

Enunciados de Delimitação de APPs em Áreas Urbanas Consolidadas

Breve Exposição de Motivos:

Os enunciados a seguir representam a **atualização dos Enunciados de "Delimitação de APPs em Áreas Urbanas Consolidadas"** elaborados por ocasião do Seminário homônimo ocorrido em 25/06/07 na Escola de Preparação e Aperfeiçoamento do Ministério Público, que contou com a participação de 48 (quarenta e oito) membros do Ministério Público Catarinense (Promotores e Procuradores de Justiça). O Encontro, àquela época, objetivou a fixação de diretrizes visando auxiliar a atuação dos Promotores de Justiça com atribuição na área do Meio Ambiente e Direito Urbanístico no Estado de Santa Catarina, tendo em vista a dificuldade no tratamento do tema APP's Urbanas e definição dos limites legalmente impostos para proteção das matas ciliares ali situadas, ante a realidade histórica de urbanização das cidades do Estado Catarinense, iniciadas e desenvolvidas, em sua maioria, às margens dos cursos d'água.

O Evento buscou atender, nos limites do possível, a reivindicação dos membros da classe no sentido de alcançar uma maior uniformização de atuação e interpretação jurídica ante o conflito aparente de normas existente envolvendo a Lei do Parcelamento do Solo, Lei n. 6.766/79, em seu art. 4º, III e o Código Florestal vigente à época (Lei n.4.771/65), em seu art. 2º, e par. único, e a dificuldade de aplicação literal do disposto no referido Código Florestal para as zonas urbanas e urbanizadas, fatores que ensejam insegurança jurídica face às variadas formas de atuação do parquet em diferentes comarcas por ocasião do embate de situações jurídicas semelhantes.

Os enunciados foram objeto do evento "Atualização dos Enunciados de Delimitação de APPs em Áreas Urbanas Consolidadas", realizado no dia 6 de dezembro de 2013, com a participação de 93 (noventa e três) Promotores e Procuradores de Justiça do Ministério Público de Santa Catarina. Nesta ocasião, após algumas explanações sobre o tema, foram compostas quatro mesas de debate¹, resultando em proposições de alterações que, posteriormente, foram discutidas em cada uma das Promotorias Regionais. Finalmente, após a compilação dos resultados enviados por estas ao Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente, houve, ainda, a realização de mais duas reuniões do Conselho Consultivo no dia 27 de março e 25 de abril de 2014, para análise minuciosa sobre o documento, restando aprovado na forma aqui apresentada.

A necessidade de novo enfrentamento do tema encontra especial motivação em dois fatores: alterações legislativas recentes e a continuidade de divergência na jurisprudência sobre o tema em comento.

A superveniência do Código Estadual Ambiental catarinense (Lei n.14.675, de 13 de abril de 2009), a promulgação da Lei Minha Casa Minha Vida (Lei n.11.977, de 7 de julho de 1 As mesas foram coordenadas pelos seguintes Promotores de Justiça: Dr. Sandro Araújo (Mesa 1); Dr.

Maycon Robert Hammes (Mesa 2); Dr. Luis Eduardo Souto (Mesa 3); Dr. Alexandre Schmitt (Mesa 4).

2009) e a revogação da Lei n.4.771/65, em razão da promulgação da Lei n.12.651, de 25 de maio de 2012, provocaram a alteração de disposições legais pertinentes ao tema objeto dos enunciados. Além da atualização destes em conformidade ao Código Florestal atual, aproveitou-se para modificar a redação de alguns enunciados, esclarecê-los e acrescentar outros. A ordem dos enunciados foi alterada, tendo em vista a supressão dos enunciados n.6 e n.11. Foi acrescentado o enunciado n.10, sobre a necessidade de averbação das áreas de preservação permanente na matrícula do imóvel objeto do parcelamento do solo. Em relação à aplicação das legislações concorrentes, a regra da complementariedade (art.24, §2º da Constituição Federal) foi frisada, segundo a qual, as normas federais devem ser observadas, podendo, os Estados complementá-las, com padrões mais restritivos de proteção ambiental, aplicando-se, sempre, a norma mais restritiva.

A ausência de uniformização de entendimento no Tribunal de Justiça de Santa Catarina, já havia sido caracterizada em 2007, conforme pesquisa jurisprudencial realizada por este Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente:

Destacou-se, nessa época, que a 1ª Câmara de Direito Público havia firmado

entendimento no sentido da aplicação do disposto no art. 2º do Código Florestal para definição dos limites de proteção das matas ciliares em se tratando de áreas de preservação permanente situadas em zona urbana. Por sua vez, a 2ª Câmara de Direito Público do Tribunal Catarinense julgava mediante a aplicação da Lei do Parcelamento do Solo. A 3ª Câmara de Direito Público adotava um terceiro entendimento, no sentido de aplicar, à solução da questão, o princípio da proporcionalidade para identificação da extensão de área a ser preservada às margens dos cursos d'água em se tratando de zona urbana. Outra decisão, do pleno do Tribunal de Justiça em processo de arguição de inconstitucionalidade, apelação cível no. 04.018657-6 Comarca de Xanxerê, de 17/08/2005, Rel. Des. Francisco Oliveira Filho, aplicava o disposto no art. 4º. Inc. III da Lei do Parcelamento do Solo em se tratando de APP situada em zona urbana.

Perdura até os dias atuais, a divergência jurisprudencial do Tribunal de Justiça catarinense, a qual demonstra a relevância da aplicação dos enunciados na atuação dos membros do Ministério Público deste Estado, ainda que não sejam vinculantes.

Sugere-se, paralelamente ao uso dos enunciados, a consulta ao Sistema de Informações Geográficas de Santa Catarina -SIG, disponível por intermédio do link www.sigsc.sds.sc.gov.br. Trata-se de uma ferramenta desenvolvida em parceria com o Centro de Informática e Automação de Santa Catarina (Ciasc), fundamentada no programa de levantamento aerofotogramétrico consistente em 70 mil fotos coloridas e em infravermelho. Os dados geoespaciais do Estado podem auxiliar o planejamento de ações governamentais, visando a prevenção e os alertas em situações de desastres e atividades econômicas, ambientais e sociais. Além disso, possibilitam, por exemplo, a geolocalização de recursos naturais e materiais em diferentes localidades de Santa Catarina.

Finalmente, ressalta-se que, se a Lei n.4.771/65 era omissa quanto à aplicação das regras do Código Florestal em áreas urbanas, a Lei n.12.651/2012 dirimiu quaisquer dúvidas sobre essa controvérsia no caput do art.4º, ao definir os critérios de metragem de área de preservação permanente "em zonas rurais ou urbanas", o que ratificou o entendimento constante no Enunciado 11.

ENUNCIADOS

Enunciado 01: Da aplicação do Código Florestal

"Para definição das áreas de preservação permanente existentes às margens de cursos d'água situados em zona urbana municipal, aplica-se, de regra, o disposto no art. 4º da Lei n.12.651 ou a legislação mais restritiva.¿

Enunciado 02: Do conceito de área urbana consolidada

"Considera-se área urbana consolidada aquela situada em zona urbana delimitada pelo poder público municipal, com base em diagnóstico socioambiental, com malha viária implantada, com densidade demográfica considerável e que preencha os requisitos do art. 47, II, da Lei nº 11.977/2009, excluindo-se o parâmetro de 50 habitantes por hectare.

Enunciado 03: Da delimitação das áreas urbanas consolidadas, de interesse ecológico e de risco e a possibilidade de flexibilização do art. 4º da Lei n.12.651/2012.

"O Ministério Público poderá exigir do Poder Público Municipal, por intermédio de Recomendação, Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta ou Ação Civil Pública, a realização de diagnóstico socioambiental, tendo por base os elementos estabelecidos no art.65, §1º, da Lei n.12.651/2012, visando a delimitação de áreas urbanas consolidadas, das áreas de interesse ecológico relevante e áreas de risco, possibilitando o fornecimento de subsídios técnicos para a tomada de decisão administrativa ou judicial acerca das medidas alternativas a serem adotadas, conforme o caso concreto (demolição da construção, recomposição da área, correta ocupação, nas hipóteses de interesse social, utilidade pública ou direito adquirido, e regularização da construção, na hipótese de ausência de situação de risco ou interesse ecológico relevante, mediante a adoção de medidas compensatórias)."

"Na hipótese de áreas urbanas consolidadas, e não sendo o caso de áreas de interesse ecológico relevante e situação de risco, será admitida a flexibilização das disposições constantes no art. 4º da Lei n.12.651/2012, desde que observado o limite mínimo previsto no disposto no inc. III do art. 4º da Lei n.6.766/79 (quinze metros) para as edificações futuras; e o limite previsto no art. 65, §2º, da Lei n.12.651/2012 (quinze metros) para a regularização de edificações já existentes.¿

Enunciado 04: Hipóteses de direito adquirido

"Para as edificações consolidadas em áreas urbanas ou de expansão urbana, cujas obras estavam autorizadas administrativamente e respeitaram os distanciamentos das margens dos cursos d'água previstos nas legislações mais restritivas vigentes à época de suas construções, haverá de ser reconhecido o direito dos proprietários de permanecerem onde estão e de procederem às reformas e benfeitorias necessárias à manutenção do imóvel. Ampliações futuras que impliquem aumento de ocupação da APP, nos moldes da legislação atual, não caracterizam direito adquirido."

Enunciado 05: Das construções consolidadas com distanciamento inferior a 15 metros

"As construções situadas em distanciamento inferior a 15 metros dos cursos d'água - excluídas as construções antigas que estejam em conformidade com as legislações mais restritivas em vigor à época da construção, são consideradas obras irregulares e sujeitas à demolição. Em se tratando de construção situada em área urbana consolidada, verificando-se, através de diagnóstico socioambiental, a ausência de situação de risco e interesse ecológico relevante, poderá o Ministério Público optar pela aplicação de medida compensatória, concomitante à adequação do saneamento básico do imóvel, observado o assento n. 001/2013/CSMP."

"O Ministério Público adotará, prioritariamente, procedimentos direcionados à adoção, pelo município, de medidas coletivas de regularização fundiária, nos termos previstos no art. 46 e seguintes da Lei nº 11.977/2009 e nas disposições do Estatuto das Cidades."

Enunciado 06: Das áreas remanescentes de vegetação em área urbana

"A preservação das áreas remanescentes de vegetação situadas em áreas urbanas poderá ser estimulada com mecanismos de compensação aos proprietários de tais áreas, com a adoção de isenções fiscais e tributárias, desapropriações de interesse ambiental, além da adoção de outras medidas previstas no Estatuto das Cidades (art. 4º)."

Enunciado 07: Das áreas urbanas não consolidadas

"Em se tratando de áreas com a urbanização não consolidada, aplica-se, em qualquer situação, o disposto no art. 4º e incisos da Lei n.12.651/2012, ou legislação mais restritiva"

Enunciado 08: Do controle municipal de novas ocupações em APP urbana

"Com objetivo de coibir novas ocupações em áreas de preservação permanente, poderá o Ministério Público recomendar aos municípios que exerçam, de forma regular, o controle, a vigilância e a desocupação das áreas protegidas, operando-se, na hipótese de comprovada desídia pelo administrador municipal, o ajuizamento de ação por improbidade administrativa (art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente: II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício), além das medidas pertinentes à apuração das responsabilidades criminal (art. 67 da Lei n.9.605/98) e civil dos responsáveis diretos, da demolição dos imóveis e da remoção dos ocupantes de tais áreas."

Enunciado 09: Da canalização e da retificação de cursos d'água

"A canalização e a retificação de cursos d'água são atividades que estão previstas como potencialmente poluidoras e são passíveis de licenciamento segundo a Resoluções CONSEMA n.13/2012 e n.14/2012. O licenciamento ambiental dessas atividades ficará limitado aos casos excepcionalíssimos previstos no art.8º da Lei n.12.651/2012, conceituados no art. 3º, incisos VIII, IX e X, do mesmo Código, observando ainda as

exigências estabelecidas no art. 3º da Resolução CONAMA n.369/2006, assim reconhecidas por prévio e competente estudo técnico e decisão motivada do órgão licenciador responsável."

Enunciado 10 - Da necessidade de averbação das áreas de preservação permanente na matrícula do imóvel objeto de parcelamento do solo

"Para a aprovação de novos parcelamentos do solo urbano, as áreas de preservação permanente deverão ser averbadas na matrícula do imóvel, de acordo com a localização constante na planta do parcelamento do solo existente no respectivo procedimento, não podendo integrar os novos lotes, conforme vedação prevista no art. 3º, parágrafo único, inciso V, da Lei n. 6.766/79."