lei 12.651/2012, como área coberta ou não por vegetação nativa protegida, com a função de proteger os recursos hídricos naturais, preservar a estabilidade geológica e paisagem natural, a biodiversidade, etc. (PETERS e PANASOLO, 2014).

Desde a primeira edição do Código Florestal Brasileiro, em 1934, já era notória a preocupação com os ecossistemas, principalmente, os que compõem o setor florestal, porém, como a maioria das terras era pública, não era utilizada de forma sustentável e, atrás das posteriores alterações na lei, não só as propriedades públicas, mas também as privadas tiveram que respeitar as limitações impostas e realizar um uso sustentável dos recursos ali existentes.

Em cada alteração sofrida, o código foi adaptado para solucionar os problemas histórico-sociais pelo qual o país vinha passando. Com o tempo, a necessidade de manter os recursos naturais tornou-se essencial e de extrema importância, o ambiente não estava regenerando-se e se recuperando na mesma velocidade que o desenvolvimento da humanidade, que requeria cada vez mais recursos naturais, assim, medidas mais drásticas foram necessárias.

A RL, instituída desde 1934, mesmo não sendo assim chamada, foi reafirmada em 1965, porém, a obrigatoriedade de sua recomposição em áreas que foram desmatadas, surgiu com a Lei Nº 8.171/91, onde, através de alterações sucessivas, o prazo para o restabelecimento da mesma por proprietários rurais, se estendeu até 2032 (PETERS e PANASOLO, 2014).

O surgimento das APP's, por sua vez, se deu em 1965, na segunda edição do CFB, porém, nesta época, não apresentasse os mesmos critérios e diretrizes das definidas em 2001,

quando foi definida como Área de Preservação Permanente, tinham o mesmo objetivo, o de proteger permanentemente os recursos naturais ali existentes, em benefício, tanto do ambiente, como da sociedade.

Desde o descobrimento do Brasil por Portugal, sempre houve uma busca pela preservação do meio ambiente, mesmo que seja devido ao interesse econômico que os recursos naturais deste ofereciam. No início da civilização e formação das primeiras cidades, ainda não se conhecia os danos que os impactos gerados pelo desmatamento e degradação dos recursos naturais poderiam causar com o passar o tempo é que se foi observando as consequências do consumo desenfreado desses recursos, sendo necessária a instituição de leis e medidas que visassem à conservação e manutenção de tais recursos para o bem, tanto do ambiente, como da sociedade, gerando, por exemplo, áreas intocáveis e de uso sustentável.

2.3 APP's URBANAS: CONFIGURAÇÃO E RELEVÂNCIA

Em 1972, na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, através da Declaração de Estocolmo, foi concedido ao homem o direito à vida em um meio adequado e equilibrado, no qual pudesse obter uma vida digna, porém, este se encontrava obrigado a preservar esse meio para que as gerações futuras também pudessem gozar dessa qualidade de vida (DUARTE, 2012). Desse modo, o uso da natureza e seus recursos é direito do homem e para preservar tais bens, para as futuras gerações, são necessárias medidas preventivas e de usos sustentável, permitindo o desfrute e proteção tais recursos concomitantemente.

Entre as medidas tomadas pelo Poder Público para o cumprimento da referida declaração, foram criadas inúmeras categorias de áreas protegidas, tanto em meio rural, como urbano, visando à sustentabilidade e manutenção de seus recursos.

De acordo com a Resolução CONAMA n° 302/02, é considerada área urbana uma região cuja densidade demográfica está acima de 5 mil habitantes por km², contendo redes de canalização de água e esgoto, distribuição de energia elétrica, coleta e tratamento do lixo, etc. (CONAMA, 2002).

A política urbana, de acordo com o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), objetiva a organização do desenvolvimento urbano, garantindo o direito a cidades sustentáveis, gestão democrática, planejamento e desenvolvimento das cidades, ordenação e controle do uso do solo, proteção, preservação e recuperação do ambiente, regularização fundiária, entre outros.

Porém, para a efetivação dessa política, é necessária a utilização de medidas que auxiliem o cumprimento desta, como a inserção de um plano diretor, que, através da CF/88, tornou-se obrigatório em cidades com população acima de vinte mil habitantes (CANUTO, 2008).

O plano diretor, segundo Canuto (2008) é um documento elaborado de modo coletivo pelos cidadãos e governantes do município, levando em consideração elementos sociais, urbanos, econômicos, culturais e ambientais, sendo formuladas hipóteses de desenvolvimento que visem à solução dos problemas existentes e futuros, esclarecendo, tanto os direitos como os deveres dos habitantes munícipes, garantindo-lhes uma vida digna, justa e democrática, além de ser também um documento utilizado nos processos de desenvolvimento e expansão dos centros urbanos.

Os primeiros centros urbanos, construídos em tornos dos cursos d'água, possuíam água para consumo, desenvolvimento de lavouras, criação de animais, transporte, pesca, entre outras utilidades. Desse modo, pode-se dizer que as cidades cresceram em torno dos rios devido à base funcional e essencial que ele apresentava e apresenta para a manutenção populacional, sendo fundamental no abastecimento de água, alimentação, eliminação de efluentes sanitários industriais, transporte, comunicação fluvial, entre outros (ARAÚJO, 2000). Hoje, cerca de 60% da população brasileira vivem no entorno das bacias hidrográficas (MELLO, 2008).

Devido a essa dependência da água durante a construção dos primeiros centros urbanos, os entornos dos cursos d'água foram os mais afetados pela pressão antrópica, acarretando problemas ambientais que também atingiram a sociedade devido ao mau uso dos recursos naturais nessas áreas e, mesmo com leis que normatizam o uso e as restrições destinadas a essas áreas, a pressão antrópica ainda existe.

O não cumprimento jurídico do CFB em regiões urbanas que circundam cursos d'água é um dos fatores que tem preocupado o Poder Público devido aos prejuízos ocasionados a essas regiões. Por não respeitarem as faixas de proteção estabelecidas pela lei, geram danos ambientais cujos reflexos atingem a própria população, porém, não é simples manter tais faixas em áreas urbanas que, quando fundadas, dependiam dos cursos d'água desde o abastecimento para consumo até o transporte, sendo esta uma das razões de terem sido construídas em suas margens (BORGES et. al., 2011).

No entanto, apesar da facilidade e conforto impostos pela expansão tecnológica que tem permitido a canalização e bombeamento de água, ainda existem municípios que vivem

nas margens dos rios e fazem uso dos recursos hídricos conforme a tradição, impedindo a proteção das APP's circundantes aos corpos d'água da região (BORGES et. al., 2011).

Segundo Macedo et. al. (2012) a degradação causada nas margens dos rios pela ocupação urbana e não manutenção das faixas de proteção estabelecidas por lei tem destruídos os corpos d'água urbanos, transformando-os em “recipientes de águas mortas”, por ser impróprias para consumo, banho entre outras utilidades. O excesso de lixo despejado nos rios, conforme o autor contribuiu significativamente para o aumento de enchentes durante épocas de chuva, trazendo consigo doenças que poderiam ser evitadas e perdas irreparáveis.

As APP's em meios urbanos visam à prevenção de desastres ocasionados, tanto pela má ocupação da área de encostas e topos, quanto ao mau uso dos recursos hídricos, haja vista que, quando uma área urbana é devidamente preservada, principalmente, quando esta se encontra em torno de cursos d'água, a drenagem pluvial é eficiente, evitando, não só o deslizamento de terra em regiões com baixa estabilidade, mas também, enchentes (SILVA, 2012; BRASIL, 2015), proporcionando maior segurança para os habitantes das proximidades.

Não apenas para promover segurança, essas áreas servem também para preservar a biodiversidade da fauna e flora e promover um bem-estar populacional e aumentar a qualidade de vida, através da redução nos níveis de gás carbônico na atmosfera, manutenção dos recursos hídricos, recuperação da vegetação nativa, melhoria estética na paisagem, promoção de espaços de lazer, entre outros (SILVA, 2012).

As áreas urbanas se diferenciam em muitos aspectos das áreas florestais, desse modo, não deveriam receber o mesmo tratamento, visto que a flexibilidade imposta a uma, nem sempre será adequada à outra e a inacessibilidade das APP's pelo homem torna-se inviável dentro do perímetro urbano devido a suas funções urbanísticas (MELLO, 2008; SILVA, 2012), podendo se transformar em manchas de cobertura vegetais disfuncionais ou utilizadas de modo irregular, assim, a flexibilização destas áreas permitiria a utilização sustentável desses espaços pela sociedade para o lazer, pesquisa, entre outros (SILVA, 2012).

A ocupação das APP's em centros urbanos tem ocorrido com a instalação de moradias irregulares na mesma por pessoas carentes e que necessitam de habitação (SILVA, 2012) e, o que era para ser uma área de preservação e conservação dos recursos naturais, de modo a manter a estrutura e funcionalidade do mesmo, torna-se uma área disfuncional, devido à perturbação causada pela ação humana.

A existência de moradias ilegais em áreas de preservação, geralmente, é decorrente da baixa renda salarial, resultando em desigualdade no âmbito social, político, econômico e

cultural, tornando inacessíveis os fatores básicos de qualidade de vida (CANUTO, 2008) e, por se encontrarem em regiões isoladas e sem fiscalização constante, há certa facilidade de instalação de moradias ilegais em APP's urbanas por famílias que apresentam baixa renda salarial.

De acordo com Silva (2012), o isolamento dessas áreas devido à inacessibilidade imposta pela lei torna a vigilância falha e/ou inexistente, facilitando o uso ilegal dessas áreas, sejam para moradias irregulares, principalmente em margens de rios (MELLO, 2008), depósitos de lixo, refúgio para criminosos entre outros, transforma-as em áreas de risco para a sociedade, visto que é reduzido o fluxo nessa região, facilitando o uso desta para atividades ilícitas e ilegais perante a lei social e ambiental.

Depois de concretizada as irregularidades em APP's urbanas, que as transformam em “áreas problema”, e, por não ter o controle da situação que ali foi instaurada, a recuperação da mesma, de modo a torná-la novamente funcional, enfrenta dificuldades, devido a essas irregularidades e intensidade da degradação sofrida, que ocorrem os desastres e catástrofes causados por fatores ambientais (SILVA, 2012).

Infelizmente, regiões próximas a cursos d'água atuam conforme duas vertentes: valorização e desvalorização. Na vertente voltada à valorização dos corpos d'água, os recursos hídricos são percebidos como uma extensão paisagística, como um fator incorporado à paisagem e, na vertente da desvalorização, dos corpos d'água, esses recursos são considerados subprodutos urbanos, sendo percebido apenas como um fator econômico, sendo, em alguns casos, transformados em esgotos (MELLO, 2008).

As ocupações informais, em sua maioria, ocorrem nas margens de corpos d'água, consideradas áreas sensíveis no CFB, essas ocupações não se beneficiam de sistemas de saneamento, infraestrutura, etc., adquirindo uma configuração de completa desvalorização de seus recursos, caracterizada pelo efeito inverso do previsto na lei, que trata as diferentes APP's como semelhantes e passíveis da mesma regulamentação (MELLO, 2008), não levando em consideração a formação das cidades como sendo influente na alteração paisagística.

É notória a influência da urbanização no processo de alteração do ambiente, a cidade, constitui em si, um ecossistema complexo que afeta não só o relevo e uso da terra, mas também, a fauna, flora e recursos hídricos. Esse ecossistema complexo é composto, ora por ambientes naturais e outrora por artificiais, existindo, ainda, os mistos, formados por ambientes naturais e artificiais de forma integrada (PADILHA, 2007).

Na maioria das grandes cidades, o crescimento populacional não tem acompanhado o desenvolvimento desses centros urbanos e, o excesso populacional somado à pobreza que tem afetado grande parte da população gera situações de risco, porém, conforme cita Canuto (2008), é direito de todo cidadão moradia urbana.

O direito à moradia urbana garante ao cidadão a obtenção das condições básicas necessárias à sobrevivência (CANUTO, 2008), não permitindo que este seja submetido a desigualdades em todos os seus sentidos, haja vista que a criminalidade em centros urbanos, em sua maioria, é um reflexo das desigualdades existentes naquele meio, ou seja, da violação dos direitos que lhes foram assegurados, assim, as habitações em regiões destinadas à preservação foi uma tentativa, em meio às desigualdades impostas pela sociedade, de assegurar esse direito.

A construção de habitações em regiões que deveriam ser preservadas de forma permanente gera um desequilíbrio de difícil reparo, visto que o planejamento urbano raramente se estende até essas áreas que, conforme a lei deveria manter-se intacta, assim, tanto o sistema de rede de esgoto como coleta de lixo, geralmente, não atingem essas regiões e, até que esse problema seja solucionado, o ambiente já sofreu danos que podem causar a perda da resiliência.

Via de regra, a paisagem é resultante da interação entre fatores físicos, biológicos e antrópicos e, a paisagem urbana, como uma reflexão da relação entre o homem e natureza (PADILHA, 2007).

O impacto sócio ambiental que a cada dia vem aumentando e causando danos maiores à sociedade e ambiente, reflete o quanto a integração entre os fatores de formação da paisagem urbana estão em direções opostas, o que diminui gradativamente a qualidade de vida, distanciando-se do desenvolvimento sustentável (PADILHA, 2007).

2.4 NATUREZA JURÍDICA E PRINCÍPIOS APLICÁVEIS ÀS APP's

A Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), assim como a Constituição Federal, criaram espaços protegidos pelo Poder Público, podendo ser, tanto Unidades de Conservação como APP's, RL, hortos florestais, entre outros, sendo proibida a alteração da paisagem nesses ambientes, exceto quando autorizada legalmente, desde que não comprometa o desenvolvimento e funcionamento dessas áreas (RIOS e IRIGARAY, 2005).

Ainda Irigaray (2005) ressalta que:

As APP's encontram-se submetidas a um regime jurídico de interesse público com imposição de preservação integral e permanente da flora, vedada sua supressão. Trata-se de proteção que independe da titularidade do domínio³ e decorre de limitação administrativa com previsão de sanções severas no caso de descumprimento (administrativas e penais⁴), estando excepcionalizados na lei os casos que podem justificar a supressão das APP's (obras de utilidade pública e interesse social).

Segundo Araújo (2002), as normas que regulamentam o uso das APP's, tanto em meio rural, como urbano, apresentam falhas, desde a elaboração, apresentando controvérsias, até a fiscalização e punição.

Existem normas, instituídas pelo Código Florestal Brasileiro, que gerenciam as regiões situadas no entorno dos rios, visto serem estas consideradas APP's. Essas normas prescrevem as ações que podem ou não serem executadas naquelas localidades, porém, na prática, tais normas são ignoradas, acarretando prejuízos, tanto para o ambiente, como para a população habitante do local, devido ao assoreamento dos corpos d'água que, conseqüentemente, provocam deslizamento de encostas e enchentes (ARAÚJO, 2002).

Na década de 2000 foram criadas as APP's urbanas, num ato compulsório de proteger a vegetação nativa (MACEDO et. al., 2012), ato este, que foi legalizado em 25 de maio de 2012, com a Lei nº 12.651 – Novo Código Florestal. Esse Novo Código foi aprovado pelo Senado em dezembro 2011, pela Câmara dos Deputados em abril de 2012 e sancionado pela Presidente Dilma Rousseff, em maio do mesmo ano (BRASIL, 2015).

No Novo CFB, não houve melhorias significativas para as APP's urbanas, que continuaram com poucas normas destinadas a sua regulamentação e proteção, sendo aplicadas a estas, as mesmas exigências de proteção legal das áreas florestais, exceto no entorno de cursos d'água (SILVA, 2012), assim, tanto as APP's urbanas como as florestais, devem seguir o princípio da intangibilidade, ficando vedado qualquer tipo de uso ou ocupação dessas áreas (MELLO, 2008).

Mesmo sendo poucas as normas que giram em torno da preservação de APP's urbanas, totalizando, conforme ensina Rosa (2009), 03 citações resultantes de alterações posteriores à criação do CFB, elas são essenciais para a proteção, não só das margens dos rios e manutenção dos recursos hídricos e ambientais, mas também da população habitante em suas proximidades. O não cumprimento da lei pode causar desastres com perdas de entes

³Ocorrem em áreas públicas e privadas com as mesmas restrições.

⁴ Ver a propósito os artigos 38, 39 e 44 da Lei nº 9.605/98.

próximos, desabamentos, entre outros, haja vista que a cobertura vegetal nessas áreas são as maiores responsáveis pela estabilidade do solo no local e a retirada da mesma, impacta a estrutura física deste, que acaba se fragmentando.

Importante assinalar que os limites e restrições estabelecidas na legislação federal continuam aplicando-se também na esfera municipal⁵, por força de expressa disposição introduzida na Lei 12.651/2012, *verbis*:

Art. 5º (...) § 10. No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, observar-se-á o disposto nos respectivos Planos Diretores e Leis Municipais de Uso do Solo, sem prejuízo do disposto nos incisos do *caput*.

Nesse Código, não foi permitido a instalação de medidas restritivas locais que visem a preservação das faixas de proteção das APP's urbanas, principalmente em regiões de cursos d'água (SILVA, 2012), impossibilitando aos planos diretores o estabelecimento das áreas de preservação nos limites urbanos, sendo de responsabilidade federal a imposição de tais limites sem levar em consideração a área limitada e as atividades desenvolvidas em suas proximidades, sendo apresentadas por ele posições opostas relacionadas a este assunto.

Na mesma publicação, diz-se que é proibida a fixação de limites nessas áreas através de leis municipais e, no entanto, permite a fixação de tais limites através destas leis, entre outras controvérsias (ARAÚJO, 2002).

Tendo em vista que o CFB foi desenvolvido em prol da manutenção de ambientes naturais e não urbano, a sua aplicação nas cidades torna-se limitada, porém, conforme a CF/88, cabe aos municípios a instituição de legislações locais, desse modo, é de responsabilidade do plano diretor descrever a gestão e regulamentação do solo urbano (ROSA, 2009).

O CFB, em seus artigos 2º e 3º, classifica duas modalidades de áreas de preservação permanente, sendo uma instituída pela Lei, e a outra instituída por meio de ato administrativo criadas com objetivos preservacionistas em áreas de significativa importância ecológica e social (BORGES et. al., 2011).

Conforme a Constituição de 1988, o direito ao urbanismo é dever do governo local, assim, cabe ao município ações que implementem a legislação ambiental e municipal no que se refere à proteção do ambiente, em especial às áreas de preservação urbanas com ocupações

⁵ Em que pese o esforço de alguns parlamentares para delegar aos Municípios os limites dessa proteção, ela foi reintroduzida na Lei através da Medida Provisória 571, de 2012.

ilegais. O planejamento urbano busca a regulamentação e disciplina da ocupação urbana e das atividades que ali serão desenvolvidas, o que o torna indispensável no processo de urbanização, que visa o equilíbrio entre economia, cultura, ambiente, entre outros (OLIVEIRA JÚNIOR, 2014).

O controle jurídico sobre as APP's, no entanto, segue uma hierarquia, predomina-se a ordem federal, posteriormente a estadual, distrital e municipal. O poder federativo encontra-se distante o suficiente para ter conhecimento dos problemas locais que giram em torno dessas áreas e, o poder municipal, próximo demais para evitar a interferência de seus interesses pessoais. Por esse e outros motivos é que se mantém essa hierarquia onde, se tratando de APP's urbanas, uma lei municipal se pauta numa estadual, que, por sua vez, encontra-se pautada em uma federal (OLIVEIRA JÚNIOR, 2014), existindo assim, princípios aplicáveis ao uso ambiental, tanto rural como urbano.

Ou seja, prevalece o entendimento de que os municípios podem regulamentar a matéria em seu plano diretor e na lei de uso do solo, mantido o padrão previsto na lei federal. Assim também tem sido o posicionamento dominante nos Tribunais. Cita-se como exemplo o julgado do Tribunal de Justiça em São Paulo, do qual se transcreve parte do voto do relator:

Significa isso, portanto, não obstante as respeitáveis opiniões em contrário, que a legislação estadual e municipal não é dado deixado de observar, mesmo que trate de área urbana, “os princípios e limites” a que alude o art. 2º do Código Florestal, dentre estes a faixa marginal de trinta metros para os cursos d’água de menos de dez metros de largura. E sequer cabe invocar, como exceção a essa regra, a Lei Federal 6.766/1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, uma vez que, conforme bem anotou o douto magistrado sentenciante, trata-se de Diploma Legal anterior à vigência da Lei 7.803, de 18.07.1989, de igual hierarquia, que acrescentou o referido parágrafo único ao artigo do Código Florestal, não podendo assim, prevalecer sobre o que neste último estabelece, lembrando-se, ainda, que a própria Lei 6.766/1979, no seu art. 4º, III, ao cuidar da faixa *non aedificandi* de 15 metros de cada lado ao longo das correntes, ressalva expressamente a existência de maiores exigências da legislação específica.⁶

Assim, os princípios de proteção ambiental visam à manutenção de um ambiente sadio e de qualidade, pois, viver em um ambiente ecologicamente equilibrado é direito de todos e, com base nesse direito, encontra-se o Princípio da Ubiquidade, caracterizado pela onipresença. Como o ambiente é um bem comum a todos e se faz presente em todo o lugar, é necessário o estabelecimento de uma política global, que exija a cooperação de todos os povos, não devendo ser levado em consideração apenas o interesse pessoal na tomada de alguma decisão ou medida preventiva, mas também, no interesse coletivo e qualidade do

⁶TJSP, EDcl 207.160.5/9-01 – Rel. Paulo Franco. DJ 28.08.03.

ambiente, o que nos remete ao Princípio da Prevenção, que trata da necessidade de medidas que priorizem o uso racional do ambiente, de modo a evitar a ocorrência de danos que causem a desconfiguração de um ecossistema (LEMOS, 2012).

O Princípio do Desenvolvimento Sustentável diz que todos têm direito à participação no desenvolvimento econômico, social, político e cultural, fatores importantes no estabelecimento de uma vida saudável. Com base nessa teoria, esses fatores devem estar integralmente equilibrados para que ocorra um desenvolvimento sem ocasionar qualquer dano ao meio, atendendo as necessidades atuais e se preocupando com as necessidades das gerações futuras, realizando desse modo um desenvolvimento dentro dos limites dos ecossistemas, evitando assim a perda dos recursos renováveis (LEMOS, 2012).

O Princípio da Participação trata do auxílio de todos na conservação e preservação do meio, seja esta coletiva ou individual, onde todos se tornam responsáveis pelo equilíbrio ambiental, implicando no Princípio do Poluidor Pagador, onde o responsável, por qualquer poluição ao meio em proveito próprio, deverá arcar com as despesas de prevenção, reparação e repressão da poluição causada. Este princípio visa à percepção, por parte do causador, de que é mais barato prevenir um dano que realizar a sua reparação, entre outros princípios (LEMOS, 2012).

Mesmo com a instituição de princípios, aplicados ao uso ambiental, um dos maiores desafios do Código Florestal Brasileiro, foi a sua aplicabilidade no setor urbano, visto que foi desenvolvido com visão voltada ao meio ambiente natural, em especial, florestal. Ele apresentava apenas um parágrafo único relacionado à APP urbana, incluído anos mais tarde, no qual estabelecia a gestão da mesma pelo plano diretor municipal e lei de uso do solo, respeitando os limites impostos no próprio artigo (PETERS e PANASOLO, 2014), deixando a cargo do município a implantação de leis administrativas destinadas à preservação ambiental local e seus recursos.

O Projeto de Lei 1876/1999, resultado do acúmulo de pequenos projetos de lei enviados ao Congresso Nacional, possui, no art. 4º, dois incisos voltados às APP's urbanas, porém, estes foram vetados pela Presidência da República, sob justificativa de retrocedência e, somente em 2012, através da MP 571, dois novos incisos foram incluídos no CFB relacionados às áreas de preservação em ambiente urbano, sendo vetado ao município o estabelecimento regras via Plano Diretor de regulamentação dessas áreas, assim como da lei de uso do solo (PETERS e PANASOLO, 2014).

O veto ao direito do estabelecimento de normas via Plano Diretor às APP's urbanas gerou polêmicas, tanto no meio social como jurídico, pois, conforme cita Antunes (2015), cabe ao município promover a ordenação urbana, estabelecer a função social e desenvolvimento sustentável, cabendo a este destinar a utilização do solo, inclusive em áreas de preservação, com o objetivo de promover a função social prevista na CF/88.

Em áreas urbanas não consolidadas, sem função ambiental, a lei prevê, segundo Peter e Panasolo (2014), flexibilidade em decorrência do interesse social, contrário ao que ocorre nas que são consolidadas. Segundo Vieira et. al. (2011) as APP's se configuram de modo a não permitir a exploração econômica de seus recursos, a flexibilização e distanciamento de sua natureza jurídica, dificulta a aplicação das penalidades previstas na lei.

CAPÍTULO III

OCUPAÇÃO DA ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE URBANA NO EMPA EM CÁCERES-MT X PROCEDIMENTO AMBIENTAL/INQUÉRITO CIVIL PÚBLICO

3.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Amparado em Gil (2005, p. 73) o presente estudo foi elaborado a partir do método de pesquisa bibliográfica, método investigativo, hipotético, descritivo e observacional, abrangendo a Constituição e outras leis esparsas. Esta pesquisa supõe o contato do pesquisador direto com o ambiente e a situação que estão sendo investigados. Nessa perspectiva, foram realizadas entrevistas semiestruturadas no município de Cáceres-MT.

Lakatos e Marconi (2003, p. 112) classificam esse tipo de pesquisa como pesquisa de revisão bibliográfica. A pesquisa bibliográfica ocupa-se no levantamento de dados de toda a bibliografia já publicada em forma de livros, revistas, publicações avulsas e imprensa escrita. Sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo aquilo que foi escrito sobre determinado assunto, com o objetivo de permitir ao cientista “[...] o reforço paralelo na análise de suas pesquisas ou manipulação de suas informações”.

O Estudo foi desenvolvido no município de Cáceres, localizado na margem oriental – esquerda – do rio Paraguai, Estado de Mato Grosso, distante da capital do estado 228 km.

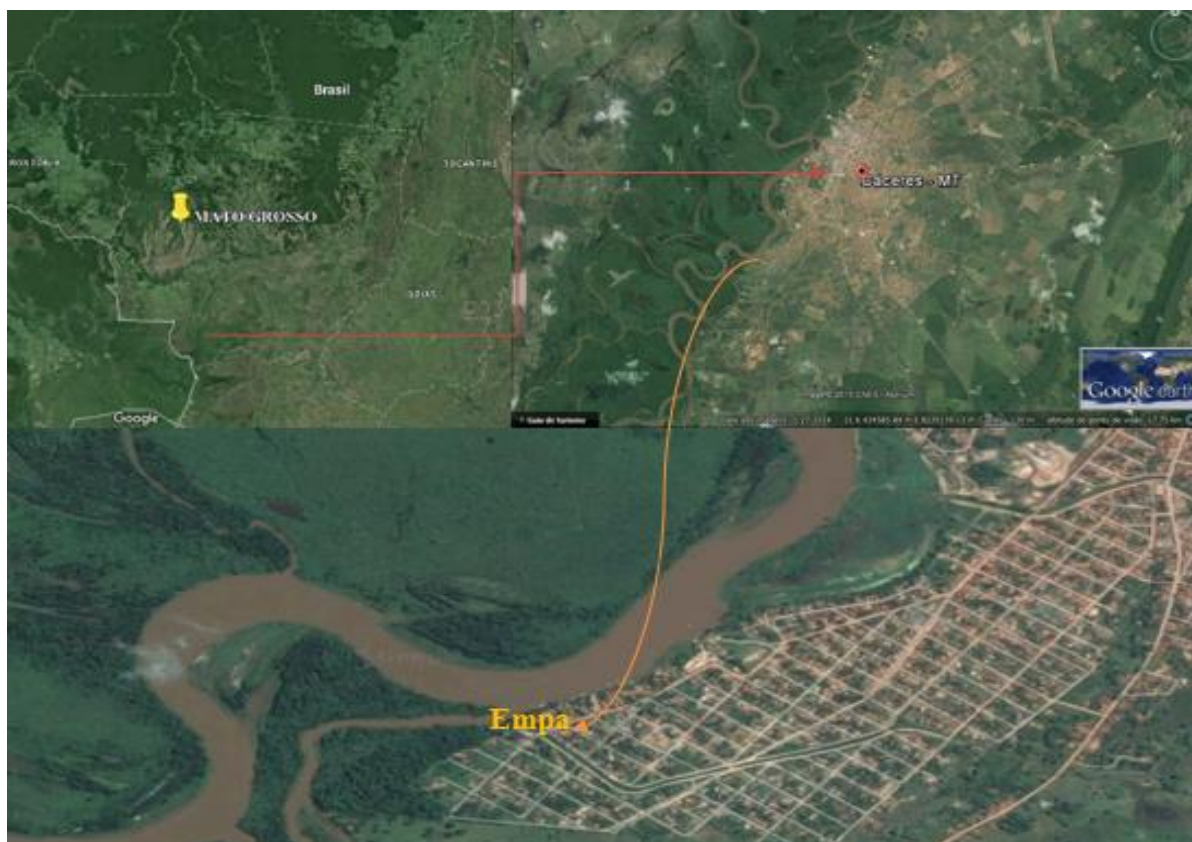
Como apresentado na Figura 01, o município foi fundado em outubro de 1778, às margens do Rio Paraguai, com fins específicos, como aponta Mendes (2009, p. 29) para:

I) abrir uma porta de navegação com São Paulo; II) defender e incrementar a fronteira sudoeste; III) aproveitar a fertilidade do solo regado por abundantes águas e cheio de pastagens; IV) facilitar as comunicações entre Vila Bela e Cuiabá, principalmente quanto ao desenvolvimento Comercial⁷, V) acolher índios oriundos das províncias castelhanas dos Chiquitos e Moxos.

Logo, não corresponde a uma cidade planejada, sendo que ao longo de seu processo evolutivo em muitos casos o processo de ocupação se deu de forma desordenada e por invasão.

⁷ No século XVIII, asede da capitania de Mato Grosso era Vila Bela da Santíssima Trindade, sendo a capital transferida para Cuiabá somente em agosto de 1835.

Figura 01. Apresenta a localização por meio da ferramenta googleearth do local da pesquisa.



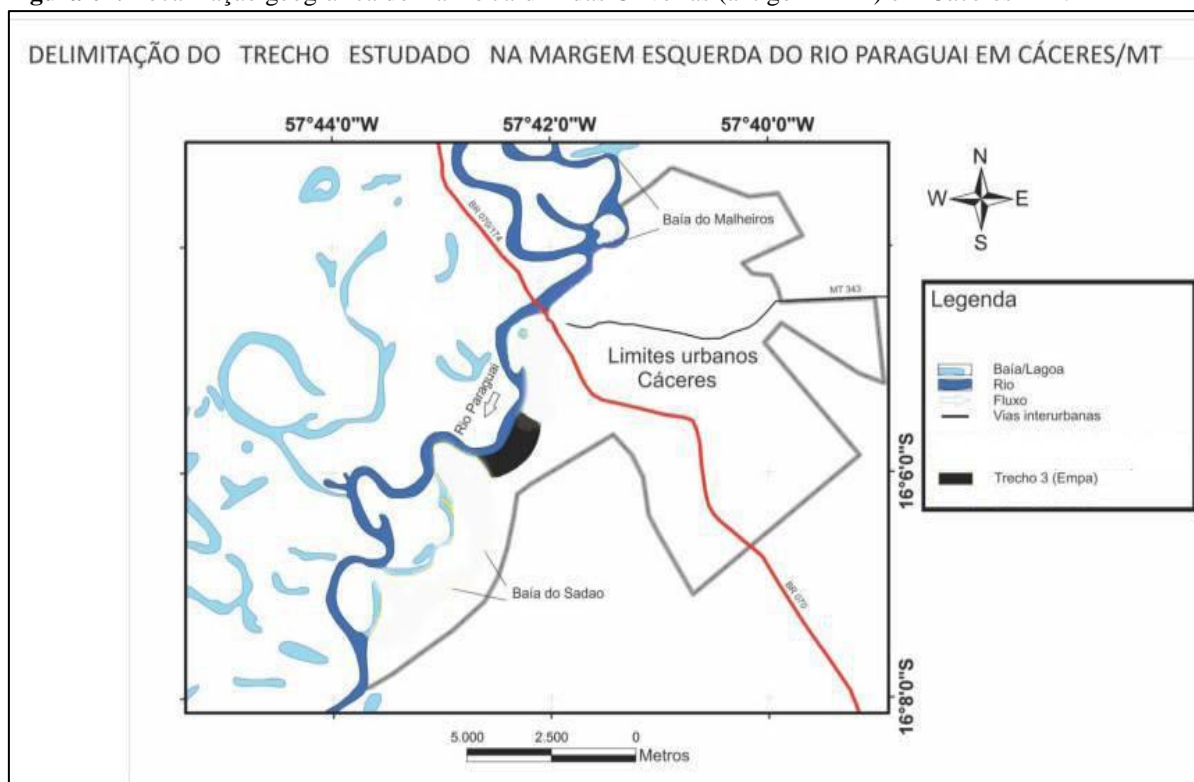
Fonte: Google Earth, 2015.

A partir da Figura 01 acima é possível observar a área de estudo, denominado como Bairro Jardim das Oliveiras (antigo EMPA), sendo notório que o mesmo está localizado às margens esquerda do Rio Paraguai, não contando sequer com a distância prevista em legislação vigente para sua devida ocupação. Não obstante a área, em questão, era ocupada por uma unidade de Pesquisa Agropecuária, órgão estadual extinto, que tinha por finalidade a realização de pesquisas voltadas para agropecuária. A qual foi englobada pela Empresa Matogrossense de Pesquisa, Assistência e Extensão Rural (EMPAER).

Área está urbana, protegida por legislação federal e municipal, considerada Área de Preservação Permanente, logo, não passível de ocupação humana. Porém, a mesma, logo após a extinção da EMPA, foi invadida e ocupada por populares que ali fixaram residências, gerando sérios conflitos ambientais e legais.

Desse modo, a área de estudo delimitada corresponde a uma área de Preservação Permanente localizada às margens do Rio Paraguai no município de Cáceres-MT, conforme se segue na Figura 02:

Figura 02. Localização geográfica do Bairro Jardim das Oliveiras (antigo EMPA) em Cáceres-MT.



Fonte: Alterado pelo autor, 2015.

A amostra foi delimitada na ocupação do EMPA em Cáceres-MT (Figura 02), em específico a áreas constantes nos Inquéritos Civis Público nº 1.20.001.0001.46/2009-43, e, o Inquérito Civil Público nº 1.20.001.000100/2008-43.

3.2 COLETA, SISTEMATIZAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Segundo Lakatos e Marconi (2003, p.133), coletar dados é juntar as informações necessárias ao desenvolvimento dos raciocínios previstos nos objetivos. Assim, os dados foram coletados por meio da técnica de transcrição, das informações constantes no Inquérito Civil já mencionado, onde foram selecionadas em forma de blocos de informações, como se segue no Quadro 01:

Quadro 01. Quadro sinótico do percurso da pesquisa.

FONTE	BLOCO DE INFORMAÇÕES	INSTRUMENTO DE COLETA	SISTEMATIZAÇÃO DOS DADOS
Secundária Extraída dos Inquéritos Civil Público nº 1.20.001.000146/2009-43 e, 1.20.001.000100/2008-43	Dados gerais	Técnica de transcrição Mapas conceituais	Os dados foram sistemizados a partir das variáveis do estudo.
	Tipificação da ação		
	Tramites processuais		
	Competência		

Fonte: Organizado pelo autor, 2015.

Os dados foram extraídos dos Inquéritos Civil Público nº 1.20.001.000146/2009-43 e 1.20.001.000100/2008-43, sendo utilizada a técnica de transcrição e elaboração de mapa conceitual. O mapa conceitual aqui aplicado, teve como fim a contribuição para análise dos dados coletados, e, auxiliar na sistematização de informações deste estudo, garantindo melhor visualização no percurso dos inquéritos, os encaminhamentos e determinações para a solução do conflito.

Os dados foram analisados por meio da análise de conteúdo, bastante utilizada em pesquisas científicas relacionadas à área da saúde. A análise de conteúdo é caracterizada por um conjunto de procedimentos sistemáticos e objetivos que busca a descrição do conteúdo em análise, sendo de extrema importância a utilização da semântica, que é a pesquisa de sentido em um texto. Dessa forma, tal método é balizado pela linguística tradicional e pela hermenêutica, que é a interpretação do sentido das palavras (CAMPOS, 2004).

Nesta análise, foram trabalhadas variáveis quantitativas contínuas que se referem a: forma de ocupação; competência municipal; princípios em colisão, e posicionamento dos tribunais.

O bairro do Empa, hoje chamado Jardim das Oliveiras, localizado às margens do rio Paraguai em Cáceres-MT, Área de Preservação Permanente, inicialmente foi doada pela prefeitura para a implantação da Inspeção Regional de Fomento Agrícola à União Federal (COSTA, 2014). Porém, sabe-se que foi instalada a Empresa Mato - Grossense de Pesquisa Agropecuária (EMPA) na área supracitada, a qual desenvolvia, segundo Ramminger (2008, p. 50), pesquisas voltadas à descoberta de “novas variedades de sementes, melhor adaptação à região, em especial para as culturas de arroz e soja e para a formação de pastagens”.

Ainda, registra-se que a unidade de Cáceres-MT, distribuía mudas de árvores nativas e realizava ações de educação ambiental. E que a mesma foi extinta, sendo suas atividades agregadas à Empresa de Pesquisa e Extensão Rural de Mato Grosso (EMPAER).

Após a extinção do EMPA a área ficou por tempo desocupada, passando, segundo levantamento informal junto a moradores do bairro, a abrigar no barracão onde se realizavam os estudos e as atividades de educação ambiental, uma escola municipal, com apenas uma sala de aula.

Vale ainda destacar que, desde o Estatuto das Cidades (2001), o município de Cáceres-MT iniciou estudos e aprovação do Plano Diretor Municipal, tendo esta área como Área de Preservação Ambiental Urbana nele prevista, além de ser área ribeirinha, próxima ao curso d'água.

A ocupação desta área urbana segundo Costa (2014) se deu de forma irregular por pessoas de baixa renda e, posteriormente, por pessoas com maior poder aquisitivo, passando inclusive, a explorar atividades pesqueiras: pousadas, restaurantes e casas de veraneios, com instalação de tablados para pescas nas águas do Rio Paraguai.

Assim, entre barracos e belas construções, pouco a pouco a área foi ocupada desordenadamente e indevidamente, e, hoje, muitos recorreram à justiça para regularização fundiária de lotes urbanos. Porém, Silva e Souza (2012, p. 128) esclarecem que estas áreas não devem ser regularizadas por compreender área de proteção permanente. Ainda, os mesmos autores lembram que “a ocupação do solo no entorno de cursos d'água e a pressão exercida pelas atividades antrópicas, têm oferecido por este recurso”.

Por outro lado, após buscas e levantamentos documentais, não se encontrou registros de atuação do município em relação à ocupação desta área. Santiago (2012, p. 01), promotor de justiça de Minas Gerais, faz severa reflexão quanto a não atuação do município destes casos: “A realidade da atuação municipal demanda atuação preventiva e repressiva do Ministério Público, existindo amplo instrumental a ser manejado, sobretudo para observância das metragens estabelecidas no CFB quanto às APP's Urbanas”.

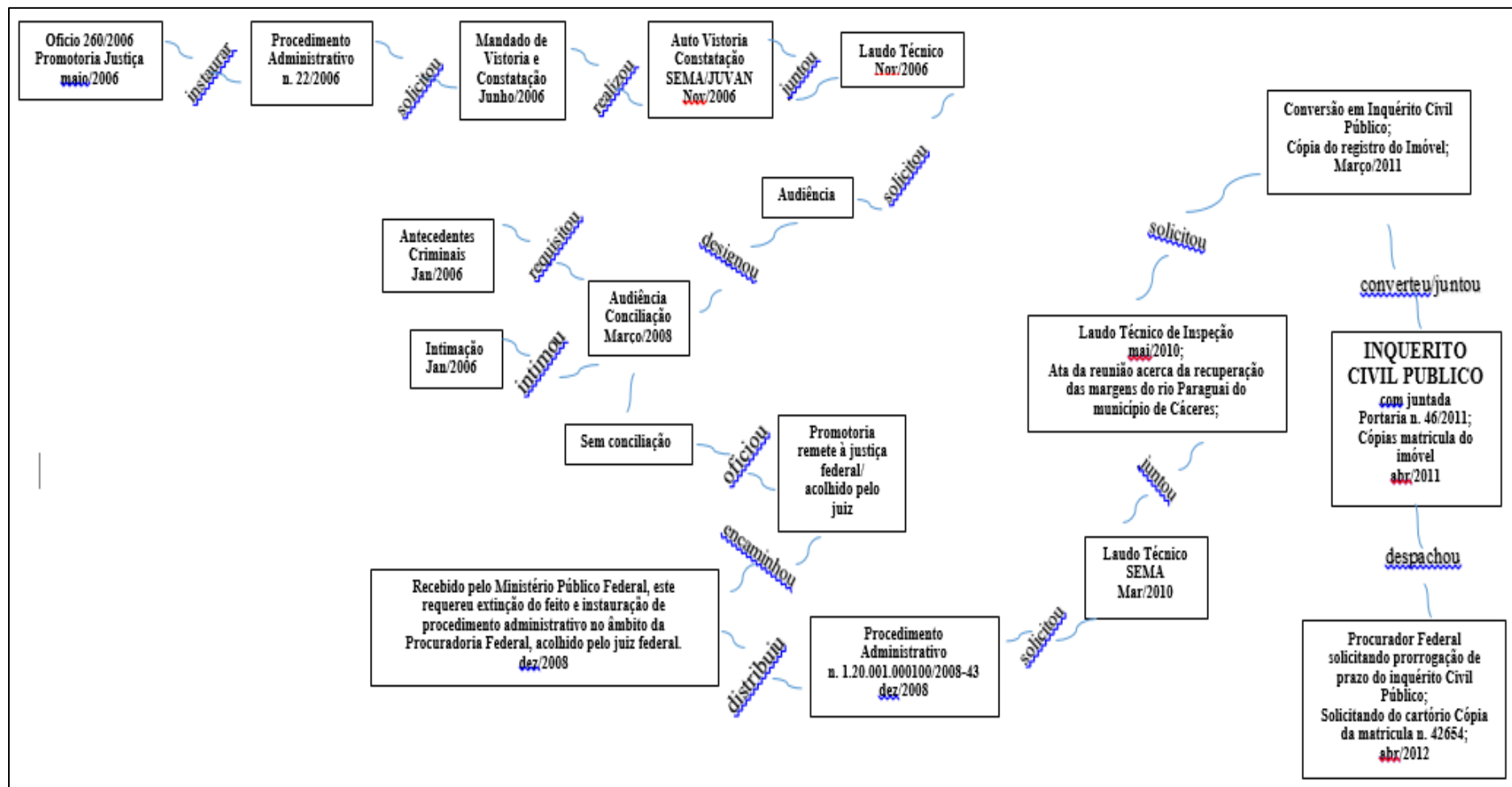
Neste estudo, foram selecionadas duas parcelas desta área acima descrita, objetos dos inquéritos nº 1.20.001.0001.46/2009-43, e, nº 1.20.001.000100/2008-43. Sendo a primeira com as coordenadas 16°05'38.9"S – 57° 42' 14.8"n, com 900 m², localizada no Canal do Renato, com uma edificação de alvenaria de 255m², (ICP, 2008, p. 18) e a segunda com coordenadas 16°05'37"S- 57° 42' 09" w, com área total de 600m², sem edificação, apenas na época da vistoria com a presença de plantio de bananeiras (ICP, 2009-43, p.12).

3.2.1 Inquéritos Civis Públicos

3.2.1.1 Inquéritos Civis Público-ICP: 1.20.001.000100/2008-43

Trata-se de Inquérito Civil Público oriundo da conversão do Procedimento Administrativo (Portaria 046/2011 – Procuradoria da República – Município de Cáceres-MT) instaurado em 2008 para “apurar suposto ocupação irregular de área de preservação permanente (APP) às margens do Rio Paraguai, no município de Cáceres-MT, por parte de Ângela Maria Scarpelini”, com base no Procedimento Ambiental nº- 022/2006, Quinta Vara, da Comarca de Cáceres-MT. O mapa conceitual (Figura 03), apresentado a seguir, demonstra os trâmites desde maio de 2006 até maio de 2012, sendo este utilizado como instrumento de análise processual.

Figura 03. Mapa conceitual com fluxo Inquérito n° 1.20.001.000100/2008-43.



Fonte: Inquérito Civil Público n. 1.20.001.000100/2008-43, Procuradoria da República no município de Cáceres-MT, 2011.

Ao observar a Figura 03 tem-se que o Inquérito nº 1.20.001.0001/2008-43 iniciou-se na Promotoria de Justiça Estadual em maio de 2006, quando solicitou-se a instauração de Procedimento Administrativo após comprovação de indícios de crime ambiental em Área de Preservação Ambiental Urbana, localizada no município de Cáceres-MT. O procedimento administrativo, segundo Vasconcelos (2016, p. 04) a tutela administrativa exercida pelo Ministério Público na “defesa do meio ambiente ocupa papel importante na defesa dos interesses difusos e coletivos. Por certo que essa proteção administrativa do meio ambiente não é desenvolvida exclusivamente pelo órgão ministerial, mas, sim, é realizada por ele e os órgãos do poder público”.

Cabe lembrar que este município, a exemplo de muitos, surgiu às margens de um rio, garantindo facilidade e acesso ao bem natural “água”. Onde desde o centro da cidade até alguns bairros distantes margeiam o rio Paraguai, não sendo respeitados os limites legais de ocupação e modificação de ecossistema de suas margens.

Por ser um município bicentenário e fundado sob interesses de navegação, exploração de planta medicinal ipecacuanha “(*Psychotria ipecacuanha*) é uma espécie medicinal. Em suas raízes, são encontrados dois valiosos alcaloides, de grande valor farmacológico: a emetina e a cefalina, usadas no tratamento antidiarreico, amebicida, expectorante e anti-inflamatório” (LAMEIRA, 2002, p. 01) e minério, que em média escala, cresceu desordenadamente, desprovido de qualquer Planejamento Urbano. Philippi (2004, p. 316) explica que o planejamento urbano “tem como propósito ordenar, articular e equipar o espaço, de maneira racional, direcionando a malha urbana, assim como suas áreas ou zonas, a determinados usos e funções”. No entanto, a ideia de processo de “planejamento está baseada na compreensão de que somente ocorre eficazmente se houver todas as fases de desenvolvimento técnico: levantamentos e diretrizes, projeto, execução e reanálise”.

Destaca-se que a Promotoria solicitou do Juizado Volante Ambiental (JUVAM) Vistoria e Constatação, a qual foi realizada. Enfatiza-se que não houve o interesse da promotoria em recorrer ou notificar o município para manifestação ou coleta de informações quanto à localização da área dentro do Zoneamento Urbano, e ainda, quanto a qualquer outra informação pertinente ao controle e monitoramento das ocupações urbanas.

Ainda, em observância ao Mapa apresentado (Figura 03), após a realização da Vistoria realizada pelo JUVAM em novembro de 2006, o Laudo Técnico, explicado por Wada (2016, p. 02) como “Laudo Técnico das Condições Ambientais de Trabalho que é confeccionado a partir de um levantamento dos riscos ambientais (no local de trabalho) mediante uma visita realizada por engenheiro ou médico do trabalho que vistoriam e

determinam os riscos existentes” foi acostado aos autos, o que subsidiou a designação de Audiência de Conciliação, onde na qual não obteve êxito. Capez (2005, p. 02) afirma que a audiência

veio a enfatizar a atual postura da comunidade jurídica no anseio por uma eficaz reparação do prejuízo gerado pela prática criminosa”. (...) é de praxe a utilização do termo “conciliação” quando se faz alusão à audiência preliminar de tentativa de composição dos danos, realizada em juízo com a participação do Ministério Público e destinada, igualmente, a evitar o prosseguimento do feito com a propositura da ação penal.

Em 2008, a Promotoria de Justiça Estadual, ao entender conflito de competência, remeteu o processo para o Ministério Público Federal. Villar (2016, p. 15) contribui para o entendimento do termo conflito de competência, conceituando-o como “choque entre autoridades jurisdicionais que se supõem competentes ou incompetentes para funcionar num mesmo processo, em relação aos mesmos atos”. E, “conflito de atribuição é o choque entre autoridades jurisdicional e administrativa, que se julgam igualmente investido ou não de atribuição para a prática de determinados atos em processo” (VILLAR, 2016, p. 16).

Já transcorridos dois anos, o Ministério Federal, determina a extinção do procedimento e reabertura na esfera federal, o que foi cumprido com nova numeração e solicitação de novo Laudo Técnico de Vistoria pela SEMA em março de 2010, o qual foi juntado ao processo em maio de 2010. Ressalta-se o decurso de mais dois anos, sem qualquer decisão, estando novamente o processo em fase de instrução.

Vale destacar que, novamente, o município não foi chamado ao procedimento, seja para manifestação ou fornecimento de informações documentais relacionados ao objeto. Apenas o que se consta do processo, é uma Ata da Reunião envolvendo representantes da Promotoria de Justiça Estadual, do Ministério Público Federal, do Escritório Regional da SEMA, da EMPAER/Unidade de Cáceres, da Secretaria Municipal do Meio Ambiente, do Sindicato Rural de Cáceres, do Sindicato Rural de Mirassol D'Oeste, da COOPERB, do Grupo Cometa, da FIEMT, e da ONG Ação Verde, para formalização do Termo de Ajustamento de Conduta, com ações a serem desenvolvidas para recuperação do Rio Paraguai em Cáceres-MT. Os Termos de Ajustamento de Conduta ou TACs, “são documentos assinados por partes que se comprometem, perante os procuradores da República, a cumprirem determinadas condicionantes, de forma a resolver o problema que estão causando ou a compensar danos e prejuízos já causados”. Eles visam antecipar a resolução do conflito com maior rapidez e eficácia, visto que uma ação judicial levaria anos até a decisão definitiva; e, porque os “direitos protegidos na área da Tutela Coletiva, pela sua própria natureza,

necessitam de soluções rápidas, sob pena de o prejuízo tornar-se definitivo e irreparável” (BRASIL, 2016, p. 03).

O Procurador da República em seu despacho⁸ datado de março de 2011 determina a “conversão e instauração de Inquérito Civil Público, nos termos do Art.5º⁹, III, da Resolução nº 87 do Conselho Superior do Ministério Público Federal (CSMPF)” (ICP, 2008-43, p. 72), bem como a solicitação ao Cartório das matrículas de cinco áreas objeto de Inquérito, localizadas na APP’s urbanas em Cáceres-MT, as quais foram devidamente acostadas aos autos.

Transcorridos seis anos, de 2006 a 2012, o que se tem como último despacho do Procurador é a solicitação de Prorrogação de Prazo, levando à reflexão quanto à morosidade no andamento do processo.

Cabe ainda ressaltar que, após esta data, o processo passou a correr em Segredo de Justiça¹⁰, não sendo mais possível o acesso para acompanhamento e análise dos novos procedimentos e encaminhamentos na busca de sua conclusão.

⁸“Os despachos constituem ato do juiz, juntamente com as decisões interlocutórias e as sentenças. De acordo com o artigo 162, § 3º, do Código de Processo Civil, "são despachos todos os demais atos do juiz praticados no processo, de ofício ou a requerimento da parte, a cujo respeito à lei não estabelece outra forma". Note-se que os despachos de mero expediente são aqueles que não têm nenhum conteúdo decisório e, por isso, não provocam prejuízos para as partes. Tem como finalidade primordial impulsionar o processo e impedir eventuais vícios ou irregularidades” (in:GONÇALVES, MVR. Novo Curso de Direito Processual Civil. 3ª ed. v. I, São Paulo: Editora Saraiva, 2006).

⁹ “Art. 5º - O inquérito civil será instaurado por portaria fundamentada, devidamente registrada e autuada, que deverá conter, dentre outros elementos, os seguintes: I – a descrição do fato objeto do inquérito civil e os fundamentos jurídicos da atuação do Ministério Público Federal; (Redação dada pela Resolução CSMPF nº 106, de 6.4.2010) II - o nome e a qualificação da pessoa física ou jurídica a quem o fato é atribuído, quando possível; Resolução CSMPF nº 87 – Texto Consolidado 4 III - a determinação de autuação da Portaria e das peças de informação que originaram a instauração; IV - a determinação de diligências investigatórias iniciais; V – a designação do secretário, mediante termo de compromisso, quando couber; (Incluído pela Resolução CSMPF nº 106, de 6.4.2010) VI – a determinação de remessa de cópia para publicação. (Incluído pela Resolução CSMPF nº 106, de 6.4.2010) Parágrafo único - Se, no decurso do inquérito civil, novos fatos indicarem necessidade de investigação de objeto diverso do que estiver sendo investigado, membro do Ministério Público poderá aditar a portaria inicial ou determinar a extração de peças para instauração de outro inquérito civil, respeitadas as normas relativas à divisão de atribuições. (Redação dada pela Resolução CSMPF nº 106, de 6.4.2010)” .

¹⁰“Os atos processuais, em regra, são públicos, porém, alguns processos correm em segredo de justiça, onde o acesso aos dados processuais fica limitado às partes e os seus advogados. Os casos onde o segredo de justiça deve ocorrer estão definidos no Código de Processo Civil, que define que alguns processos devem sempre observá-lo, mas possibilita que também possa ser decretado quando houver interesse público. Art. 155. Os atos processuais são públicos. Correm, todavia, em segredo de justiça os processos: I - em que o exigir o interesse público; II - que dizem respeito a casamento, filiação, separação dos cônjuges, conversão desta em divórcio, alimentos e guarda de menores. (Redação dada pela Lei nº 6.515, de 26.12.1977)” . Parágrafo único. O direito de consultar os autos e de pedir certidões de seus atos é restrito às partes e a seus procuradores. “O terceiro, que demonstrar interesse jurídico, pode requerer ao juiz certidão do dispositivo da sentença, bem como de inventário e partilha resultante do desquite”(in: BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Diferença entre Segredo de justiça e Sigilo. Disponível em:

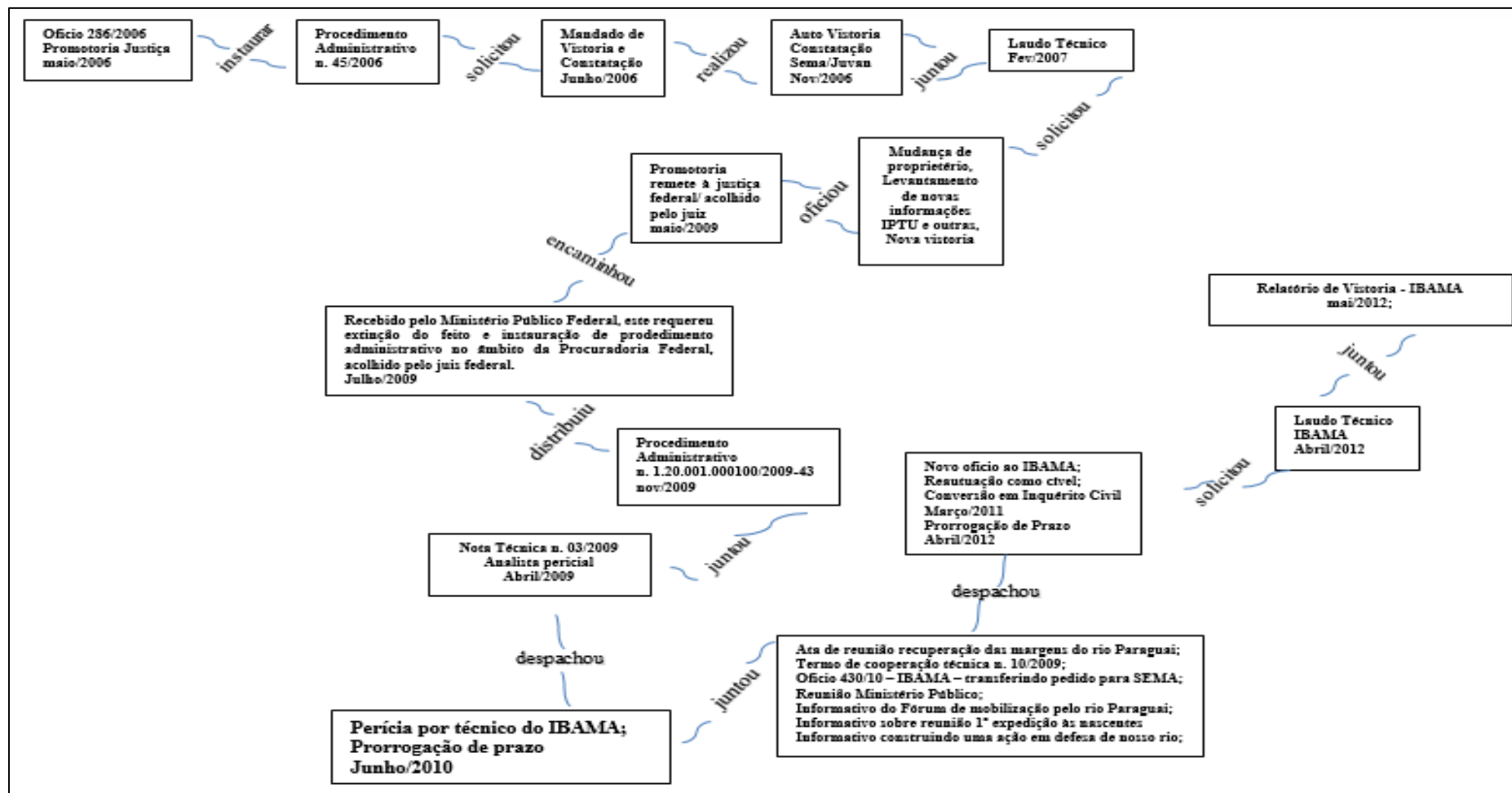
Como observado a partir da exposição no Mapa Conceitual (Figura 03) as informações tangem à ocupação de área de preservação urbana, que, segundo Francisco e Carvalho (2012), tanto podem ser úteis para o controle dos impactos causados pela urbanização, sobretudo no ciclo hidrológico, ainda pode garantir o direito de propriedade como descrito pela Constituição Federal. A qual é passível de intervenções quando é de interesse público e social, não sendo, portanto, completamente inacessíveis e intocáveis, o que permite o uso destas como extensões urbanas, desde que autorizado por órgão competente. A diferença é que esta ocupação se deu de maneira desordenada e sem prévia autorização.

O procedimento, desde sua origem, vem evoluindo de maneira lenta e sem decisão, ficando a área desprovida de proteção ambiental, agravando substancialmente, dado a ocupação antrópica, sobretudo por abranger cursos d'água, causando consequências de natureza tanto ambiental como social por não serem respeitados os limites e princípios citados no CFB. Oliveira Júnior (2014) lembra, que o homem tem direito a viver em um ambiente ecologicamente equilibrado, porém, é sua obrigação a preservação permanente, pois caso contrário, o equilíbrio dessas áreas estará ameaçado, podendo gerar danos intensos e irreversíveis que afetarão tanto ao ambiente como à própria sociedade.

3.3.1.2 Inquérito Civil Público-ICP: 1.20.001.000146/2009-43

Este Inquérito teve início em maio de 2006 com a instauração do procedimento ambiental 45/2006, passando para procedimento administrativo e por fim convertido por meio da Portaria nº 40/2011, em Inquérito Civil Público “com objetivo de apurar a ocupação irregular de área de Preservação Permanente (APP) às margens do Rio Paraguai, no município de Cáceres-MT. Praticado, em tese, por Sônia Maria Pires da Silva. Aqui também foi utilizado o Mapa Conceitual (Figura 04), com o intuito de demonstrar o desenrolar do processo no período de 2006 a maio de 2012.

Figura 04. Mapa conceitual com fluxo Inquérito nº 1.20.001.000100/2009-43.



Fonte: Inquérito Civil Público n. 1.20.001.000100/2009-43, Procuradoria da República no município de Cáceres-MT, 2011.

Quanto ao Inquérito Civil Público nº. 1.20.001.000146/2009-43, conforme verificado na Figura 04, a Promotoria de Justiça de Cáceres-MT, em maio de 2006, solicitou ao Juiz de Direito da 5ª Vara de Cáceres-MT, instauração de Procedimento Administrativo, o qual fora acatado. Sendo ainda cumprida a solicitação de vistoria e constatação pela SEMA, conforme laudo técnico acostado aos autos.

Nesta área, segundo laudo técnico, “não possui área edificada, possui vegetação nativa alterada, presença de vegetação exótica frutífera (bananeira), e, sem sistema de abastecimento de água” (ICP, 43/2009, p. 12).

A partir da venda do imóvel para terceiros, passa-se a busca de informações do atual proprietário, sendo requisitado à prefeitura a existência de IPTU da área, o qual não foi encontrado.

A Promotoria, em maio de 2009, procede a “remessa deste feito à Justiça Federal em Cáceres, em obediência ao determinado no art. 109, incisos I e IV, da Constituição Federal” (ICP, 43/2009, p. 30), sendo acolhida pelo juiz.

O Ministério Público Federal, em julho de 2009, peticiona ao juiz requerendo “a extinção do feito e a remessa da documentação constante dos autos para este órgão Ministerial para a instauração de procedimento administrativo no âmbito desta Procuradoria” (ICP, 43/2009, p. 31).

Ainda, consta dos autos uma Nota Técnica de nº 03/2009 – Pericial, expedida por analista da Procuradoria da República, em Mato Grosso, em abril de 2009, contendo informações sobre os inquéritos instaurados e as seguintes recomendações:

Com base nas informações analisadas, percebe-se a necessidade de realização de nova vistoria nos lotes, em razão da época em que as mesmas foram realizadas, podendo ter ocorrido alterações nos lotes. É importante ainda proceder a verificação da correta faixa de preservação permanente no local, com o auxílio de aparelho receptor de sinais de satélite e localizador geográfico – GPS. Os proprietários dos lotes às margens do Rio Paraguai devem proceder a recuperação das APP's, através de um Plano de Recuperação de Áreas Degradadas – PRAD, elaborado por profissional habilitado, com amparo na legislação relacionada. São necessárias medidas para impedir a instalação de novas residências em Área de Preservação Permanente no município de Cáceres (ICP, 43/2009, p. 46).

A Procuradoria Federal, em junho de 2010, despacha solicitando ao IBAMA informações quanto ao setor competente para proceder minuciosa vistoria e coleta de dados quanto aos imóveis, proprietários, atividades e intervenções, e, possibilidades de recuperação ambiental das áreas em destaque, além de prorrogação de prazo.

Ao longo da análise do ICP 43/2009 foi possível observar, acostados aos autos os seguintes documentos: Ata da reunião, em prol da recuperação das margens do rio Paraguai; Termo de Cooperação Técnica n.º. 10/2009; Informativo do Fórum de Mobilização pelo rio Paraguai; Informativo sobre reunião da 1ª expedição às nascentes do Rio Paraguai, e, ainda, Informativo, construindo uma ação em defesa do rio Paraguai. Documentos estes trazidos ao processo com o intuito de contribuir para o saneamento da lide, e ainda preservar o rio Paraguai.

Já em abril de 2012 a Procuradoria despacha reiterando ofício encaminhado ao IBAMA, solicitando a reatuação destes autos como cível e a conversão do procedimento em Inquérito Civil Público (ICP, 43/2009). Inquérito Civil Público foi definido por Costa (2016) como instituto que surge no Direito, como o objetivo de servir de instrumento para que o Ministério Público possa atuar de forma mais adequada na propositura de ação pública, sendo exclusivo do MP, e, “como todo Direito e seus princípios particulares toda seara jurídica necessitara tomar conhecimento dos princípios que regem o Inquérito Civil, pois será de valia para a propositura de várias ações”. A Lei que instituiu o inquérito policial foi a Lei Federal 7.347/85, sendo consagrado na Constituição Federal em seu art. 128, III, *in verbis*: Art. 129. “São funções institucionais do Ministério Público: III - 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”. Para entender o inquérito Civil (IC), se faz uma comparação entre este e o Inquérito policial (IP), pois o primeiro bem como o segundo, tem a função investigatória, com o escopo de colher todas as informações necessárias a propositura da ação civil pública. “Ainda, constam dos autos, o novo Relatório de Vistoria do IBAMA, datado de maio de 2012.

Partindo da afirmativa de Santiago (2012, p. 04) de que o município é o “maior infrator ambiental, pelo descaso e omissão na fiscalização do ordenamento territorial”. E, lembra que se os licenciamentos dos loteamentos fossem liberados respeitando a legislação federal pelos municípios: “não conviveríamos com a ocupação das margens dos cursos d’água, seja pela população carente, seja nos ricos condomínios residenciais, trazendo sérios impactos ambientais, bastando mencionar as enchentes”. É possível destacar que, tanto no

primeiro e no segundo inquérito, não se tem registro de participação ou atuação do município nos casos em destaque. Ao contrário, as ocupações no Bairro do EMPA em Cáceres-MT abrangem todos os interesses sociais e econômicos, como já tratado anteriormente, por pessoas com abastado poder aquisitivo, que exploram a pesca, o turismo com pousadas e pesqueiros.

3.3 PRINCÍPIOS EM COLISÃO – FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA E ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

Com base nos inquéritos analisados foi observada a colisão de direitos fundamentais previstos na Carta Magna: direito de propriedade e sua função social e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Neste sentido, cabe aqui apresentar e discutir quanto a esta colisão de direitos.

Vale iniciar discorrendo sobre direitos fundamentais, a partir das colocações de Alexy (2001) o qual descreve que esses direitos são direitos subjetivos universalmente garantidos a todos os seres humanos, ou seja, previsto no ordenamento jurídico constitucional.

A Constituição Federal de 1988, no *caput* do art. 225, segundo Cavalcante Filho (2015), trata sobre os direitos fundamentais, àqueles naturais da pessoa, ou seja, relacionado ao princípio da dignidade humana.

Já o direito de propriedade, esta acolhido pela Constituição juntamente com o direito à vida, à liberdade e à igualdade com *status* de direito inviolável – inc. XXII do art. 5º, e princípio da ordem econômica – inc. II do art. 170. Segundo Reis (2015) é um dos institutos basilares do direito, sendo considerado por muitos como o mais relevante dos direitos subjetivos, àquele que ampara o direito das coisas. Com a função de regular a relação humana e a utilização do meio ambiente como fonte de riqueza e satisfação de necessidades.

Panisson (2016, p. 01) complementa que “apropriar-se de um determinado bem significa tomar as utilidades desse bem para si como forma de satisfazer necessidades e desejos, num conceito que, mesmo jurídico, tem suas bases fundadas na economia”. No caso em tela, o imóvel era de domínio público, localizado às margens do Rio Paraguai, em Cáceres, estado do Mato Grosso, não sendo segundo as normas legais passível de ocupação urbana, com edificação particular. Porém, a partir da compreensão da função social não se teria como questionar esta ocupação, como nos demonstra Reis (2005, p. 47): “A função social da propriedade (...) elemento validante, na medida em que o texto constitucional

estabelece como circunstância sujeitadora do direito de propriedade, o atendimento a essa função social”.

Se por um lado evidencia-se o direito à propriedade e a sua função social, por outro se tem o direito ao ambiente ecologicamente preservado, também como direito fundamental, que segundo Steinmetz (2011, p. 52) “(...) tem como objeto o bem coletivo, integridade ambiental, notadamente quando se cogita um verdadeiro Estado constitucional”.

Com respaldo em Almeida (2006, p. 47) é possível afirmar que o meio ambiente é “um grande e complexo sistema de relações de estruturas não humanas, que influencia os processos biológicos e o comportamento da população”. Neste sentido, os ordenadores brasileiros estabelecem a Lei 6.938/81 que trata da Política Nacional do Meio Ambiente e em seu parágrafo 3º, I define meio ambiente como: “(...) o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

Na Constituição Federal, o meio ambiente é tratado como direito coletivo em sentido amplo, consta da Ordem Social, onde o art. 225 expressa que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo esse um “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 gerações do presente e futuras” (PANISSON, 2016, p. 01).

Ora, a partir dos esclarecimentos dos direitos fundamentais garantidos pela Carta Magna, resta uma reflexão quanto à ocupação da área em epígrafe: de um lado a função social e de outro o meio ambiente e sua necessidade de ser equilibrado, garantindo o bem estar a toda e qualquer pessoa. A partir de Correia (2013, p. 19), se coloca em primeiro plano este direito, por se tratar de “direito difuso, coletivo, meta individuais com alto teor de solidariedade”.

Aqui, se abre uma nova discussão advinda da vida hodierna, a qual nos reporta a uma severa contextualização do ambiente modificado, pois esta modificação não deve e não pode fugir às prerrogativas de conservação e preservação do meio ambiente. Isto em áreas urbanas passou a ser regulamentado a partir do Estatuto das Cidades (2001) o qual atribuiu a competência ao município de elaborar o Plano Diretor e nele contemplar áreas de preservação permanente, a fim de manter o ambiente ecologicamente equilibrado, em pontos estratégicos da área urbana, além de encaminhar a necessidade do um planejamento urbanístico, com normas e regras para a ocupação do solo.

Ao que se pode levantar a área em estudo, além de ser de interesse federal por ser próxima ao curso d'água, ainda consta do Plano Diretor Municipal de Cáceres como APP urbana. E, como é de conhecimento, em tese não poderia ser ocupada como interesse social, embora tenha em alguns casos a liberação a partir de aprovação de órgãos competentes desde que comprovado a preservação do espaço, sem alteração abrupta do ecossistema, ou ainda, para ser explorada como horto florestal ou outra destinação de interesse ambiental.

É possível observar a preocupação do Ministério Público Federal em Cáceres-MT em relação ao Procedimento Administrativo Criminal (IPC, 2009, p. 47) quando se reforça que nos laudos de vistoria acostados aos autos, tanto do JUVAM como da SEMA, apresentaram o que se segue:

Com efeito, conforme noticiado nos autos em epígrafe, ante determinação do juízo da 5ª Vara Criminal, oficiais de justiça teriam constatado em vistoria realizada nos imóveis localizados às margens do rio Paraguai, que os mesmos teriam sido edificadas dentro das APP's daquele ecossistema, com destruição da mata nativa ali existente, configurando assim, a prática do crime ambiental previsto no art. 38, *caput*, da Lei 9605/98 (fls. 14 do presente feito). Ainda, foram juntados aos autos Laudos Técnicos, lavrados por servidores da Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SEMA), corroborando as informações anteriormente prestadas pelos oficiais de justiça, ocasião em que os imóveis e as áreas degradadas em questão foram fotografadas (fls. 15/18 do presente feito).

Resta afirmar que a Procuradora em seu despacho reforçou a verificação e comprovação da ocupação, a partir dos autos de vistorias, porém prossegue considerando a fragilidade das informações constantes nos autos, revelando a preocupação com a “intensificação das ocupações clandestinas com acréscimo no percentual da área degradada, bem como no intuito de evitar que medidas sejam adotadas em face de terceiros de boa-fé” (IPC, 2009, p. 47v.). Tal afirmativa tange à colisão de direitos, explicado por Cavalcante Filho (2013), revela que os direitos fundamentais conflitam entre si, não tendo como estabelecer qual direito prevalecerá, acrescentando que essa questão só pode ser analisada tendo em vista o caso concreto. Observe as considerações acrescentadas pela procuradora em seu despacho:

Por fim, insta salientar que, apesar de apontar parcialmente as irregularidades encontradas nos imóveis, os laudos técnicos acostados aos feitos não trouxeram algumas informações relevantes, tais como: se as atividades e intervenções realizadas nos locais das APP's (p.ex.: construção, reforma, ampliação, instalação ou funcionamento de estabelecimento, obra ou serviço, supressão de vegetação, lançamento/despejo esgotos, produtos químicos, lixo, etc.) são potencialmente poluidoras, a data aproximada em que ocorreram ou foram iniciadas as atividades e intervenções; a possibilidade de recuperação das áreas degradadas e a extensão do dano ambiental ali existente. Tais informações ainda são necessárias para que o MPF analise a possibilidade de proteção daquele ecossistema sem a necessidade

demolição das obras de alvenaria construídas, conciliando o interesse público de preservação do meio ambiente com o interesse do particular de propriedade, posto que a drástica medida de demolição somente se justificaria em hipótese de impossibilidade de recomposição da vegetação nativa sem a remoção total dos prédios (ou parte deles) edificados. O entendimento acima desposado parte da adoção do princípio da razoabilidade e/ou proporcionalidade, já consagrado em nosso meio jurídico, conforme posição doutrinária e jurisprudencial dominante.

Respalda-se em Tavares (2010, p. 528) para o exercício de algumas reflexões acerca dos direitos humanos, para que seja garantido, uma vez que não existe nenhum absoluto, carecendo de consideração de outras circunstâncias ou valores constitucionais:

Nesse sentido, é correto afirmar que os direitos fundamentais não são absolutos. Existe uma ampla gama de hipóteses que acabam por restringir o alcance absoluto dos direitos fundamentais. (...) 1º não podem servir de escudo protetivo para a prática de atividades ilícitas; 2º não servem para respaldar irresponsabilidade civil; 3º não podem anular os demais direitos igualmente consagrados pela Constituição; 4º não podem anular igual direito das demais pessoas, devendo ser aplicados harmonicamente no âmbito material. Aplica-se, aqui, a máxima da cedência recíproca ou da relatividade, também chamada 'princípio da convivência das liberdades', quando aplicada a máxima ao campo dos direitos fundamentais.

Com base nas considerações da procuradora federal, acrescido as colocações acima mencionadas de Tavares (2010) quando os direitos fundamentais entrarem em conflito, não tendo como aferir qual prevalecerá, surge a necessidade da busca consensual, sendo juridicamente empregados os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, como orienta Mohl (2012, p. 39):

(...) os princípios presentes na Constituição da República, especialmente aqueles que tratam dos direitos fundamentais, exprimem uma ordem de valores que se difunde por todos os campos do ordenamento jurídico, cujas regras, necessariamente, têm de ser interpretadas à sua luz, de forma que se a literalidade de uma regra colidir com um princípio constitucional, a regra não deve prevalecer, por vício de inconstitucionalidade.

Compreende-se que ao mencionar os princípios da razoabilidade e proporcionalidade a procuradora buscou evidenciar “à compatibilidade quantitativa entre meios e fins, ou seja, permite a análise da equivalência de quantidade entre causa e efeito, ato e consequência jurídica” (PANISSON, 2016, p. 05). O que coaduna com a fala de Steinmetz (2011), ao afirmar que os princípios da ponderação, da proporcionalidade e da razoabilidade são apresentados como critério para resolver um caso de colisão entre direitos fundamentais de primeira e de terceira dimensão, visando preservar o direito a propriedade, mas também o direito fundamental ao meio ambiente e à proteção da integridade ambiental como bem coletivo.

Alexy (1999) renomado doutrinador assevera que colisão de direitos fundamentais deve ser entendida em sentido amplo, ou seja, como conflito de direito individual fundamental e bens coletivos constitucionalmente protegidos. Neste sentido, em outra oportunidade Alexy (1997, p. 161) acrescenta que o princípio da proporcionalidade representa o método da ponderação de bens, “cuanto mayores el grado de la no satisfacción de um principio, tanto mayor tiene que ser la importância de la satisfacción del outro”.

Outro ponto de discussão se refere à possibilidade de intervenção no meio ambiente e o direito da propriedade. Para tanto Almeida (2006) salienta que esta intervenção deva ser pensada e pesadas consequências ambientais, econômicas e sociais, em busca de alternativas harmônicas desses bens jurídicos.

Para Panisson (2016, p. 06) nas APP's , como no caso em tela, “somente órgãos ambientais podem abrir exceção às restrições de exploração de atividade econômica nestas áreas e autorizar o uso e até o desmatamento, desde que comprovadas as hipóteses de utilidade pública, interesse social do empreendimento ou baixo impacto ambiental”. Ainda enfatizando as particularidades destacadas nos Inquéritos, fonte documental para levantamento dos dados deste estudo, não se evidenciou em nenhum momento registro ou peça documental que comprove a manifestação de órgãos competentes mencionados por Panisson, tão pouco, consulta ou manifestação da procuradoria municipal quanto à matéria. Sobretudo, por envolver o direito à moradia urbana, a ocupação desordenada do espaço urbano em área de preservação permanente, limitando a compreensão quanto à atuação do município acerca deste conflito.

Ressaltam-se as considerações de Alexy (2001) que ao demonstrar a diferenciação entre princípios e regras, orienta que choques entre princípios podem ser resolvidos levando em conta critérios de valoração, já conflito entre regras mediante declaração de invalidade de uma das regras ou ainda pela aplicação da cláusula de exceção.

Neste sentido, Lopes (2012, p. 07) explica, respaldado em Alexy (2001), que havia uma lacuna para a compreensão entre princípios e regras: os princípios, possuem apenas uma dimensão de peso e não determinam as consequências normativas de forma direta, ao contrário das regras. “Somente com a aplicação dos princípios nos casos concretos que se torna possível sua concretização, tendo em vista as regras de colisão, ou seja, os conflitos se resolvem mediante a criação de regras de prevalência, através da ponderação dos princípios conflitantes”.

Em suma, enfatiza-se que nas cidades é espaço de interação, convívio, crescimento e produção humana, assim, sua ocupação acontece nas mais diversas formas. Por outro lado, pensando em proteger os cursos d'água e topos de morros criam-se leis de preservação ambiental e, prevê APP's Urbanas. Neste íterim, ainda que seja garantida a propriedade e o direito à moradia, as APP's ainda que integrantes da cidade, tem a função da manutenção do meio ambiente. Podendo ainda desenvolver um papel de relevo no desenvolvimento das funções sociais da cidade, como nos aponta Silva (2012).

3.4 POSICIONAMENTO DOS TRIBUNAIS QUANTO À OCUPAÇÃO DE ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE URBANA

Inicia-se este item com as considerações preliminares apresentadas por Garcez Neto (2002) quanto ao termo jurisprudência, explicando que os juristas do século XIX animados com o desenvolvimento do sistema da escola exegetica, ponderaram o direito como uma ciência que apenas procede por dedução e por interpretação da intenção do legislador, ou seja, *volunta slegislatoris* e, não *voluntas legis*. Já, a partir de uma evolução jurídica, a jurisprudência passa a ser entendida como aquela que trabalha como eficácia ou meio aperfeiçoador do Direito.

A lei apesar de ser exata, abre uma aba de liberdade, pois tem uma parte de indeterminação, o que leva o juiz a buscar nova normativa, não geral e individualizada. Neste sentido, surge uma norma que oferece um plus ao anexo da ordem jurídica, que tem, frente à relação particular e às ações executivas, a função de resumir em realidade, o próprio valor autárquico de exibibilidade que possui a norma geral frente a todos os órgãos jurisdicionais encarregados de sua aplicação e frente a todos os homens que hão de ajustar sua conduta a seus preceitos. Isto ocorre em sua grande maioria para matérias não disciplinadas no ordenamento jurídico que atenda a solução de todos os conflitos, a exemplo do meio ambiente ou ainda áreas de preservação ambiental.

A partir da compreensão de jurisprudência coloca-se em evidencia àquelas trazidas aos Inquéritos Civis Público nº 1.20.001.000146/2009-43 e 1.20.001.000100/2008-43, as quais se referem desde o interesse da União na lide e esfera de atribuição de órgão ambiental estadual para licenciamento.

Nos dois inquéritos citados, o promotor de justiça da 1ª Promotoria de Justiça Cível da Comarca de Cáceres, aponta o interesse da União por se tratar de ocupação irregular de

área de preservação permanente às margens do Rio Paraguai, afirma que a “competência também deve ser deslocada para a Justiça Federal, conforme art. 109, inciso IV da CF” (ICP 43/2008, p. 35). Com vistas a fundamentar o encaminhamento. O promotor enfatiza jurisprudência que trata de conflito negativo de competência, crimes contra a fauna e pesca predatória.

Art. 20, inciso III, da CF/88. Existência de interesse da união. Competência da justiça federal. 1. Presente, na hipótese, o interesse da União na lide, porquanto as águas em que foi perpetrada, em tese, a prática delitiva, são divisoras de Estados-Membros da Federação, a teor do art. 20, inciso III, da Constituição da República. 2. Conflito conhecido e para declarar competente o Juiz Federal da 1ª Vara de Jales – SJ/SP, ora suscitante¹¹ (STJ, CC n°37650/SP, 2003 in: ICP 43/2008, p. 29 – 30).

Ainda, destaca o promotor a jurisprudência que trata de conflito de competência por pesca predatória em rio interestadual:

Compete em regra, à Justiça Estadual, o processo e julgamento de feitos que visem à reparação de crimes ambientais. A competência da Justiça Federal é restrita aos crimes ambientais perpetrados em detrimento de bens, serviços ou interesses da União, ou de suas autarquias ou empresas públicas. Tratando-se de possível pesca predatória em rio interestadual, que banha mais de um Estado da Federação, evidencia-se situação indicativa da existência de eventual lesão a bens, serviços ou interesses da União, a ensejar a competência da Justiça Federal. Conflito conhecido para declarar a competência do Juízo Federal da Segunda Vara de Uruguaiana/RS” (STJ, CC n°39055/RS, 2003¹² in: ICP 43/2008, p. 29 – 30).

Tanto o primeiro relator como o segundo afirmam que em relação a crimes contra a fauna, pesca predatória em águas divisoras de estados e em rios interestaduais, conforme previstos na CF são de competência do juiz federal. O que não deixa de fundamentar a compreensão do promotor ao proceder a “remessa deste feito à Justiça Federal, em Cáceres, em obediência ao determinado no art. 109, incisos I e IV, da Constituição Federal” (ICP, 43/2008, p. 37).

¹¹Supremo Tribunal de Justiça, CC n°37650/SP, Relatora: Min. Laurita Vaz, 3ª Seção, DJ 07.04.2003. Criminal. Processual Penal, conflito negativo de competência. Crimes contra a fauna. Pesca predatória com utilização de petrecho não permitido. Águas divisoras de estados-membros. Art. 20, inciso III, da CF/88. Existência de interesse da união. Competência da justiça federal.

¹² Supremo Tribunal de Justiça, Conflito de Competência n°39055/RS (2003/0066249-1), 3ª Seção do STJ, Rel. Min. Paulo Madina, j. 23.02.2005, unânime, DJ 11.04.2005. Criminal, conflito de competência. Pesca predatória em rio interestadual. Possível crime ambiental. Lesão a bens, serviços ou interesses da União Evidenciada. Competência da Justiça Federal.

O juiz da 5ª Vara, Juizado Especial da comarca de Cáceres-MT, ao receber os autos encaminhados, também fundamenta sua decisão com fulcro na jurisprudência a seguir:

No que tange aos crimes eventualmente cometidos contra o meio ambiente, existindo qualquer lesão a bens, serviços ou interesses diretos da união, a competência para o processamento e julgamento do feito é da justiça federal (CF, art. 109, Inc. IV). Consta expressamente na Constituição Federal que “são bens da união: os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as paiais fluviais;” (CF, art. 20, Inc. III). No caso, o rio Taquari, palco do evento delituoso que se pretende apurar, nasce no estado de Mato Grosso, passando por 2 (dois) municípios, até entrar pela região norte no estado de Mato Grosso do Sul, razão pela qual indiscutível é a competência da justiça federal na hipótese em exame, por se tratar de rio interestadual. Aliás, o Superior Tribunal de Justiça já decidiu, reiteradas vezes, que, tratando-se de pesca predatória em rio interestadual – que banha mais de um estado da federação -, a competência para o processamento e julgamento do feito é da Justiça Federal. Conflito conhecido para declarar a competência, na hipótese, do juízo federal da 1ª Vara da seção judiciária do estado do Mato Grosso do Sul, ora suscitante. (STJ, CC 33987/MS, 2004¹³ in: ICP 2008/43,p. 31-39).

Novamente, a jurisprudência trazida pelo Juiz, a exemplo das duas primeiras destacadas é referente ao conflito de competência, sendo possível observar a preocupação em garantir o interesse da União no tocante à degradação do meio ambiente.

Ocupa-se, ainda, em destacar outras jurisprudências do Supremo Tribunal Federal (STF) quanto ao direito ao ambiente como direito ambiental, princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, e, admissão de indenizabilidade das APP's.

No tocante ao direito ao ambiente como direito fundamental o Supremo Tribunal Federal expressa que:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se de um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste a todo o gênero humano (RTJ 158/205-206). Incumbe, ao Estado e à própria coletividade, a especial obrigação de defender e preservar, em benefício das presentes e futuras gerações, esse direito de titularidade coletiva e de caráter transindividual (RTJ 164/158-161). O adimplemento desse encargo, que é irrenunciável, representa a garantia de que não se instaurarão, no seio da coletividade, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade, que a todos se impõe, na proteção desse bem essencial de uso comum das pessoas em geral. Doutrina. A atividade econômica não pode ser exercida em desarmonia com os

¹³Supremo Tribunal de Justiça, CC 33987/MS, 2004. Rel. ministro Arnaldo Esteves Lima, Terceira Seção, Julgado em 10.11.2004, DJ 17.12.2004 p. 411. Conflito de competência. Pesca predatória. Rio Taquari. Utilização de petrechos não permitidos. Crime ambiental praticado em rio interestadual. Incidência do art. 109, Inc. IV, da constituição federal, por força do disposto no art. 20, Inc. III, da carta da república. Competência da justiça federal.

princípios destinados a tornar efetiva a proteção ao meio ambiente (STF, 2006¹⁴).

Ao observar algumas jurisprudências do Supremo Tribunal Federal, este tem se “manifestado sobre a pertinência da aplicação dos conceitos de áreas de preservação permanente contidos no Código Florestal em áreas urbanas, legalmente definidas pelos planos diretores municipais” (ANTUNES, 2015, p. 97-99). O que sobre esta esteira, remete à responsabilização do poder público municipal o zoneamento, o controle e a preservação destas áreas. Observe fragmentos da decisão da Relatora Carmem Lucia em 2013:

[...] 3. Razão jurídica não assiste ao Recorrente. [...] Na verdade, dentro do paradigma cooperativo de federalismo que ora se defende no Brasil, propõe-se que os Municípios, como entes mais próximos à população, tenham papel de destaque na administração municipal para impedir as ocupações e gerir o planejamento urbano. ‘In casu’, é incontestável a conduta omissiva do Município de João Pessoa na fiscalização das construções irregulares empreendidas em área de preservação permanente, localizadas no Bairro do Ipês/PB, causadoras de degradação do meio ambiente e, conseqüentemente, da “sadia qualidade de vida” a qual se refere o *caput* do art. 225 da CF. Neste diapasão, com fulcro no princípio da proporcionalidade, entendo que a melhor solução foi dada pelo douto magistrado de primeiro grau, não determinar a imediata e abrupta retirada dos réus moradores da área, com a demolição de suas casas, sobretudo porque tal ato acarretaria em uma maior lesão a área de preservação permanente e ao direito de moradia, o qual tem cunho constitucional. [...] O Tribunal de origem reconheceu “a conduta omissiva do Município de João Pessoa na fiscalização das construções irregulares empreendidas em área de preservação permanente, localizadas no Bairro do Ipês/PB, causadoras de degradação do meio ambiente e, conseqüentemente, da ‘sadia qualidade de vida’ a qual se refere o *caput* do art. 225 da CF” (fl. 439). Assentou ‘a necessidade de se encontrar um meio de acomodar as pessoas afetadas pela medida, inclusive com o auxílio dos órgãos de assistência social do MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA’ (fl. 440). Determinou, ainda, que “a adoção de medidas acautelatórias em vista a minorar os danos causados, cabendo ao Município de João Pessoa, efetivamente, fiscalizar a ocupação e uso do espaço bem como evitar reformas ou novas obras, coibindo novas invasões da área por outras famílias, de modo a impedir que novos imóveis sejam construídos no local, providenciando a demolição dos que foram erguidos” (fl. 140). Essa decisão conforma-se ao que requerido neste recurso extraordinário, o que evidencia a falta de interesse recursal do Recorrente: [...] 4. Ademais, não há que se falar em contrariedade ao art. 97 da Constituição da República, pois o Tribunal de origem não declarou inconstitucional ou afastou, por julgar inconstitucional, qualquer lei infraconstitucional: [...] Nada há a prover quanto às alegações do Recorrente. 5. Pelo exposto, nego seguimento a este recurso extraordinário (art. 557, *caput*, do Código de Processo Civil e art. 21, § 1o, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal) (STF, 2013¹⁵).

¹⁴Supremo Tribunal Federal. ADI-MC: 3540. Relator Ministro Celso de Mello. Brasília, 03 de fevereiro de 2006. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencial/visualizarEmenta.asp?s1=000094348&base=baseAcordaos>>. Acesso em fevereiro de 2016.

¹⁵ Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 761680/PB. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. DJ, 27 ago. 2013. Diário da Justiça Eletrônico, 4 set. 2013a. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PROCESSUAL CIVIL. AUSÊNCIA DE INTERESSE RECURSAL. RECURSO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO. Relatório. 1. Recurso extraordinário interposto com base na alínea a do inc. III do art. 102 da Constituição da República contra julgado da Segunda Turma do Tribunal Regional Federal da 5a Região.

No Entanto, há divergências quando dá decisões por demolições em áreas de preservação permanente, como pode-se ver a seguir:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL. Guarulhos. Córrego dos Cubas. Demolição das construções efetuadas em área de preservação permanente.

1. Cerceamento de defesa. Perícia. Ao juiz compete indeferir as provas inúteis, protelatórias e desnecessárias a teor do art. 130 do CPC. A perícia era despicienda frente aos laudos acostados aos autos e demais provas, tendo o próprio Município admitido que o imóvel da ré está inserido em área de preservação permanente. Não houve cerceamento de defesa. Preliminar afastada.

2. Mata ciliar. Área de preservação permanente. Zona urbana. Função. A discussão sobre a aplicação do Código Florestal à zona urbana foi afastada pela LF nº 12.651/12. Nos termos do inciso II do art. 1º da LF nº 4.771/65 e do art. 3º II da LF nº 12.651/12, a área de preservação permanente, coberta ou não por vegetação nativa, tem 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. As áreas protegidas não cumprem sempre as sete funções, mas aquelas às quais se destina; no caso presente, as matas ciliares visam à preservação dos recursos hídricos (evitar o assoreamento e manter a qualidade da água), a estabilidade geológica (evitar a erosão e o consequente assoreamento), com a função paralela (mas não a principal) de assegurar a biodiversidade e o fluxo gênico de fauna e flora. Na área urbana, a mata ciliar protege os recursos hídricos e, de modo secundário, as demais funções; pode-se dizer que a proteção dos recursos hídricos é a principal função ambiental da mata ciliar urbana.

3. Mata ciliar. Área de preservação permanente. Zona urbana. Função. Não vejo como atribuir à faixa ao longo do córrego canalizado, isolado da natureza, recomposta em florestas ou não, a função ecológica primitiva. A mata protetora nada protegerá, uma vez que as águas foram isoladas e não têm, nesse trecho, contato algum com a natureza; e não há sentido maior em impedir a ocupação que se amolde ao Plano Diretor e às posturas urbanas dos terrenos localizados depois da rua, se esta própria permanece onde está com o impacto ambiental que lhe é próprio. São circunstâncias que levam a uma flexibilidade do uso das áreas de preservação permanente na área urbana, conforme a Câmara Ambiental reconheceu em ocasião anterior. Procedência. Apelo da ré, da Prefeitura e reexame providos para julgar a ação improcedente (Grifo nosso) (TJ, SP).¹⁶

Também, em destaque duas outras jurisprudências que tratam sobre previdência da legislação municipal e, possibilidade do poder público dispor sobre a utilização de áreas de preservação permanente. A primeira e a segunda apresentam fragmentos da decisão do Relator Ministro Dias Toffoli em 2013 e 2010 respectivamente:

Não há de se cogitar de limitações ambientais ao direito de construir, dentro da zona urbana, mediante licença da Administração Municipal (fl. 741). [...] O recurso especial paralelamente interposto já foi definitivamente rejeitado pelo Superior Tribunal de Justiça (fls. 431 a 476) [...] Decido. Ante o exposto, nego provimento ao

16 TJ-SP - Apelação: APL 00729780220118260224 SP 0072978-02.2011.8.26.0224 Processo APL 00729780220118260224 SP 0072978-02.2011.8.26.0224. Órgão Julgador 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente. Publicação 21/08/2014. Julgamento 21 de Agosto de 2014. Relator: Torres de Carvalho

recurso extraordinário (STF, 2013b¹⁷).

PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO interpõe recurso extraordinário (folhas 178 a 195) contra acórdão proferido pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, assim ementado: ‘Representação por Inconstitucionalidade. Lei Complementar no. 78/2005 do Município do Rio de Janeiro. Alterações ao Decreto no. 11.990/2003 que regulamentou o plano diretor do Parque Municipal Ecológico de Marapendi. Área de proteção ambiental. Inclusão na APA do Lote no. 27 do PAL no. 31.418. Supostas inconstitucionalidades. Violações teóricas dos arts. 7o, 112, 229, 234, 261, 268 e 231, § 1o da Constituição Estadual. Inocorrência. Meras modificações de regras e critérios do plano diretor, sem alterá-lo em substância, sem eiva de inconstitucionalidade. Legislação que não trouxe novas atribuições ao Poder Executivo Municipal. Competência do Município. Política urbana municipal. Iniciativa atribuída a qualquer vereador. Normas de aplicação diferida, e não de aplicação ou execução imediata. Áreas de preservação permanente cuja utilização, por particular, é plenamente viável dentro das restrições e limitações fixadas pelo Poder Público. A aprovação do plano diretor é de competência da Câmara Municipal, a quem cabe, da mesma forma, deliberar sobre eventuais alterações. Inexistência, em princípio, de qualquer prejuízo ambiental, urbanístico ou ecológico ocasionado pela Lei Complementar no 78/2005. Inocorrência de vício de iniciativa. Inexistência de qualquer inconstitucionalidade. Representação improcedente’ (folha 154). Insurge-se, no apelo extremo, fundado na alínea “a” do permissivo constitucional, contra alegada contrariedade aos artigos 2o, 182 e 225, da Constituição Federal, em razão de ter sido violado o princípio da separação entre os poderes, de não ter sido observada a norma que prevê a aprovação do Plano Diretor para ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes, além de representar sérias ofensas ao dispositivo que assegura um meio ambiente ecologicamente equilibrado. [...] Decido [...] Ante ao exposto, não conheço do recurso [...]. (Grifo nosso). (STF, 2010¹⁸)

Restando claro a obrigação municipal sobre a elaboração do Plano Diretor, com o devido zoneamento e desenvolvimento das funções sociais da cidade, bem como controlar e autorizar a ocupação urbana, como nos reforça Antunes (2015, p. 100), “o Poder Judiciário brasileiro tem reconhecido aos Municípios a possibilidade legal, na verdade o poder-dever, de dispor sobre o solo urbano, definindo as áreas protegidas. [...] o município poderá dar destinação ao uso do solo, com vistas a cumprir a função social das cidades”.

Neste sentido, observa-se que ainda que seja direito fundamental, este não é absoluto, pois pode ser relativizado. Desta forma, apresenta-se a jurisprudência que trata sobre a colisão de direito, onde os direitos fundamentais podem se confrontar entre si:

¹⁷ Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 598721/SC. Relator: Ministro Dias Toffoli. DJ, 1o fev. 2013 Diário da Justiça Eletrônico, 8 fev. 2013. Ministério Público Federal interpõe recurso extraordinário contra acórdão proferido pela Quarta Turma do Tribunal Regional da 4a Região, assim ementado: ADMINISTRATIVO. AÇÃO POPULAR. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. CONSTRUÇÃO DE SUPERMERCADO. ZONA URBANA.

¹⁸ Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 599120/RJ. Relator: Ministro Dias Toffoli. DJ, 1o fev. 2010. Diário da Justiça Eletrônico, 4 fev. 2010.

Os direitos e garantias individuais não têm caráter absoluto. Não há, no sistema constitucional brasileiro, direitos ou garantias que se revistam de caráter absoluto, mesmo porque razões de relevante interesse público ou exigências derivadas do princípio de convivência das liberdades legitimam, ainda que excepcionalmente, a adoção, por parte dos órgãos estatais, de medidas restritivas das prerrogativas individuais ou coletivas, desde que respeitados os termos estabelecidos pela própria Constituição. O estatuto constitucional das liberdades públicas, ao delinear o regime jurídico a que estas estão sujeitas - e considerado o substrato ético que as informa - permite que sobre elas incidam limitações de ordem jurídica, destinadas, de um lado, a proteger a integridade do interesse social e, de outro, a assegurar a coexistência harmoniosa das liberdades, pois nenhum direito ou garantia pode ser exercido em detrimento da ordem pública ou com desrespeito aos direitos e garantias de terceiros (BRASIL, STF, 2000¹⁹)

As jurisprudências apresentadas a seguir correspondem às possibilidades para solução desta colisão de direitos tratada na jurisprudência acima, as quais se aplicariam nos conflitos apresentados neste estudo.

Existem ao menos dois princípios: razoabilidade e proporcionalidade, que fundamentam as decisões judiciais, inclusive poderiam ser aplicadas no caso em estudo:

A exigência de razoabilidade qualifica-se como parâmetro de aferição da constitucionalidade material dos atos estatais. - A exigência de razoabilidade – que visa a inibir e a neutralizar eventuais abusos do Poder Público, notadamente no desempenho de suas funções normativas – atua, enquanto categoria fundamental de limitação dos excessos emanados do Estado, como verdadeiro parâmetro de aferição da constitucionalidade material dos atos estatais (BRASIL, STF, 2004²⁰).

Ainda, existe a admissão de indenizabilidade das APP's, onde o direito de propriedade seja exercido em consonância com os princípios constitucionais e ambientais vigentes. A seguir a transcrição de dois Agravos Regimental sobre a matéria:

1. O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento de que as áreas referentes à cobertura vegetal e à preservação permanente devem ser indenizadas, não obstante a incidência de restrição ao direito de propriedade que possa incidir sobre todo o imóvel que venha a ser incluído em área de proteção ambiental. 2. Agravo regimental não provido (STF, 2014²¹) Plena indenizabilidade das matas e

¹⁹Supremo Tribunal Federal. RMS 23.452/RJ. Relator Ministro Celso de Mello. Brasília, 12 de maio de 2000. Disponível em: <file:///Users/ivarnapanisson/Downloads/teoria%20geral%20dos%20direitos%20fundamentais_20130220091506.pdf>. Acesso em fevereiro de 2016.

²⁰Supremo Tribunal Federal. ADI-MC: 3540. Relator Ministro Celso de Mello. Brasília, 03 de fevereiro de 2006. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencial/visualizarEmenta.asp?s1=000094348&base=baseAcordaos>. Acesso em fevereiro de 2016.

²¹Supremo Tribunal Federal. AI 653062 AgR. Relator Ministro Dias Tofoli. Brasília, 18 de dezembro de 2014. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%E1reas+de+preserva%E7%E3o+permanente%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/m9jarjs>. Acesso em fevereiro de 2016. Agravo

revestimentos florestais que recobrem áreas dominiais privadas, objeto de apossamento estatal ou sujeitas às restrições administrativas ao direito de propriedade. Mantida a decisão com que se reconheceu que o acórdão atacado pelo recurso extraordinário violou precedentes da Corte. Precedentes. Agravo regimental não provido (STF, 2015²²).

Nos dois casos, o Supremo Tribunal Federal decidiu pelo não provimento do agravo regimental, considerando o descrito em epígrafe anteriormente.

Este item demonstra que a afirmação de Garcez Neto (2002), sobre ter a jurisprudência se tornado ferramenta fundamental, com papel ativo na incubação da regra jurídica, e, com o benefício de ser mais calhado com os fatos de que o legislador fica evidenciado nas jurisprudências acima apresentadas. Assim, a solução dos Tribunais impõe diretamente nas precisões da vida, e, por muitas vezes, menos teóricas e mais objetivas do que as do legislador.

regimental no agravo de instrumento. Estação Ecológica de Jureia-Itatins. Área de cobertura vegetal. Limitação administrativa. Indenização devida. Precedentes.

²²Supremo Tribunal Federal. RE 290950 AgR. Relator Ministro Dias Toffoli. Brasília, 02 de fevereiro de 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%E1reas+de+preserva%E7%E=3o+permanente%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/m9jarjs>>. Acesso em fevereiro de 2016. Agravo regimental no recurso extraordinário. Administrativo. Desapropriação. Área de preservação permanente. Cobertura vegetal.

CAPÍTULO IV

A COMPETÊNCIA MUNICIPAL QUANTO À PROTEÇÃO DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE URBANA

4.1 ASPECTOS CONSTITUCIONAIS

Inicia-se este item com algumas reflexões acerca das questões ambientais e suas regulamentações legais a partir da competência municipal, enfatizando a ação degradante do homem e os esforços para a preservação e conservação ambiental.

Os homens ocupam o solo urbano, conforme suas condições sociais, estando centralizados ou marginalizados, de acordo com sua produção capitalista. O espaço é uno e global, funcionando segundo um jogo de classes que tem sua demarcação territorial. Agir sobre uma fração do território sem que a ação seja pensada de maneira abrangente, pode oferecer soluções tópicas e de eficácia limitada no tempo, servindo, sobretudo ao reforço dos dados estruturais contra os quais se imaginava combater (SANTOS, 1994).

A ocupação do espaço, transformando-o em cidade, construção humana, acontece de acordo com as necessidades do homem em relação ao fato de ter que habitar, produzir e consumir. Onde as forças produtivas “são determinantes na condição do meio de vida do homem, o que altera o espaço físico de acordo com seus meios de existência. Nesse sentido, a história tem uma dimensão espacial que emerge do dia-a-dia do homem, a partir do seu modo de vida” (SANTOS, 1994, p.5).

Por outro lado, “o espaço urbano é produzido de acordo com a ocupação, a utilização de determinado lugar, num dado momento específico, podendo distinguir-se de acordo com a produção e desenvolvimento do processo de humanização do homem” (CARLOS, 2001, p. 49).

Cada comunidade, nas cidades, compreendendo entre um espaço delimitado, chamado de bairro, procura se organizar segundo suas condições socioeconômicas, buscando priorizar seus anseios e necessidades, o que difere entre os demais bairros (LACAZE, 1993).

Marchesan (2005) complementa que na sociedade pode se apontar atividades humanas irracionais, com destruição do meio ambiente de forma desenfreada, resultando cada vez mais na rigidez da legislação ambiental em relação à destruição dos ecossistemas, inclusive as áreas de preservação permanente. Por outro lado, os bens dotados de relevante valor ambiental, como, as matas ciliares, as encostas e morros, as nascentes, estão sujeitos e

um regime jurídico que deve atentar ao interesse público. Desta forma, a regulação municipal, com a propositura de Plano Diretor, Uso do Solo Urbano, não pode fixar padrões inferiores aos limites previstos no Código Florestal, ou ainda, deixar de regular sobre a matéria no âmbito municipal.

No tocante ao avanço humano desregrado em direção às cidades, Monteiro (2002) lembra, quanto às diversas consequências que isto traz, porém, exprime que é preciso atingir áreas de importância máxima para a manutenção do equilíbrio ecológico, em destaque as áreas de preservação permanente.

A partir desta premissa, ao tratar sobre o objeto deste estudo, contextualizando a fundação da cidade de Cáceres-MT, que desde sua origem não foi pensada e planejada respeitando os limites do curso d'água e os regulamentos ambientais previstos no ordenamento jurídico brasileiro, é possível afirmar que a ocupação no bairro do EMPA é fruto da falta de política municipal emancipatória. Sobretudo, porque que um lado é garantido pela Carta Magna o direito fundamental de construir e do outro o direito individual de propriedade, requerendo então ações voltadas ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Isto implica dizer que a colisão desses direitos, como por exemplo, a restrição ao direito de edificar com atendimento da função social da propriedade, abre a necessidade de uma ampla discussão acerca do limite ao seu exercício, devendo-se analisar o direito subjetivo e o interesse coletivo (SIQUEIRA, 2012).

Neste sentido, os conflitos e embates em torno da regularização de assentamentos urbanos em APP's urbanas podem ser definidos pela sobreposição das Políticas Urbana e de Meio Ambiente no âmbito municipal. Costa (2008, p. 85) acrescenta que “a sobreposição é relativa ao fato das trajetórias do planejamento urbano e ambiental se constituir a partir de matrizes teóricas diferentes, com percursos temporais e políticos distintos”. Observa-se a partir de Nogara (2008) que os conflitos socioambientais têm um forte componente de conflitos sociais, pelo acesso aos recursos naturais e aos privilégios decorrentes da apropriação do espaço urbano.

A partir das reflexões é que se inicia a discussão do objetivo primo deste estudo: competência do município quanto à proteção e preservação de Área de Preservação Permanente Urbana a partir da ocupação do EMPA em Cáceres-MT.

Como já destacado, a Constituição Federal em 1988, subdividiu o poder de governar em três esferas: União, Estados e Municípios, com a atribuição responsável pela consecução de políticas públicas próprias.

Em destaque, a instauração do “(...) procedimento ambiental (...) Juvam (...) pericia ambiental na área preservação permanente, inclusive com fotografias” (ICP 43/2008, p. 09), com o objetivo de apurar possível “ocupação irregular de área de preservação permanente (APP) às margens do Rio Paraguai, no município de Cáceres/MT, na Rua do Sobradinho, nº 17, Bairro Jardim das Oliveiras (antigo EMPA), por parte de Ângela Maria Scarpelini” (ICP 43/2008, p. 01). Repare que o procedimento inicia-se na esfera estadual, porém com matéria de interesse municipal. No entanto, não se trouxe aos autos qualquer manifestação do poder municipal o que implica dizer que, em algum momento, o Art. 23 da CF (88) deixou de ser princípio orientador quanto à competência consorciada à proteção ao meio ambiente e combate à poluição.

Ora, quando uma área próxima ao curso d’água passa ser ocupada de maneira alheatória, sem licenciamento ambiental, sem a preocupação com o equilíbrio ambiental demonstra que algo não está em consonância com os preceitos legais, sobretudo, mediante o que se estabelece no Capítulo VI, art. 225 da CF, especialmente nos incisos I a III que estabelecem:

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 o presente e futuras gerações. § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, não cabe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; 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.

Com a descentralização e a municipalização, as políticas, tanto podem ser sobrepostas em consonância com os entes hierárquicos (estados, União) ou não serem realizadas por falta de clareza da competência. Observe o despacho do promotor de justiça quando fundamenta quanto à competência da lide e remete o procedimento ao Ministério Público Federal:

Ocorre que apesar da competência comum entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal para a proteção do meio ambiente e para o combate à poluição em qualquer de suas formas, consoante previsto no art. 23, inciso VI da Carta Magna; esta também preceitua no art. 20, inciso III, que os rios que banhem mais de um Estado da Federação ou sirvam de limites com outros países (como é o caso do Rio Paraguai), bem como os terrenos a eles marginais constituem bens da União. (ICP 43/208 1ª Promotoria de Justiça Cível da Comarca de Cáceres, p. 33).

Muito embora no art. 24 da CF o município foi excluído da competência de legislar

sobre matéria ambiental, o artigo 30 e seus incisos lhe atribui competência de legislar sobre assunto de interesse local (TAVARES, 2002), logo, também, tem interesse sobre a matéria em questão, acrescido ao previsto nos incisos VIII e IX do mesmo artigo quanto à atribuição de manter “adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; IX – promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual”.

Cabe ainda destacar que não havia dúvida quanto à localização da área de conflito, observe as descrições trazidas aos autos pelos peritos designados para vistoria:

A propriedade urbana (lote) possui 900m² (novecentos metros quadrados). Nesta região o rio Paraguai em seu nível mais alto possui a largura de 440 metros devido ao encontro com a baía da carne seca. Toda a propriedade está inserida em Área de Preservação Permanente – APP, pois está localizada a margem esquerda do rio Paraguai em uma distância inferior ao permitido em lei, conforme o Art. 58 da Lei Complementar Estadual n° 38, de 21 de novembro de 1995, *in verbis*. (ICP 2008/43, relatório técnico, p. 54)

Ainda assim, prossegue a Promotoria de Justiça: “No art. 38²³, da Lei n° 9605/98, também consumado em decorrência destas ocupações irregulares de área de preservação permanente às margens do Rio Paraguai” (ICP 43/2008, p. 35). Não se dando conta que a matéria também era de competência municipal. E, é relevante lembrar que no Ministério Público Federal o procedimento administrativo gerado na esfera estadual foi extinto e iniciado novo procedimento administrativo, agora no âmbito federal que originou os inquéritos aqui estudados.

Ainda cabe ressaltar que o único momento nos autos que se menciona o poder público municipal tange ao despacho ministerial: “Juntamente à Prefeitura Municipal para verificar se há registro no setor de IPTU do responsável legal do imóvel sito à Rua Sobradinho, Lote 03, no Bairro Empa (fl.10)” (ICP 43/2009, p. 24), apenas, com vistas a identificar o possível proprietário e ainda quando da participação de representantes da Secretaria Municipal do Meio Ambiente na reunião para futura formulação de TAC e proposta de recuperação das margens do rio Paraguai.

Com a promulgação do Estatuto da Cidade (2001), passa a obrigar os municípios

²³Lei n° 9605/98: Art. 38-A. Destruir ou danificar vegetação primária ou secundária, em estágio avançado ou médio de regeneração, do Bioma Mata Atlântica, ou utilizá-la com infringência das normas de proteção. Pena - detenção, de 1 (um) a 3 (três) anos, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente. Parágrafo único. Se o crime for culposo, a pena será reduzida à metade.

elaborar o Plano Diretor, previsto no Art. 182²⁴ da Constituição Federal. Os Art. 40 e 41 do Estatuto da Cidade versam quanto ao Plano Diretor considerado um instrumento de planejamento urbano. Por certo o município de Cáceres-MT tem seu Plano Diretor construído em conformidade com a lei, e, este não foi em nenhum momento consultado, a fim de identificar a caracterização da área em conflito no mesmo.

O Estatuto da Cidade (2001) ainda estabelece diretrizes gerais para a política urbana brasileira: ordenar o desenvolvimento das funções das cidades e da propriedade urbana, mediante uma série de diretrizes que apontam para a construção de cidades sustentáveis, com o acesso a terra, à infraestrutura urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, como também, aos transportes, serviços e lazer públicos para o presente e futuras gerações.

Complementa, ainda, Silva (2007) que o Estatuto da Cidade apresenta ferramentas para a democratização da gestão municipal: criação de órgãos colegiados de política urbana, audiências públicas, conferências, iniciativa popular de projeto de lei, planos, programas, e projeto de desenvolvimento urbano.

Cabe ainda destacar, quanto ao parcelamento do solo urbano²⁵, previsto no Estatuto

²⁴Constituição Federal, 1988: Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei têm por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. § 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro. § 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsória; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

²⁵Lei nº 6.766/79:Art. 2º. O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes. § 1º - Considera-se loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes. § 2º - considera-se desmembramento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes. § 4º Considera-se lote o terreno servido de infraestrutura básica cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou lei municipal para a zona em que se situe. § 5º A infraestrutura básica dos parcelamentos é constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação. § 6º A infraestrutura básica dos parcelamentos situados nas zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social (ZHIS) consistirá, no mínimo, de: I - vias de circulação; II - escoamento das águas pluviais; III - rede para o abastecimento de água potável; e IV - soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar.

da Cidade e regulado pela Lei nº 6.766/79. A exemplo de outras cidades, Cáceres-MT, também se apropria deste ordenamento jurídico, regulamentando o parcelamento do solo urbano, descrito por Silva (2013, p. 16) como “atividade urbanística de natureza pública, realizada pelo particular, que consiste, substancialmente, na modificação de determinado espaço visando à ocupação humana, com fins urbanos, e integrando-o à cidade”. Para cada município é determinado a criação de regulamento específico para nortear o processo de urbanização, “pois é o procedimento de divisão de glebas inseridas na zona urbana, transformando-as em lotes edificáveis e dotando-as de infraestrutura básica”.

Este é outro ponto relevante a ser evidenciado aqui, pois compete ao município criar normas de uso do solo urbano, com a fixação de critérios e parâmetros, levando em conta características e projeção das áreas, em consonância com o Plano de Desenvolvimento Urbano.

Silva (2013, p. 17) explica que “regulado pela Lei nº 6.766/79, o parcelamento do solo urbano pode ser realizado através de duas modalidades: o loteamento e o desmembramento, que se diferenciam, basicamente, pela abertura ou não do prolongamento de vias públicas”. No tocante a área em estudo, observa-se que esta já contava com vias públicas de acesso, e, com a presença de energia elétrica, porém resguardada pela legislação federal e municipal como área de preservação. Possivelmente, durante o estudo e a determinação do território urbano do município de Cáceres-MT, já havia sido pensada e aplicada às diretrizes do planejamento e fornecendo os espaços urbanos de condições que permitam o exercício das funções da cidade.

A Gestão Pública Ambiental nos municípios tem como obrigação abranger a dificuldade na problemática ambiental e observar como um aspecto importante, adotando determinados conceitos como o anexo de instrumentos para dar base na tomada de decisão (DIAS, 2009).

Segundo Merico (2001), a Gestão Pública Ambiental é constituída por três elementos fundamentais: Instrumentos legais; estrutura administrativa capaz de determinar e programas e projetos, que desenvolvem uma política ambiental.

Através da Constituição Federal instituiu-se o Plano Diretor, a ser aprovado por lei municipal como ferramenta básica da política de desenvolvimento e de extensão urbana. Servindo o mesmo como uma ferramenta de planejamento eficaz, proferido com políticas de desenvolvimento regional, com o intuito de planejar e sugerir preferências de ações decididas no momento e no lugar com as referentes estimativas de custo para compor o padrão de

gestão integrada do município (LITTLE, 2003).

Segundo Little (2003) a formação de zonas urbanas e de zonas rurais é de suma importância para a proteção ambiental. O Plano Diretor deverá possuir a demarcação das áreas urbanas em onde será concretizado o parcelamento a edificação ou utilização compulsória, considerando a existência de infraestrutura e de processo para utilização, além de um sistema de acompanhamento e controle.

De acordo com Gonçalves (2005), o Plano Plurianual possui os objetivos estratégicos do município para a elevação do desenvolvimento sustentável. Sob o olhar ambiental, é necessário que o PPA ajuíze preferências sociais e ambientais. Isso implica que tais preferências carecem se sobressair num anexo de outras ações que contam com o respaldo e o apoio de atuantes e poderosos intérpretes na esfera municipal, o que caracteriza a importância de que o processo de elaboração do PPA seja representativo e inclusivo o suficiente para conter as demandas de todos os grupos da população (LITTLE, 2003).

De acordo com Carvalho (2001), o zoneamento é um instrumento legal que é destinado ao Poder Público para monitorar o uso da terra, as densidades de população, a localização, a dimensão, o volume dos edifícios e seus usos específicos, em prol do bem-estar social.

O parcelamento do solo urbano é regido pela Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, com suas alterações, mas o estabelecimento de normas específicas é de competência do município, que deve agir conforme as exigências e necessidades locais (GONÇALVES, 2009).

Através do Código de Obras, a administração municipal tem permissão de desempenhar a autoridade e o monitoramento do espaço edificado e seu entorno, garantindo a segurança e a salubridade das edificações. Por meio da série de trabalho do IBAM é avigorada a importância desta ferramenta para as prefeituras, com o intuito de garantir melhor qualidade de vida para seus habitantes (GONÇALVES, 2009).

Em linhas gerais, as Áreas de Preservação Permanente Urbana tem proteção garantida desde o Código Florestal de 1965, com profundas orientações e determinações constantes na Carta Magna brasileira, perpassando pelas leis complementares e municipais, que visam à conservação da biodiversidade, a proteção de áreas essenciais para a manutenção do equilíbrio ecológico, como as faixas que protegem a qualidade dos recursos hídricos, a estabilidade do solo e, ainda, a segurança do homem.

4.2 ATUAÇÃO DO MUNICÍPIO: DESAFIOS E ALTERNATIVAS PARA REGULARIZAÇÃO DAS OCUPAÇÕES EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE URBANA E CONSERVAÇÃO AMBIENTAL

A partir deste tópico se restringe a discutir quanto à atuação do município frente às possibilidades de solução para a ocupação e conservação de APP's urbanas. O qual toma como ponto de partida a ocupação irregular na área do EMPA em Cáceres-MT.

O município, como já mencionado anteriormente, tem competência e atribuições na garantia da conservação ambiental em áreas urbanas, e, estas quererem uma gestão ambiental no âmbito municipal capaz de consolidar a preservação e conservação destas áreas tão relevantes para a vida. Assim, Irigaray (2014, p. 16) discorre que para se propor políticas ambientais e planejamento, nesta seara, é preciso que haja inicialmente diagnóstico da área. E, que, “geralmente, os municípios não dispõem desse diagnóstico, ignoram a dimensão das APP's degradadas e sua localização, e certamente nesse caso, não possuem elementos para definir a prioridade, se é que ela existe para efeito de preservação e recuperação”.

É salutar discorrer aqui, que no caso em tela, não se encontrou registros ou evidências quanto à atuação do município, seja no preventivo ou na busca de solução para a lide. Não restando demonstrado a atuação do município de Cáceres-MT, frente aos fatos trazidos nos dois inquéritos. O que, confrontados com as afirmativas acima, leva a crer na omissão municipal no caso, em evidência, sobretudo, por ser de competência municipal a gestão, a conservação e a busca de alternativas para a recuperação das APP's urbanas. Fato este, que culminou na ocupação desordenada da área de preservação permanente no EMPA em Cáceres-MT, com exploração de pesca predatória e turismo ambiental, o que reflete ao uso do solo não apenas respaldado no direito fundamental – direito à moradia, perpassando pela exploração econômica, sem qualquer intervenção municipal.

No Inquérito nº 43/2008, o promotor de justiça, quando da reunião com finalidade de construção do TAC, destacou-se a necessidade de se ter um diagnóstico da área degradada, estabelecendo a atribuição desse levantamento local à ONG Ação Verde:

Realização de levantamento da extensão e do dano ambiental ao longo das margens do rio Paraguai, no município de Cáceres, o qual ficará a cargo da ONG Ação Verde, solicitação da inclusão do rio Paraguai no Termo de Cooperação Técnica já existente em relação ao Rio Cuiabá, por e-mail aos órgãos envolvidos, para posterior assinatura. (ICP 43/2008, 1ª Promotoria de Justiça Cível da Comarca de Cáceres, p. 62)

Assim, verifica-se que nos dois inquéritos, ficou demonstrado a preocupação com a recuperação das margens do Rio Paraguai em Cáceres-MT, e como já abordado, apenas nesta reunião houve a presença de representantes do município:

Apuração do Inquérito Civil nº 14/2008 (GEAP 008959-012/2006). A reunião foi presidida pelo Promotor de Justiça André Luiz de Almeida, titular da Primeira Promotoria de Justiça Cível e estiveram presentes: a Dra. Samira Engel Domingues, representante do Escritório Regional da SEMA; o Sr. Jeremias Pereira Leite, representante da EMPAER/Unidade e Cáceres; **o Dr. Rogério O. Costa e o Sr. Claudionor D. Correa, representantes da Secretaria Municipal do Meio Ambiente e Turismo;** o Sr. Luís Gonçalves e a Sra. Ana Laura Apoitia Ourives, representantes do Sindicato Rural de Cáceres; o Sr. Luiz Carlos Cezário, representante do Sindicato Rural de Mirassol D'Oeste; a Sra. Rita de Cássia Serra, representante do Grupo Cometa; o Sr. José Carlos Job, representante da FIEMT; e o Sr. Paulo Henrique S. Borges, representante da ONG Ação Verde. O presidente, André Luís de Almeida, iniciou a reunião esclarecendo o objetivo principal da reunião, que seria a formalização de termo a ajustamento de conduta. Todavia, ressaltou, desde já, que a ausência de algumas instituições convidadas para participar da reunião impossibilitaria a assinatura do aludido termo nesta data. Entretanto, foi sugerido que a minuta do referido termo fosse encaminhada. (Grifo nosso). (Ata da reunião acerca da recuperação das margens do rio Paraguai do município de Cáceres, ICP 43/2008, p. 58)

Ainda, cabe destacar que a reunião envolveu vários órgãos governamentais estaduais e municipais, bem como entidades e representantes da sociedade, o que demonstra a preocupação de se propor ações conjuntas em prol da recuperação da área degradada. Por outro lado, o representante do município em nenhum momento apresentou a política municipal para controle e preservação das APP's urbanas, tão pouco plano urbanístico da cidade.

Não foi encontrado, ainda, durante o levantamento de dados, registro da divulgação quanto à destinação desta área objeto deste estudo pelo município. É fato que desde a extinção da EMPA, o município não ocupou a área com destinação de interesse coletivo, como implantação de um horto florestal ou outra atividade de preservação. Neste sentido, Silva (2013, p. 18) assevera que muitas vezes, em relação à APP urbana, “o Município não fornece uma destinação para a área, não implanta medidas de proteção, nem realiza a sua vigilância, facilitando a sua ocupação por terceiros ou “redução” por parte dos proprietários vizinhos que avançam os seus limites”.

Irigaray (2014, p.18), numa visão holística, destaca, inclusive, a possibilidade do município implantar sistema de gestão ambiental com aplicação de sanções e procedimentos voltados para a reparação dos danos causados ao meio ambiente, com a criação de “licenças, padrões de emissão, regulamentos e responsabilização, impostos, taxas, sobre atividades poluentes e cobrança pelo uso dos recursos naturais”. Pois, segundo o autor, estes

encaminhamentos “(...) estão sendo considerados como uma abordagem complementar eficiente para a política ambiental, portanto, necessários à plena efetivação do princípio do poluidor-usuário-pagador”.

Vale salientar que, durante a reunião a ONG Verde apresentou a proposta já implantada no município de Cuiabá-MT, denominada Projeto Verde Rio, sugerindo que esta fosse implementada em Cáceres-MT, com a participação de representantes da sociedade organizada:

Realização de dia de campo no Projeto Verde Rio/Etapa Rio Cuiabá, no dia 03.12.2010, com a participação de todos os atores envolvidos; 4. Apresentação do projeto às instituições de ensino (UNEMAT e IFMT) e eventuais parceiros (Secretaria Cáceres, Floresteca e outros) no dia 05.11.2010 pela ONG Ação Verde, ficando a cargo do Sindicato Rural de Cáceres o contato com referidas instituições; 5. Reunião técnica, a ser realizada dia 10.12.2010, às 19:00 horas, nesta Promotoria de Justiça; 6. Encaminhamento pelo representante da ONG Ação Verde à 1ª Promotoria de Justiça Cível de Cáceres de cópia dos seguintes documentos: Termo de Ajustamento de Conduta (ICP 43/2008, Ata, p. 64).

Juntando-se aos autos cópia do Termo de Cooperação firmado no município de Cuiabá-MT, com a ideia de se proceder a um Termo Aditivo, incluindo o município de Cáceres-MT.

O presente termo de Cooperação ter por objeto a execução conjunta de ações visando à recuperação das Áreas de Preservação (APP's) degradadas, localizadas às margens do Rio Cuiabá, promovendo, também, medidas que busquem informar a comunidade, em geral, da importância da preservação daqueles espaços territoriais. (ICP 43/2009, Termo de Cooperação Técnico, p. 61)

Vale destacar que o termo tinha como objetivo primo a sensibilização e o desenvolvimento de ações educativas a fim de informar quanto à importância da preservação daqueles espaços territoriais. Esta medida educativa representa a possibilidade da compreensão dos ocupantes das áreas degradadas, oportunizando uma profunda reflexão em prol das mudanças de hábitos, e, por consequência a melhora na forma de ocupação e/ou exploração do ambiente.

Cabe ressaltar, porém, que essa medida ainda não seria o suficiente, pois compete ao município ter um sistema de gestão ambiental arrojada, não apenas para promover segurança, também, para preservar a biodiversidade da fauna e flora e promover um bem-estar populacional e aumentar a qualidade de vida, através da redução nos níveis de gás carbônico na atmosfera, manutenção dos recursos hídricos, recuperação da vegetação nativa, melhoria estética na paisagem, promoção de espaços de lazer, entre outros (SILVA, 2012).

Por outro lado, considerando que a APP urbana deva interagir com a cidade, pois segundo Silva (2013), são componentes desde meio ambiente, nasce a proposta de ajustamento aos princípios do desenvolvimento sustentável e da prevenção. Neste sentido, observa-se trecho do despacho da Procuradoria Federal, orientando que haja formalização de TAC envolvendo os proprietários:

A exemplo pode se elencar eventual compromisso de ajustamento de conduta a ser firmado nos presentes autos entre os proprietários de imóveis construídos em APP do Rio Paraguai e este Parquet Federal, no intuito que aqueles particulares procedam a devida regularização de seu imóvel em consonância com as determinações legais referentes às questões ambientais (ICP 43/2009, Termo de Cooperação Técnica, p. 62).

O que para o magistrado “tal solução se apresentaria como uma forma de solucionar a questão ora sob exame sem que fosse necessário levar o caso ao Judiciário, evitando submeter às partes envolvidas ao desgaste do litígio judicial” (ICP 43/2009, Termo de Cooperação Técnica, p. 48).

Prossegue alegando que “contudo, caso não seja possível referida solução dos fatos, caberá ao MPF a propositura da respectiva ação civil pública e ação penal, a fim de que os responsáveis sejam compelidos a indenizar os danos ambientais que causaram e recompor a área degradada” (ICP 43/2009, Despacho, p. 49).

A magistrada, ainda, em seu despacho constante às folhas 49, do ICP 43/2009, trata da aplicação do princípio da razoabilidade como método moderno para a solução de conflito de interesse aqui estudado.

Na solução de litígios, como ocorre no presente caso, a aplicação do princípio da razoabilidade, em resumo, propõe a eleger a solução mais razoável para o problema apresentado, levando-se em conta as circunstâncias sociais, econômicas, culturais e políticas que envolvem a questão, sem afastar os ditames legais estabelecidos para o caso (ICP 43/2009, Despacho, p. 49).

Complementando que “insta salientar que tal princípio tende a evitar que resultados desproporcionais e injustos sejam alcançados em ocasiões em que o bem senso poderia mostrar outras medidas menos severas direcionadas a solução do litígio” (ICP 43/2009, Despacho, p. 49).

Como observado não foi possível evidenciar ações municipais em prol da regularização da ocupação de APP urbana, tão pouco de política de preservação ambiental, o que insta sugerir novos estudos sejam realizados em busca da compreensão se existe a efetiva atuação e planejamento urbano por parte do município de Cáceres-MT. A partir do que foi

trazido aos autos não restou comprovado que ações eficazes estão sendo desenvolvidas no âmbito municipal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao término deste estudo, é possível afirmar que é de competência do município de Cáceres-MT a proteção e preservação de APP urbana das áreas localizadas no perímetro urbano, a exemplo da área do bairro EMPA. Para tanto, o município deve dispor de instrumentos legais, estrutura administrativa eficiente e eficaz, e ainda, planejamento, programas e projetos visando o desenvolvimento de política ambiental que garantam os interesses sociais e o equilíbrio ambiental.

Levantou-se que, embora o município disponha de Plano Diretor que norteia o desenvolvimento e a extensão urbana; Lei de Zoneamento Urbano, Lei de Parcelamento do Solo Urbano e Código de Obras, instrumentos estes obrigatórios a todo e qualquer município brasileiro; os mesmos não são conhecidos ou aplicados em sua essência, inclusive pelo próprio agente público municipal, uma vez que a ocupação do bairro EMPA não teve a intervenção do município como ente protetor e fiscalizador das áreas de preservação.

O estudo é de grande relevância visto que levanta uma gama de discussões quanto ao assunto tão emergente e real no Brasil, pois, as ocupações desordenadas às margens dos rios representam uma preocupação constante frente à degradação do meio ambiente, comprometendo o lençol freático, provocando erosão ao longo das margens dos rios, agravando as enchentes ou desencadeando a seca, dentre outras ações antrópicas que corroboram para um ambiente desequilibrado e por vezes nocivo aos seres vivos.

Ressalta-se que o estudo não se esgota aqui, pois se trata de um leque amplo de possibilidades em busca de uma reflexão consciente e da busca de ações conjuntas entre município e sociedade civil, para promover a recuperação e preservação de áreas desprotegidas, assegurando o equilíbrio ambiental.

Do exposto, algumas sugestões emergem para viabilizar uma proteção mais eficaz para essas áreas que possuem grande relevância socioambiental, entre as quais destacamos:

- 1) Que a política ambiental municipal seja amplamente divulgada, em prol da sensibilização dos munícipes, na busca de alternativas para a conservação do meio ambiente em seu espaço urbano;

- 2) Que seja criado dispositivo legal no âmbito municipal para a regularização fundiária em APP's urbanas, para fins de interesse social;

- 3) Que o Planejamento Urbano Municipal seja amplamente discutido com a sociedade, no intuito de sensibilizar a população e garantir a elaboração de proposta com

representatividade social, envolvendo a sociedade no compromisso da manutenção do equilíbrio ambiental, não deixando de enfatizar a possibilidade de licenciamento para uso do solo em áreas de preservação de maneira consciente e equilibrada;

4) Que o município intensifique o processo de urbanização, com atuação planejada e preventiva quanto às APP's urbanas, possibilitando a fixação de critérios e mecanismos de proteção.

Com o atendimento a essas recomendações, as áreas de preservação permanente podem exercer suas funções ecológicas e sociais, contribuindo para a concretização de cidades mais sustentáveis.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXY, R. **Teoría de los Derechos Fundamentales**. Trad. Ernesto Garzón Valdes. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997.

_____. **El concepto y la validez del Derecho**. Trad. Jorge M. Senã. 2.ed. Barcelona: Gedisa, 1997.

_____. Colisão de direitos fundamentais e realização de direitos fundamentais no Estado de Direito democrático. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, n.217, p.67-79, jul./ set.1999.

_____. **Teoría de los Derechos fundamentales**. Tradução de Ernesto Garzón Valdés. Madri: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001.

ALMEIDA, W.C. **Direito de propriedade: limites ambientais no Código Civil**. São Paulo: Manole, 2006.

ANTUNES, P.B. Áreas de Preservação Permanente Urbanas: O novo Código Florestal e o Judiciário. **Rev. Senado**. Ano 52, número 206, abr./jun. 2015. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/512451/001041591.pdf?sequence=1>>. Acesso em fevereiro de 2016.

ARAÚJO, S.M.V.G. de. **As Áreas de Preservação Permanente e a Questão Urbana**. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados - Agosto/2002. Disponível em: <http://www.bibliotecaflorestal.ufv.br/bitstream/handle/123456789/9412/texto_As%C3%81reas-de-Preserva%C3%A7%C3%A3o-Permanente-e-a-Quest%C3%A3Urbana_CamaraDeputados.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em dezembro de 2015.

AZEVEDO, R.S; OLIVEIRA, V.P.P.V. Reflexões do novo Código Florestal nas Áreas de Preservação Permanente – APP's - urbanas. **Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente**. Vol. 29, Paraná, abril 2014

BENJAMIN, A.H.V. **Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

BORGES, L.A.C; REZENDE, J.L.P. de; PEREIRA, J.A.A; COELHO JÚNIOR, L.M; BARROS, D.A. Áreas de Preservação Permanente na Legislação Ambiental Brasileira. **Revista Ciência Rural**, Santa Maria, v.41, n.7, p.1202-1210, jul, 2011. ISSN 0103-8478. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cr/v41n7/a5611cr4051.pdf>>. Acesso em dezembro de 2015.

BRASIL, **Constituição Federal de 1998**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. ADI-MC: 3540. Relator Ministro Celso de Mello. Brasília, 03 de fevereiro de 2006. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencial/visualizarEmenta.asp?s1=000094348&base=baseAcordaos>>. Acesso em outubro de 2015.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. ADIn-MC nº 2.667/DF. Relator Ministro Celso de Mello. Brasília, 12 de março de 2004. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/773940/medida-cautelar-na-acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-mc-2667-df>>. Acesso em outubro de 2015.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. AI 653062 AgR. Relator Ministro Dias Tofoli. Brasília, 18 de dezembro de 2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%E1reas+de+preserva%E7%E3o+permanente%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/m9jarjs>>. Acesso em novembro de 2015.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. RE 290950 AgR. Relator Ministro Dias Toffoli. Brasília, 02 de fevereiro de 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%E1reas+de+preserva%E7%E3o+permanente%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/m9jarjs>>. Acesso em novembro de 2015.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. RE: 134297 SP. Relator Ministro Celso de Mello. Brasília, 22 de setembro de 1995. Disponível em: <https://www.passeidireto.com/arquivo/4110037/constitucionalcurso-de-direito-constitucional-gilmar-mendes-conteudo-extra-/19>. Acesso em novembro de 2015.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. RMS 23.452/RJ. Relator Ministro Celso de Mello. Brasília, 12 de maio de 2000. Disponível em: <file:///Users/ivarnapanisson/Downloads/teoria%20geral%20dos%20direitos%20fundamentais_20130220091506.pdf>. Acesso em outubro de 2015.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Déficit habitacional no Brasil é de 5,5 milhões de moradias**. Agência Câmara de Notícias, 27 abr. 2011 22:50. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br>>. Acesso em 29 de outubro de 2014.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Áreas de Preservação Permanentes Urbanas**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/areas-verdes-urbanas/%C3%A1reas-de-prote%C3%A7%C3%A3o-permanente>>. Acesso em dezembro de 2015.

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria da República da Bahia. **Termo de Ajustamento de Conduta**. Disponível em: <<http://www.prba.mpf.mp.br/paraocidadao/pecas-juridicas/termos-de-ajustamento-de-conduta>>. Acesso em dezembro de 2015.

BRASIL. PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório do Desenvolvimento Humano**, 2008. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/rdh/>>. Acesso em novembro de 2014.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Medida Provisória Nº 2.166-67/2001**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2166-67.htm>. Acesso em dezembro de 2015.

BRASIL. **Resolução nº 87/2010**. Regulamenta, no âmbito do Ministério Público Federal, a instauração e tramitação do Inquérito Civil (art. 6º, VII, da Lei Complementar nº 75/93 e art. 8º, § 1º, da Lei nº 7.347/85), Brasília: Presidência da República, 2010, p. 2.

BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça, CC 33987/MS, 2004. Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Terceira Seção, Julgado em 10.11.2004, DJ 17.12.2004 p. 411. Conflito de competência. Pesca predatória. Rio Taquari. Utilização de petrechos não permitidos. Crime ambiental praticado em rio interestadual. Incidência do art. 109, Inc. IV, da Constituição Federal, por força do disposto no art. 20, Inc. III, da Carta Da República. Competência da Justiça Federal.

BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça, CC nº37650/SP, Relatora: Min. Laurita Vaz, 3ª Seção, DJ 07.04.2003. Criminal. Processual Penal, conflito negativo de competência. Crimes contra a fauna. Pesca predatória com utilização de petrecho não permitido. Águas divisoras de estados-membros. Art. 20, inciso III, da CF/88. Existência de interesse da união. Competência da Justiça Federal.

BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça, Conflito de Competência nº39055/RS (2003/0066249-1), 3ª Seção do STJ, Rel. Min. Paulo Madina, j. 23.02.2005, unânime, DJ 11.04.2005. Criminal, conflito de competência. Pesca predatória em rio interestadual. Possível crime ambiental. Lesão a bens, serviços ou interesses da União Evidenciada. Competência da Justiça Federal.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI-MC: 3540. Relator Ministro Celso de Mello. Brasília, 03 de fevereiro de 2006. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencial/visualizarEmenta.asp?s1=000094348&base=baseAcordaos>>. Acesso em fevereiro de 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI-MC: 3540. Relator Ministro Celso de Mello. Brasília, 03 de fevereiro de 2006. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencial/visualizarEmenta.asp?s1=000094348&base=baseAcordaos>>. Acesso em fevereiro de 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RMS 23.452/RJ. Relator Ministro Celso de Mello. Brasília, 12 de maio de 2000. Disponível em:<file:///Users/ivarnapanisson/Downloads/teoria%20geral%20dos%20direitos%20fundamentais_20130220091506.pdf>. Acesso em fevereiro de 2016.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Diferença entre Segredo de justiça e Sigilo**. Disponível em: <<http://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/direito-facil/segredo-de-justica-e-sigilo>>. Acesso em fevereiro de 2016.

CAMARGO, A.L.B. **Desenvolvimento sustentável: dimensões e desafios**. 5ª edição. Campinas: Papyrus, 2009.

CAMPOS, C.J.G. Método de Análise de Conteúdo: ferramenta para a análise de dados qualitativos no campo da saúde. **Revista Brasileira de Enfermagem**, Brasília (DF) 2004 set/out;57(5):611-4.

CANUTO, E.M.A. **O direito à moradia urbana como um dos pressupostos para a efetivação da dignidade da pessoa humana.** Tese (Doutorado em geografia). Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2008. 342 f.

CAPEZ, F. **Curso de processo penal.** 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

CARLOS, A.F.A. **A cidade.** 5 ed. São Paulo: Contexto, 2001

CARVALHO, KC. **Cadeias produtivas da pecuária bovina das médias e grandes propriedades do pantanal norte mato-grossense um estudo em Cáceres-MT.** 2012. (Dissertação de Mestrado). UMFT, Programa de Pós-Graduação e Extensão do Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Cuiabá, MT, 2012.

CAVALCANTE FILHO, J.T. **Teoria Geral dos Direitos Fundamentais.** Disponível em: <http://www.stf.jus.br/repositoria/cms/portaltvjustica/portaltvjustica/noticia/anexo/joao_trindade_teorias_gerais_dos_direitos_fundamentais.pdf>. Acesso em setembro de 2015.

CORREIA, M.L.A. **Colisão dos direitos fundamentais: o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o direito de propriedade à luz da hermenêutica constitucional.** Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=a85dfcdc20a09f0a>>. Acesso em outubro de 2015.

COSTA, A.B.S.; JUSTINIANO, L.A.A; COSTA, D.L.; SILVA, T.P. Olhar geográfico sobre o espaço urbano de Cáceres-MT: experiências e vivências compartilhadas através da aula a campo. VII congresso Brasileiro de Geógrafos: AAGB e a geografia brasileira no contexto das lutas sociais frente aos projetos hegemônicos. 10 a 16 de agosto de 2014. Vitória, IES. **Anais do VII CBG**, ISBN: 978-85-98539-04-1.

COSTA, H.S.M. A trajetória temática ambiental no planejamento urbano no Brasil: o encontro de racionalidades distintas. In: COSTA, G. M. e MENDONÇA, J. G. **Planejamento Urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas.** Belo Horizonte: C/Arte, 2008.

COSTA, LBS. Inquérito civil e o Poder investigatório do MP. **Revonline Via Jus.** Disponível em:<<http://www.viajus.com.br/viajus.php?pagina=artigos&id=575&idAreaSel=1&seeArt=yess>>. Acesso em fevereiro de 2016.

COSTA, T. C. e C. da; SOUZA, M. G. de; BRITES, R. S. Delimitação e Caracterização de Áreas de Preservação Permanente, Por Meio de um Sistema de Informações Geográficas (SIG). **Anais VIII – Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto**, Salvador, Brasil, 14-19 abril, 1996, INPE, p.121-127. Disponível em: <<http://marte.sid.inpe.br/col/sid.inpe.br/deise/1999/01.27.16.17/doc/T48.pdf>>. Acesso em dezembro de 2015.

FAO/IIASA. **Agro-ecological assessments for notional plaming: the exemple ofkeyc.** Rome; FAO, 1993.

FRANCISCO, J.; CARVALHO, P.F. **A Função Social da Área de Preservação Permanente na Cidade.** 2003. Disponível em: <http://www.elecs2013.ufpr.br/wp-content/uploads/anais/2003/2003_artigo_004.pdf>. Acesso em dezembro de 2015.

GARCEZ NETO, M. Revista da EMERJ, V.5, n.19, 2002. Acesso em fevereiro de 2016.
GIL, A.C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2005.

GONÇALVES, MVR. **Novo Curso de Direito Processual Civil**. 3ª ed. v. I, São Paulo: Editora Saraiva, 2006

IRIGARAY, C.T.J. Desafios à preservação de APP no perímetro urbano. **Associação Nacional dos Procuradores dos estados e do Distrito Federal**, n.17, jan/2014. Disponível em: <<http://anape.org.br/site/desafios-preservacao-app-perimetro-urbano>>. Acesso em março de 2016.

_____. **Aspectos constitucionais da proteção de unidades de conservação**. In: FIGUEIREDO, Guilherme J. Purvin (Org.). **Direito Ambiental em Debate**. Vol. 2. Rio de Janeiro: Esplanada, 2004, p. 81/91.

_____. APP urbana: Proteção pra valer. **Rev. Direito Ambiental**, v. 15, p. 147-62, 2010.

LACAZE, J.P. **Os métodos do urbanismo**. São Paulo: Papirus, 1993.

LAKATOS, E.M.; MARCONI, M.A. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2003.

LAMEIRA, O.A. Cultivo da Ipecacuanha [*Psychotria ipecacuanha Stokes*]. **Circular Técnico n. 28**, set/2002. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Belém, 2002.

LANFREDI, G.F. **Política ambiental**: Busca da efetividade de seus instrumentos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

LOPES, L.D.S. Colisão de direitos fundamentais: visão do Supremo Tribunal Federal. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XV, n. 98, mar 2012. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11242>. Acesso em maio 2016.

MACEDO, S.S; QUEIROGA, E.F; DEGREAS, H.N. **APP's Urbanas Uma Oportunidade de Incremento da Qualidade Ambiental e do Sistema de Espaços Livres na Cidade Brasileira – Conflitos e Sucessos**. Anais do Seminário Nacional sobre Áreas de Preservação Permanente em Meio Urbano – n. 2 (2012). Disponível em: <<http://unuhostedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/APP/article/view/4033/3938>>. Acesso em dezembro de 2015.

MARCHESAN, A.M.M. As áreas de preservação permanente: avanços e retrocessos desconsiderando a escassez. **Rev. Ministério Público do Rio Grande do Sul**. 2005. Disponível em: < <http://www.amprs.org.br/noticias-amprs/60/as-reas-de-preservacao-permanente-avancos-e-retrocessos-desconsiderando-a-escassez>>. Acesso em fevereiro de 2016.

MAZZUOLI, V.O.; IRIGARAY, C.T.J. (Org.). **Novas perspectivas do direito ambiental brasileiro**: visões interdisciplinares. Cuiabá/MT: Carlini&Caniato: Cathedral Publicações, 2009.

MELLO, S.S. **Na Beira do Rio tem uma Cidade: Urbanidade e Valorização dos Corpos D'água**. 2008. 348 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), UnB, Brasília, 2008. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/1608/1/2008_SandraSoaresMello_ate_cap_5.pdf>. Acesso em dezembro de 2015.

MENDES, N.F. **História de Cáceres: história da administração municipal**. 2. ed. Revisão e atualização pelo autor. Cáceres: UNEMAT, 2009.

MILARÉ, E. **Ação Civil Pública: Lei 7.347/85. Reminiscências e Reflexões após dez anos de aplicação**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

MINAYO, M.C.S. **ODesafio do Conhecimento**. Pesquisa Qualitativa em Saúde. São Paulo/Rio de Janeiro: HUCITEC-ABRASCO, 2007.

MOHL, M.A. **A retroatividade das normas ambientais à luz da hermenêutica constitucional: o caso das áreas de preservação permanente em loteamentos**. 2012. Dissertação (Mestrado) - UFOP, 2012. Disponível em: <http://www.repositorio.ufop.br/bitstream/123456789/3043/1/DISSERTA%C3%87%C3%83O_%20RetroatividadeNormasAmbientais.PDF>. Acesso em outubro de 2015.

MONTEIRO, T.C. Construções em Áreas de Preservação Permanente e o conflito entre direitos fundamentais. **Revista Eletronica do curso de Direito da UFSM**. v. 7, n. 2, 2012. ISSN 1981-3694. DOI 10.5902/198136947526. Disponível em: <www.ufsm.br/redevistadireito>. Acesso em março de 2016.

NERY JUNIOR, N. Responsabilidade civil por dano ecológico e a ação civil pública. **Revista Justitia**, São Paulo. Ano: 46, v. 126, p.168-89, jul./set. 1984.

NOGARA, M.A.C. **Conflitos Socioambientais na Justiça: Da formulação das normas à ação do Poder Judiciário no conflito entre os direitos à moradia e ao meio ambiente em assentamentos irregulares: um estudo de jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo (1985 a 2006)**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2008. 313 p.

OLIVEIRA JUNIOR, Z. **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**. São Paulo: Jurua, 2014.

PADILHA, D.C.C. **Estudo do Ecossistema das Áreas de Preservação Permanente (APP's) de Corpos D'água em Zonas Urbanas Como Subsídio a Alterações do Código Florestal**. 2007. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana) – UFSCAR. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=172213>. Acesso em dezembro de 2015.

PANISSON, I.A. Áreas de preservação permanente: colisão de direitos fundamentais e possibilidade de indenização. **Rev. Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIX, n. 145, fev 2016. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=16801>. Acesso em abr 2016.

PETERS, E.L.; PANASOLO, A. **Cadastro Ambiental Rural (CAR) & Programa de Regularização Ambiental (PRA)**. 2.ed. São Paulo: Jurua, 2014.

PHILIPPI, A., Jr., ROMÉRO, M. A., & BRUNA, G. C. Uma Introdução à Questão Ambiental. In: **Curso de Gestão Ambiental**. Barueri: Manole, 2004.

RAMMINGER, R.A **modernização da agricultura e indicadores sociais no estado de Mato Grosso (1980- 2005)**. [Dissertação] Programa de Pós-Graduação em Agronegócios e Desenvolvimento Regional. Faculdade de Economia Universidade Federal de Mato Grosso, 2008.

REIS, J.E.A. **A propriedade privada na Constituição Federal de 1988: Direito fundamental de dimensões sociais**. Disponível em:<http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7375>. Acesso em setembro de 2015.

RIBEIRO, G.V.B. **A Origem Histórica do Conceito de Área de Preservação Permanente no Brasil**. Revista Thema. 08 (01) – 2011. Disponível em: <revistathema.ifsul.edu.br/index.php/thema/article/download/67/36>. Acesso em dezembro de 2015.

ROCHA, G.M.; PEREIRA, I.C.N. **População e recursos: crescimento populacional e o uso dos recursos hídricos na cidade de Tucuruí/PA**. Belém: UFPA, 2003. SIEDENBERG, Dieter. **Dicionário do desenvolvimento regional**. Desenvolvimento Regional. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006.

ROSA, T.S. Os fundamentos do pensamento ecológico do desenvolvimento. In: VEIGA, J.E. (Org). **Economia Socioambiental**. São Paulo: Senac, 2009.

SANTOS, M. **Técnica, Espaço, Tempo: Globalização e meio técnico-científico informacional**. São Paulo: Ed. Hucitec, SP. 1994.

SILVA, J.A. **Direito ambiental Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

SILVA, M. V. As Áreas de Preservação Permanente Urbanas: Usos sustentáveis e usos alternativos na Lei nº 12.651/2012. **Plataforma Pública Direito**, 2013. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=080c993fb3b58e26>>. Acesso em março de 2016.

SILVA, M.V.E.As Áreas de Preservação Permanente Urbanas: Usos Sustentáveis e Usos Alternativos na Lei nº 12.651/2012in: **Direito Ambiental II**. Florianópolis: FUNJAB, 2012.Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=080c993fb3b58e26>>. Acesso em dezembro de 2015.

SILVA, R.V.; SOUZA, C.A. Ocupação e Degradação na Margem do Rio Paraguai em Cáceres, Mato Grosso. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**. Taubaté, SP, Brasil.V. 8, N. 1, P. 125-152, Jan-Abr/2012.

SIQUEIRA, M.S. **Direito de Construir: perfil constitucional e restrições**. Curitiba: Juruá 2012, p.129.

SOUZA, F.P. Ocupações irregulares em Áreas de Preservação Permanente: um estudo de caso no município de Campos dos Goytacazes, RJ. **Boletim do Observatório Ambiental Alberto Ribeiro Lamego**, Campos dos Goytacazes/RJ, v. 4 n. 1, p. 37-56, jan./jun. 2010.

SOUZA, M.L. **ABC do desenvolvimento urbano**. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

STEINMETZ, W.; AUGUSTIN, S. **Direito constitucional do ambiente: teoria e aplicação**. Caxias do Sul – RS: Educs, 2011.

TAVARES, A.R. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2010.

TAVARES, H.C. A Questão Ambiental e Urbana e o Conflito de Competências na Regularização Fundiária de Assentamentos Precários localizados em APP: análise do Programa de Regularização Fundiária do Estado de São Paulo – Cidade Legal. **Anais: Seminário Nacional sobre Áreas de Preservação Permanente em meio urbano**, v.2, 2012. Disponível em: < <http://unuhospedagem.com.br/revista/APP/article/view/4024/3929>>. Acesso em março de 2016.

VASCONCELOS, E.B. **O Ministério Público na Tutela do Meio Ambiente**. Disponível em: http://www.amprs.org.br/arquivos/comunicacao_noticia/emanueli.pdf. Acesso em fevereiro de 2016.

VILLAR, M.V.P.C. Conflito de Jurisdição. **Revonline Via Jus**. Disponível em: <http://www.viajus.com.br/viajus.php?pagina=artigos&id=575&idAreaSel=1&seeArt=yes>. Acessado em fevereiro de 2016.

WADA, C. **Por que tenho que fazer o Laudo Ambiental?** Disponível em: <http://www.cmqv.org/website/artigo.asp?cod=1461&idi>. Acesso em fevereiro de 2016.