

# ANÁLISE DA INCONSTITUCIONALIDADE NA FLEXIBILIZAÇÃO LEGISLATIVA PARA A PERMISSÃO DE CONSTRUÇÕES NA ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE DO MORRO DA GLÓRIA EM LAGUNA

---

*ANALYSIS OF UNCONSTITUTIONALITY IN THE  
LEGISLATIVE FLEXIBILIZATION FOR THE PERMISSION  
OF CONSTRUCTION IN THE PERMANENT  
PRESERVATION AREA OF MORRO DA GLÓRIA IN  
LAGUNA*

**Raíza Alves Rezende**

Especialista na Carreira do Ministério Público pelo Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público de Santa Catarina. Especialista em Ciências Penais pela Universidade Anhanguera (UNIDERP). Promotora de Justiça no Ministério Público do Estado de Santa Catarina. Membro da Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente (ABRAMPA). Integrante do Grupo de Atuação Especializada em Educação (GAEDUC) do Ministério Público do Estado de Santa Catarina.  
E-mail: rarezende@mpsc.mprbs.mp.br

Recebido em: 02/07/2025 | Aprovado em: 24/07/2025

**Resumo:** O presente trabalho objetiva demonstrar a inconstitucionalidade constatada na Lei Complementar Municipal nº 205/2009 do Município de Laguna, que permite construções no Morro da Glória, fixando parâmetro de metragem inexistente no ordenamento jurídico em nível nacional ou estadual. O local é área de preservação permanente declarada como parque municipal por lei, sobretudo goza de especial proteção por ser do bioma Mata Atlântica em quase sua totalidade. Assim, será demonstrada a necessidade de uma atuação ministerial forte para a prevenção das violações ao direito ambiental

para as futuras gerações, mas também para a resolutividade de forma coletiva, com a suscitação dos Poderes Executivo e Legislativo para realização de estudos técnicos e alteração legislativa, a fim de obstar a continuidade do retrocesso socioambiental verificado.

**Palavras-chave:** retrocesso socioambiental, constitucionalidade, área de preservação permanente, Mata Atlântica, Morro da Glória, construções.

**Abstract:** *The present work aims to demonstrate the unconstitutionality found in the Municipal Complementary Law 205/2009 of the Municipality of Laguna, which allows constructions in Morro da Glória, setting a parameter of footage that does not exist in the legal system at national or state level. The site is a permanent preservation area, declared a municipal park by law, and above all, it enjoys special protection as it is almost entirely part of the Atlantic Forest biome. Thus, the need for strong ministerial action will be demonstrated to prevent violations of environmental law for future generations, but also for collective resolution, with the emergence of the Executive and Legislative Powers to carry out technical studies and legislative change, in order to prevent the continuity of the verified socio-environmental setback.*

**Keywords:** socio-environmental, unconstitutionality, permanent preservation área, Atlantic Forest, Morro da Glória, constructions.

**Sumário:** Introdução; 1. A proteção constitucional e legal às áreas de preservação permanente; 2. A área de preservação permanente do Morro da Glória em Laguna; 3. O retrocesso socioambiental legislativo diante da flexibilidade na permissão de construções no Morro da Glória: art. 4º da Lei Complementar Municipal nº 205/2009; 4. A atuação do Ministério Público para impedir o retrocesso socioambiental na proteção do Morro da Glória; Conclusão; Referências.

## INTRODUÇÃO

A Lei nº 12.651, de 2012, conhecida como Código Florestal, trata da proteção integral de áreas de preservação permanente, cujo conceito vem no art. 1º, inciso II, como “área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas”.

Assim, a regra é a preservação, excepcionando somente casos que envolvam utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental.

Este trabalho realizará a análise da constitucionalidade do art. 4º da Lei Complementar nº 205/2009 do Município de Laguna, que permite

construções em 30 metros do eixo da rua, seja por novas edificações ou por reformas das existentes para ampliação, em área de preservação permanente do topo de morros com bioma Mata Atlântica, o que se questiona por se compreender inconstitucional, diante da afronta ao princípio da vedação ao retrocesso socioambiental.

Na pesquisa, verificou-se que inexistem parâmetros similares do Código Florestal, Lei da Mata Atlântica ou outras legislações especiais em nível nacional ou estadual, de modo que não há base legal ou mesmo técnica para a fixação da distância de 30 metros para as construções, sob pena de restar a previsão como uma decisão arbitrária do legislador.

A relevância do tema está na demonstração dos motivos necessários a se comprovar a ausência de amparo constitucional e legal no art. 4º da referida lei, o que virá a subsidiar a atuação preponderantemente extrajudicial do Ministério Público, por meio dos instrumentos disponíveis, a exemplo da recomendação administrativa, para obter a revogação do artigo legal.

Caso restem infrutíferas as possibilidades, sugere-se a atuação judicial com a propositura de ação civil pública questionando incidentalmente a inconstitucionalidade, em cada caso, visando à proibição das construções em andamento e das novas, impedindo que o Município expeça alvará de construção autorizando injustificadamente o exercício indiscriminado do direito à propriedade ao arreio da proteção ambiental.

Com efeito, a pesquisa visa a indicar os fundamentos encontrados para combater a aplicação legislativa local, apresentando a ausência de respaldo legal para a manutenção no sistema jurídico. Assim, serão expostas algumas formas de obter a revogação do art. 4º da Lei Complementar Municipal nº 205/2009, saindo de uma atuação microssistêmica, com o ajuizamento de ações individualizadas quanto a cada construção, para uma atuação interagente junto aos Poderes locais.

Questionar o referido artigo legal em face das Constituições Federal, Estadual e da legislação infraconstitucional é necessário para esclarecer sobre a ausência de fundamento para a sua manutenção no ordenamento jurídico, demonstrando a existência de nítido retrocesso na proteção da área de preservação permanente em questão.

Sobretudo, busca-se encontrar a melhor medida para efetivar a justiça socioambiental, reduzindo desigualdades sociais pelo uso indiscriminado do solo. Um efeito reflexo pretendido na atividade ministerial é a conscientização também da sociedade sobre a cooperação para a preservação do Morro da Glória, situado no Município de Laguna, que possui vegetação do bioma Mata Atlântica e é considerado área de preservação permanente, tanto pela vegetação como por se enquadrar em morro acima de 100 metros de altura.

## **1. A PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL ÀS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE**

A Constituição Federal primeiro indica, no seu art. 225, que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito de todos, bem de uso comum e essencial à sadias qualidades de vida. Por consequência, impõe como dever a proteção por todos os Poderes da República e mesmo por todas as pessoas, para assegurar a fruição para as presentes e futuras gerações.

Ainda, o artigo acima enumerado concebe quatro formas de meio ambiente, o natural (art. 225), o cultural (art. 216), o do trabalho (art. 200, VIII) e o artificial, integrado pelo espaço urbano construído (arts. 182 e 225).

Portanto, a proteção do meio ambiente, baseada na fraternidade e solidariedade, é direito e dever de terceira dimensão consagrado constitucionalmente, alçado ao caráter de direito fundamental difuso.

Ratificando a importância da preservação ambiental, que relativiza o exercício pleno do direito à propriedade, o inciso XXIII do art. 5º determina que a propriedade deverá atender à sua função social, enquanto os incisos III e VI do art. 170 dispõem que a ordem econômica observará, entre outros, os princípios da função social da propriedade e da defesa do meio ambiente.

A Constituição do Estado de Santa Catarina, no art. 9º, traz a competência comum de proteção ao meio ambiente e combate à poluição de toda forma (inciso VI), além da competência concorrente para legislar sobre proteção às florestas, ao meio ambiente e à responsabilidade por

dano ambiental (art. 10, incisos VI e VIII) e da previsão por repetição no art. 181 do teor do art. 225 da Constituição Federal.

No que tange à legislação infraconstitucional, é importante trazer à baila o art. 39 da Lei nº 10.257/2001, o qual reza que a propriedade urbana

cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.<sup>1</sup>

Da mesma forma, a lei maior dos direitos individuais aduz, no art. 1.228, § 1º, do Código Civil estabelece que:

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

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

Tamanha a importância da preservação ambiental para as futuras gerações que foram instituídos instrumentos de limitação do uso da propriedade privada, incluindo-se a área de preservação permanente, entendida como “a área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas” (art. 3º, inciso II, da Lei nº 12.651/2012 – Código Florestal), conceito que já era trazido pelo art. 1º, §2º, inciso II, da Lei nº 4.771/1965 (BRASIL, 1965).

Dentre os princípios fundamentais que guiam o direito ao meio ambiente, além da recuperação, merece destaque o princípio da precaução, que trata das ações antecipatórias para proteger a saúde das pessoas e dos ecossistemas.

<sup>1</sup> Entre tais diretrizes está a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural inciso XII.

A relação existente entre o direito coletivo ao meio ambiente equilibrado e os demais direitos fundamentais é ressaltada pela doutrina<sup>2</sup>:

Como expressão do princípio da indivisibilidade dos direitos fundamentais, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado estende e reforça o significado dos direitos à vida (art. 5.º, *caput*) e à saúde (arts. 6.º, 196), além da dignidade da pessoa humana (art. 1, III), para garantir uma vida saudável e digna a ser vivida que propicie o desenvolvimento humano.

O Código Florestal protege a área de preservação permanente, inclusive em zona urbana, ainda que não seja coberta por vegetação, determinando que, caso tenha ocorrido a supressão, o proprietário, possuidor ou ocupante a qualquer título é obrigado a promover a recomposição, tendo tal obrigação natureza real, sendo transmitida ao sucessor (art. 7º, §§1º e 2º, da Lei nº 12.651/2012).

Quanto às espécies de área de preservação permanente, estão enumeradas no art. 4º da lei acima indicada, como os topos de morros, montanhas ou serra com altura mínima de 100 metros [...] (inciso IX). De forma residual, o art. 6º da Lei nº 12.651/2012 trata da criação de área de preservação permanente por ato administrativo do Chefe do Poder Executivo, desde que seja com fundamento em finalidades específicas, a exemplo de contenção de erosão e deslizamento de rochas (inciso I).

O Superior Tribunal de Justiça, por intermédio da Primeira Seção, julgou o Tema 1010 a respeito das áreas de preservação permanente em trechos de áreas urbanas consolidadas, firmando a tese de que, na vigência da Lei nº 12.651/2012, a extensão não edificável nas áreas de preservação permanente de qualquer curso d'água, perene ou intermitente, nas referidas áreas, deve respeitar o que é disciplinado no art. 4º, *caput*, inciso I, alíneas a, b, c, d, e e, da aludida lei, a fim de assegurar a mais ampla proteção ambiental a esses espaços territoriais especialmente protegidos e também à coletividade (REsp 1770760, 1770808, 1770967, julgados aos 28 de abril de 2021, todos de Santa Catarina).

Inclusive, por meio da Lei nº 14.285/2021, houve alteração legislativa das Leis nº 12.651/2012 (Código Florestal), nº 11.952/2009 (Regularização Fundiária em terras da União) e nº 6.766/1979 (Parcelamento do Solo

---

<sup>2</sup> CANOTILHO; SARLET; STRECK; MENDES, 2013. p. 2078.

Urbano) para especificamente tratar das áreas de preservação permanente em área urbana consolidada no entorno de cursos d'água.

Assim, o art. 3º, inciso XXVI, do Código Florestal trouxe a concepção de área urbana consolidada, por meio de critérios, como a) estar incluída no perímetro urbano ou em zona urbana pelo plano diretor ou por lei municipal específica; b) dispor de sistema viário implantado; c) estar organizada em quadras e lotes predominantemente edificados; d) apresentar uso predominantemente urbano, caracterizado pela existência de edificações residenciais, comerciais, industriais, institucionais, mistas ou direcionadas à prestação de serviços; e) dispor de, no mínimo, dois dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: 1. drenagem de águas pluviais; 2. esgotamento sanitário; 3. abastecimento de água potável; 4. distribuição de energia elétrica e iluminação pública; e 5. limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos.

A seu turno, o art. 4º, § 10, da lei acima indicada dispôs que a faixa marginal de preservação das áreas urbanas consolidadas poderá ser modificada por lei, desde que ouvido o respectivo conselho, proibindo a ocupação se houver risco de desastre, obrigando ao cumprimento dos planos de recursos hídricos e de saneamento básico, bem como que as atividades e empreendimentos sejam de utilidade pública, interesse social ou de baixo impacto ambiental.

Sabe-se, por conseguinte, que as áreas de preservação permanente não são edificáveis, de modo que a intervenção apenas é permitida nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental (art. 8º da Lei nº 12.651/12 e art. 3º, 1º, e § 4º, ambos da Lei nº 4.771/1965), cujos conceitos estão, respectivamente, nos incisos VIII, IX e X do art. 3º do atual Código Florestal e incisos IV e V do art. 1º do Código anterior.

Ocorre que as exceções legislativas não se aplicam à situação do Morro da Glória, não há a presença de nenhum dos fundamentos; trata-se de construções particulares e, em regra, luxuosas, sem autorização do órgão ambiental estadual ou mesmo municipal.

Nenhuma edificação daquelas denunciadas ao Ministério Público é para a segurança nacional, defesa civil, infraestrutura, melhoria na

proteção ambiental (muito pelo contrário), também não é conveniente para estruturas de lazer e esporte ou assentamento em áreas consolidadas, etc.

Assim, a proteção ambiental ampla em prol da coletividade, conforme decidiu o Superior Tribunal de Justiça no Tema 1010, deve também prevalecer nesse espaço territorialmente protegido.

Em continuidade, não é demais acrescentar que o Morro da Glória goza de proteção advinda da Lei nº 11.428/2006, que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do bioma Mata Atlântica, cujo embasamento decorre das Constituições Federal (art. 225, § 4º – patrimônio nacional) e estadual (art. 184, inciso I – interesse ecológico estadual).

A lei acima indicada, no art. 11, dispõe que o corte e a supressão da vegetação primária ou secundária em estágio avançado e médio são vedados quando a) abrigar espécies da flora e da fauna silvestres ameaçadas de extinção, em território nacional ou em âmbito estadual, assim declaradas pela União ou pelos Estados, e a intervenção ou o parcelamento puserem em risco a sobrevivência dessas espécies; b) exercer a função de proteção de mananciais ou de prevenção e controle de erosão; c) formar corredores entre remanescentes de vegetação primária ou secundária em estágio avançado de regeneração; d) proteger o entorno das unidades de conservação; ou e) possuir excepcional valor paisagístico, reconhecido pelos órgãos executivos competentes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA).

A maioria dos fundamentos são aplicáveis ao Morro da Glória, uma vez que tem função controladora de erosão, forma corredor de remanescentes da vegetação e tem excepcional valor paisagístico, conforme reconhecido na lei municipal.

A utilidade pública seria o único fundamento a afastar a regra da vedação de corte e supressão nas áreas de estágio avançado de regeneração, enquanto para o estágio médio poderia ser considerado o interesse social, tudo a ser avaliado pelo órgão ambiental estadual competente (art. 14), o que nunca ocorreu em Laguna, sequer pelo órgão municipal houve aprovação para as edificações combatidas pela Promotoria de Justiça atuante na área ambiental.

No âmbito estadual, a Lei nº 14.675/2009 trata do dever do poluidor a reparação e prevenção da afronta ambiental, bem como enumera os objetivos da Polícia Estadual do Meio Ambiente, conforme disposições a seguir enumeradas:

Art. 2.º Compete ao Poder Público Estadual e Municipal e à coletividade promover e exigir medidas que garantam a qualidade do meio ambiente, da vida e da diversidade biológica no desenvolvimento de sua atividade, assim como corrigir ou fazer corrigir os efeitos da atividade degradadora ou poluidora.

Art. 5.º São objetivos da Política Estadual do Meio Ambiente:  
I - proteger e melhorar a qualidade do meio ambiente para as presentes e futuras gerações;

II - remediar ou recuperar áreas degradadas;

III - assegurar a utilização adequada e sustentável dos recursos ambientais; IV - gerar benefícios sociais e econômicos;

V - incentivar a cooperação entre Municípios e a adoção de soluções conjuntas;

VI - proteger e recuperar processos ecológicos essenciais para a reprodução e manutenção da biodiversidade;

VII - estabelecer critérios e padrões de qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais; e

VIII - desenvolver programas de difusão e capacitação para o uso e manejo dos recursos ambientais nas propriedades rurais.

Do que fora exposto, fica clara a proteção das áreas de preservação permanente do topo de morros, sobretudo se constituída por vegetação nativa de Mata Atlântica, incumbindo ao poder público a adoção das medidas necessárias, por atos administrativos, políticas públicas e legislação, para restringir o uso desmedido das propriedades privadas que se situam nos referidos locais, uma vez que nenhum direito é absoluto.

## **2. A ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE DO MORRO DA GLÓRIA EM LAGUNA**

No caso em comento, sobre o tratamento protetivo dispensado ao Morro da Glória em Laguna, é imprescindível consignar que ao Município

incumbe legislar concorrentemente para a proteção ambiental, no que for de interesse local, conforme o art. 30, inciso I, em conjunto com a competência de promover o planejamento, uso, ocupação, parcelamento do solo (inciso VIII), conforme disposição constitucional.

O Morro da Glória tem proteção direta da Constituição Federal, já que é Parque Municipal formado pelo Mata Atlântica e é, assim, considerado patrimônio nacional, com utilização restrita em condições que assegurem a preservação do meio ambiente (art. 225, § 4º, da Constituição Federal).

No ordenamento infraconstitucional, a Lei nº 11.428/2006, que trata do bioma Mata Atlântica, cujas áreas são consideradas como de preservação permanente, dispõe sobre a excepcionalidade do corte, supressão e exploração de vegetação, somente quando haja utilidade pública, interesse social, pesquisa científica e práticas preservacionistas, necessitando de autorização do órgão ambiental competente.

Ainda, é de se ponderar que, mesmo não havendo normativa municipal especificando o uso e tratamento, o Morro da Glória é previsto por lei como Parque Municipal, como se verá a seguir.

Dessa sorte, é espaço territorialmente protegido pela Lei nº 9.985/2000, do grupo de unidades de proteção integral, conforme a previsão do art. 8º, inciso III (Parque Nacional), que se aplica de idêntica forma no âmbito estadual e municipal (§4º do artigo acima indicado), para a preservação de ecossistemas de notável beleza cênica e relevância ecológica.

Por conseguinte, admite-se apenas o uso indireto no parque, para pesquisa e ensino, recreação e turismo ecológico. A área deve ser de posse e domínio público, com disposição acerca da necessidade de desapropriar propriedades particulares no seu interior, ou seja, mais um reforço legal da impossibilidade de construções particulares de forma desarrazoada.

No âmbito local, a Lei Orgânica Municipal nº 1/2000, no inciso IV do § 2º do art. 129, trouxe a concepção de que o Município coibirá qualquer atividade degradadora do meio ambiente e instituiu as áreas municipais de preservação permanente, não edificantes, salvo quando empreendimentos turísticos e parques que incentivem a educação ambiental, na forma de lei específica, sempre assegurando a proteção *pro natura*.

Foi assim que, no âmbito local, a legislação, no § 3º do art. 129 da Lei Orgânica nº 1/2000, dispôs sobre a existência do Parque Municipal do Morro da Glória como área de preservação permanente, de relevante interesse ecológico e proteção ambiental, não podendo haver transferência a particulares sob qualquer título.

Quase uma década depois é que a Lei Complementar Municipal nº 205/2009 regulamentou o Parque Municipal do Morro da Glória, consoante a determinação da Lei Orgânica de Laguna, na seguinte forma:

Art. 1º Para fins do disposto no inciso IV do § 2º do artigo 129 da Lei Orgânica do Município, entende-se por Parque Municipal do Morro da Glória, as terras públicas e privadas localizadas no Morro da Glória e o Morro do Inhame, do cume ao pé do morro.

Parágrafo Único - A Secretaria de Planejamento e Habitação, no prazo de até dois anos, realizará a demarcação do local e, o cadastramento das edificações e atividades existentes.

Art. 4º Fica também expressamente proibida, na área de que trata esta Lei, a realização de obra nova, numa distância superior a trinta metros do eixo da rua, salvo aquelas obras necessárias a manutenção de imóvel já existente e, desde que não importem em acréscimo de área.

Art. 5º Os alvarás de construção, reforma e ou ampliação expedidos até a aprovação desta Lei, continuarão em vigor, pelo prazo legal.

Parágrafo Único – As consultas de viabilidade respondidas de acordo com a legislação da época, garantem ao consultante o direito de apresentar e ver seu projeto de construção, reforma e ou ampliação analisados de acordo com a legislação então em vigor.

Art. 6º Nenhuma atividade comercial ou industrial, poderá ser instalada e ou realizada no Parque Municipal do Morro da Glória, ainda que no limite inferior a trinta metros do eixo da Rua, sem prévia aprovação municipal. Parágrafo Único - A Administração Pública, por ocasião de qualquer pedido de instalação de atividade comercial ou industrial na área de que trata esta Lei, deverá exigir laudo técnico atestando que a mesma não irá causar qualquer dano ao meio ambiente, em especial ao lençol freático.

Art. 7º Em razão do interesse público na manutenção e proteção do Parque Municipal do Morro da Glória, fica proibida a regularização de qualquer tipo de ocupação

ou de posse de imóvel nele inserido, salvo nos casos de prescrição aquisitiva já operada e, devidamente comprovada. § 1º A regularização de obras clandestinas ou irregulares realizadas no Parque Municipal do Morro da Glória, dependerá de atendimento dos requisitos legais vigentes à época da regularização.

§ 2º Nenhuma obra que venha causar dano ao lençol freático será regularizada, ainda que atenda aos requisitos da legislação municipal e, esteja dentro dos trinta metros do eixo da rua.

§ 3º As obras edificadas de forma clandestina ou irregularmente, deverão ser regularizadas na Prefeitura Municipal de Laguna, no prazo de até cento e vinte dias, contados da publicação da Lei, sob pena de demolição.

Pelos textos legais trazidos ao presente estudo, como o Código Florestal, a Lei da Mata Atlântica e a Lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação, além da Constituição Estadual de Santa Catarina, colheu-se a proteção guardada aos espaços territorialmente protegidos.

No caso do Morro da Glória, além da legislação federal e estadual, a Lei Orgânica de Laguna dispôs de forma inequívoca que o Morro da Glória é espaço territorialmente protegido como área de preservação permanente, classificando-o também como Parque Municipal, unidade de conservação de uso integral, na qual nenhuma edificação é possível.

Em seguida, pela lei complementar municipal, complementou o legislador local com a previsão de que nenhum tipo de parcelamento do solo será admitido ou mesmo qualquer atividade comercial ou industrial, inclusive tratando das edificações de forma permissiva, estipulando a metragem de 30 metros do eixo da rua, o que será abordado abaixo.

### **3. O RETROCESSO SOCIOAMBIENTAL LEGISLATIVO DIANTE DA FLEXIBILIDADE NA PERMISSÃO DE CONSTRUÇÕES NO MORRO DA GLÓRIA: ART. 4º DA LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 205/2009**

Como as demais atividades de interesse coletivo, a construção urbana sujeita-se ao policiamento administrativo da entidade competente. Além da aprovação do projeto, o controle da construção estende-se à execução

da obra, mediante fiscalização permanente, que possibilitará embargo e demolição quando em desconformidade com o projeto aprovado ou com infringência das normas legais pertinentes.

Certo é que a ineficiência no exercício do poder de polícia contribui para o desajuste com os modelos urbanísticos, o que pode afetar a vizinhança e comprometer difusamente a região.

Vale lembrar que a sadia qualidade de vida, ou seja, o bem-estar, é objeto de proteção do meio ambiente, conforme art. 3º, III, a, da Lei nº 6.938/1981.

O Ministério Público, no exercício de seu mister constitucional, deve zelar pelo efetivo respeito pelos poderes públicos aos direitos transindividuais, adotando as medidas cabíveis. Do mesmo modo, deve instaurar inquérito civil e ajuizar eventual ação civil pública quando tomar conhecimento de danos ao meio ambiente com autor conhecido e cuja solução não seja possível de ser firmada por acordo extrajudicial.

O critério da metragem, por si só, é mera escolha vazia legislativa que viola o fomento ao direito de proteção do meio ambiente e viola o princípio de igualdade de pessoas na mesma situação.

Nesse viés, a atuação ministerial cotidiana visa a obter dos demandados o respeito ao direito urbanístico e ambiental vigentes, do contrário, obras clandestinas, em área de situação de risco, sem os sistemas mínimos de tratamento de esgotos ou até mesmo em desacordo com os requisitos urbanísticos vigentes, acabarão na prática alcançando todos os benefícios públicos que obras rigorosamente legais, ensejando a um só tempo estímulo à ilegalidade e até mesmo concorrência desleal no mercado imobiliário.

Não é demais ressaltar que o Morro da Glória tem proteção direta da Constituição Federal, já que é Parque Municipal formado por Mata Atlântica e é, assim, considerado patrimônio nacional, com utilização restrita em condições que assegurem a preservação do meio ambiente (art. 225, § 4º, da Constituição Federal).

Inclusive, a Lei nº 11.428/2006, que dispõe sobre a proteção ao bioma Mata Atlântica, cujas áreas são de preservação permanente, dispõe

sobre a excepcionalidade do corte, supressão e exploração de vegetação, somente quando haja utilidade pública, interesse social, pesquisa científica e práticas preservacionistas, necessitando de autorização estadual e ficando condicionados à compensação em área de idêntica característica (arts. 21 a 24).

Nesse sentido, o Código Florestal conceitua a Área de Preservação Permanente no art. 3º, inciso II, entre as quais estão as áreas de encostas ou partes destas com declividade superior a 45º e, também, o topo de morro, como o da Glória, que possui aproximadamente 128 (cento e vinte e oito) metros de altura (incisos V e IX do art. 4º), o que já foi veiculado no sítio eletrônico da Prefeitura Municipal e confirmado por estudo técnico realizado pelo Centro de Apoio Técnico do Ministério Público de Santa Catarina.

O interesse social, hipótese excepcional de mitigação da proteção da área, é caracterizado pela hipótese de regularização fundiária urbana (art. 3º, IX, d), contudo não se amolda aos casos vistos na atuação da 1ª Promotoria de Laguna, já que não há moradia formada nas construções impugnadas judicialmente.

Importante consignar também a proteção concedida pela legislação local, pois a Lei Municipal nº 4/1979, que “dispõe sobre o zoneamento de uso e do solo e dá outras providencias”, impõe a consideração da Área do Morro da Glória como de preservação permanente e, portanto, não edificável (art. 8º, § 3º, inciso I).

A referida lei é aplicável no âmbito local pela reprimirização operada pelo reconhecimento da constitucionalidade do art. 45 e seus parágrafos da Lei nº 1658/2013, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 9136846-37.2014.8.24.0000, no âmbito do Tribunal de Justiça catarinense.

Em conjunto, devem ser consideradas também as previsões da Lei Complementar Municipal nº 205/2009, que regulamenta parte da Lei Orgânica de Laguna sobre a proteção ambiental (art. 129), aduzindo expressamente que é vedado qualquer parcelamento do solo no Morro da Glória, com proibição de obra nova; que os alvarás expedidos até a promulgação seriam objeto de análise e aprovação se viáveis as edificações, com proibição, sobretudo, de regularização de obras clandestinas ou

irregulares, em razão do interesse público (art. 1º a 7º), conforme já apresentado anteriormente.

Portanto, nos casos das edificações realizadas no Morro da Glória, não há amparo constitucional ou legal para se considerar o limite de 30 metros do eixo da rua, consoante a previsão do art. 4º da Lei Complementar Municipal nº 205/2009.

A legislação local ora em debate promoveu efetivo retrocesso na defesa do meio ambiente, eis que sem nenhum parâmetro técnico ou legal teceu a metragem indicada, diferenciando indistintamente as situações, também em violação ao princípio da igualdade entre os moradores de Laguna.

A conclusão decorre não somente da escolha de uma metragem para permitir as construções, mas sim de uma opção legislativa vazia de elementos técnicos diante de uma plêiade de proteção às áreas de preservação permanente.

Diante de uma proteção integral decorrente da eleição do Morro da Glória como área de preservação permanente, que é formada pelo bioma Mata Atlântica e descrita como Parque Municipal, unidade de conservação integral, como justificar a possibilidade de realizar edificações a 30 metros do eixo da rua?

No debate finalizado pelo Superior Tribunal de Justiça no Tema 1010, quando se definiu acerca da margem de áreas de preservação permanente nos cursos d'água em áreas urbanas consolidadas, prevalecendo o maior recuo, a fim de proporcionar mais ampla proteção ambiental e, por consequência, à coletividade.

Em complemento, houve alteração legislativa quando as leis relacionadas, aos 29 de dezembro de 2021, fixaram critérios adicionais à consideração de uma área urbana consolidada, tais como a proibição de ocupação em áreas consideradas de risco, o dever de cumprimento dos planos hídricos e de saneamento, caso existentes, além de se exigir que haja utilidade pública, interesse social ou seja atividade de baixo impacto ambiental.

Dessas premissas é que se compreendeu que a previsão do artigo 4º da Lei complementar nº 205/2009 do Município de Laguna representa retrocesso socioambiental ao permitir de forma indiscriminada, sem mapear e considerar áreas de risco de desastre, sem considerar a necessidade de estruturas que respeitem normas de saneamento básico, sem internalizar que deve haver proibição de toda construção que, mesmo respeitando a metragem firmada na lei, acarretem no corte de vegetação de estágio primário ou secundário do bioma Mata Atlântica.

Sequer há estudo da existência de áreas urbanas consolidadas a justificar a análise dos critérios acima enumerados, de modo a, posteriormente, permitir a regularização apenas nesses locais, sem a realização de novas construções ou a reforma com ampliação de outras.

Assim, quedar-se inerte ante a existência de lei inconstitucional, que permite construções com base em mera metragem, sem respaldo técnico, é contribuir para o Estado de Coisas Inconstitucional em matéria ambiental, conforme tratou recentemente a Ministra Carmem Lúcia, como relatora, no voto exarado na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 760 e na Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 59 (Fundo da Amazônia), no Supremo Tribunal Federal.

Aplica-se ao poder público o imperativo de tutelar eficientemente o meio ambiente, como decorrência positiva do princípio da proporcionalidade.

Se, por um lado, o ente estatal não pode atuar de modo excessivo, intervindo na esfera de proteção de direitos fundamentais a ponto de desatender os critérios da proporcionalidade ou mesmo a ponto de violar o **núcleo essencial do direito fundamental** em questão, também é certo que o Estado, por força dos deveres de proteção aos quais está vinculado, **não pode omitir-se ou atuar de forma insuficiente na promoção e proteção de tal direito, sob pena de incorrer em violação da ordem jurídico constitucional**<sup>3</sup>. [grifo do autor]

Evidente o retrocesso socioambiental que reflete o descumprimento pelo Município de seu dever de melhoria progressiva na qualidade ambiental.

---

<sup>3</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de direito ambiental**. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 314-315.

No caso especialmente da legislação ambiental que busca dar operatividade ao dever constitucional de proteção do ambiente, há que se assegurar a sua blindagem contra retrocessos que a tornem menos rigorosa ou flexível, não admitindo que voltem a ser adotadas práticas poluidoras hoje proibidas, assim como buscar sempre um nível mais rigoroso de proteção, considerando especialmente o deficit legado pelo nosso passado e um “ajuste de contas” com o futuro, no sentido de manter um equilíbrio ambiental também para as futuras gerações. O que não se admite, até por um princípio de justiça (equidade e solidariedade) entre gerações humanas, é que sobre as gerações futuras recaia integralmente o ônus do descaso ecológico perpetrado pelas gerações presentes e passadas<sup>4</sup>.

Compreende-se o cenário legislativo municipal como de retrocesso por não fomentar devidamente a proteção trazida na Lei Orgânica de Laguna. A permissão de construções usando meramente o parâmetro de metragem, 30 metros, não traz segurança jurídica, porquanto ausente de fundamentação fática e legal.

Assim, é nítida a regressão no estímulo ao uso racional dos recursos naturais e utilização consciente da propriedade, sempre com vistas a preservar o meio ambiente para as futuras gerações.

Feitas essas considerações, inegável que o Parque Municipal do Morro da Glória é área de preservação permanente, que integra o bioma Mata Atlântica, e a previsão municipal de flexibilização para construção em solo não edificável é inconstitucional, acarretando a irrefutável necessidade de um rigoroso controle de constitucionalidade, principalmente *inter partes* no bojo de uma ação civil pública, para evitar a proliferação de alvarás autorizativos das construções, bem como para a demolição das obras em desconformidade.

---

<sup>4</sup> Id. Ibidem. p. 318.

## **4. A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA IMPEDIR O RETROCESSO SOCIOAMBIENTAL NA PROTEÇÃO DO MORRO DA GLÓRIA**

### **4.1. As ações civis públicas ajuizadas pela 1ª Promotoria de Justiça de Laguna entre os anos de 2020 e 2021**

Diante do cenário de vigência de uma lei municipal inconstitucional, sem que houvesse o acatamento do Poder Executivo ou Legislativo em promover as adaptações necessárias de forma espontânea, mesmo ciente da proliferação de alvarás ilegais para construções na área de preservação permanente do Morro da Glória, tornou-se indispensável a judicialização de cada caso.

Nas ações civis públicas ajuizadas, visa-se à paralisação para posterior demolição das obras, além da reparação do dano causado, em face dos particulares poluidores. Em complemento, em face do Município, é pleiteado o reconhecimento incidental da inconstitucionalidade do art. 4º da Lei Complementar Municipal nº 205/2009, impedindo-o de expedir novos alvarás com base na aludida regra.

Por conseguinte, as obras são consideradas clandestinas, já que construídas sem a necessária avaliação estadual. Isso porque, além de ser área de preservação permanente do topo de morro, é coberta pelo bioma Mata Atlântica, de maneira que os danos ambientais são incontroversos.

Assim, deverão ser imediatamente responsabilizados os poluidores, proprietários do imóvel e legitimados passivos **inquestionáveis**, conforme preceitua o § 3º do art. 225 da Constituição da República ao estabelecer ao poluidor a obrigação de reparar o dano ambiental: “As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”.

A Lei nº 6.938/1981, no art. 3º, traz o conceito de poluidor e dita que a responsabilidade civil é objetiva, caracterizando-se pela demonstração da atividade, da autoria, do dano e do nexo de causalidade.

Ainda no seu artigo 3º, inciso III, define poluição como:

[...] a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente: a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; c) afetem desfavoravelmente a biota; d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos.

Portanto, a responsabilidade por danos causados ao meio ambiente é objetiva e solidária entre todos aqueles que, com sua ação ou omissão, contribuíram para o resultado danoso.

Sobre o tema, a jurisprudência catarinense é clara:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONSTRUÇÃO IRREGULAR DE RESIDÊNCIA EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. OBRAS EDIFICADAS A 25 E 50 METROS DA PREAMAR. LEGISLAÇÃO QUE PREVÊ A DISTÂNCIA MÍNIMA DE 300 METROS. CONSTRUÇÃO SEM AS COMPETENTES LICENÇAS AMBIENTAIS E MUNICIPAIS. DANO AMBIENTAL INEQUÍVOCO. AUSÊNCIA DE PROVA CAPAZ DE CONFRONTAR AS PROVAS PRODUZIDAS PELO PODER PÚBLICO. ÔNUS INCUMBIDO A RÉU PELO ART. 333, II, DO CPC/73 NÃO CUMPRIDO. MANUTENÇÃO DA ORDEM DE DEMOLIÇÃO E DE APRESENTAÇÃO DE PROJETO DE RECUPERAÇÃO DE ÁREAS DEGRADADAS QUE SE IMPÕE. É indispensável a determinação de ordem de desfazimento da edificação e apresentação de projeto de recuperação de áreas degradadas quando restou demonstrado que o recorrido edificou construção em área de preservação permanente e sem as licenças obrigatórias, sobremaneira quando o dano ambiental foi inequivocadamente comprovado por meio do laudo pericial. “É legítima a demolição de obra concluída em desobediência ao embargo administrativo expedido pelo Município, em virtude de estar desprovida de alvará de licença para a construção, em desacordo com a legislação municipal, e localizada às margens de rio, área de preservação permanente, sendo irrelevante a existência de outras edificações irregulares nas proximidades. Se a demandada deu prosseguimento à obra embargada, o fez por conta e risco próprios e, por isso, não pode alegar que já está concluída, porque tinha ciência de que a construção estava irregular e de que não poderia concluí-la” (TJSC,

AC. n. 2007.058081-5, de Tubarão, rel. Des. Jaime Ramos, j. 10.12.09)<sup>5</sup>.

Com efeito, a reparação integral dos danos causados só pode ser feita mediante a demolição da obra em andamento ou já concluída, com a consequente recuperação da área degradada pelos poluidores.

Outrossim, no bojo da ação civil pública pelo órgão ministerial, é requerido o reconhecimento incidental da constitucionalidade do art. da Lei Complementar Municipal de Laguna, pois a utilização do art. 4º da Lei Complementar Municipal nº 205/2009, que trata da permissão de edificações em 30 metros do eixo da rua, é pressuposto para a autorização dos pedidos de construção.

Nas ações ajuizadas, requereu-se ao Magistrado, em nome da sociedade, após demonstrar de forma cristalina no que consistiu a ilegalidade e a constitucionalidade que ora se pretende combater, cumprindo seu mister de proteção ao meio ambiente e à ordem urbanística, a concessão de medidas liminares para realizar preventivamente a tutela dos direitos e/ou interesses difusos e coletivos, com base nos princípios da efetividade e da tempestividade do processo.

O ajuizamento da ação e os pedidos liminares, seja da paralisação da obra, seja do reconhecimento incidental da constitucionalidade do art. 4º da legislação municipal já mencionada, compreende-se devidamente justificados pela presença do *fumus boni iuris*, ou seja, a verossimilhança da alegação, pois é clara a ilegalidade do comportamento exercido por quem constrói com desrespeito às normas ambientais e urbanísticas, em área de preservação permanente, sobretudo o ato do poder público em manter no ordenamento jurídico lei manifestamente constitucional.

Da mesma sorte, nos casos em que houve judicialização, também se conseguiu a demonstração do perigo do dano (*periculum in mora*), visto que a manutenção das obras no Morro da Glória poderia aumentar consideravelmente os danos já causados ao meio ambiente, com problemas

---

5 Tribunal de Justiça de Santa Catarina. **Apelação Cível nº 0000593- 33.2007.8.24.0004** – Araranguá. Relator: Des. Francisco Oliveira Neto, Segunda Câmara de Direito Público, 25-04-2017. Disponível em: <[https://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do? q=APELA%C7%C3O%20C%CDVEL%20A%C7%C3O%20CIVIL%20P%DABLI-CA. %20CONSTRU%C7%C3O%20IRREGULAR%20DE%20RESID%C1ANCIA%20EM %20C1REA%20DE%20PRE-SERVA%C7%C3O%20PERMANENTE.%20OBRAS %20EDIFICADAS%20A%202025%20E%2050%20METROS%20DA %20PREAMAR.&only\\_ementa=&frase=&id=AABAga7AADAAPeqFAAJ&categoria=acord ao\\_5](https://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do? q=APELA%C7%C3O%20C%CDVEL%20A%C7%C3O%20CIVIL%20P%DABLI-CA. %20CONSTRU%C7%C3O%20IRREGULAR%20DE%20RESID%C1ANCIA%20EM %20C1REA%20DE%20PRE-SERVA%C7%C3O%20PERMANENTE.%20OBRAS %20EDIFICADAS%20A%202025%20E%2050%20METROS%20DA %20PREAMAR.&only_ementa=&frase=&id=AABAga7AADAAPeqFAAJ&categoria=acord ao_5)>

de erosão causados pela chuva, com enchentes, deslizamentos de terra, ou mesmo outros cortes de árvores.

O alerta feito em cada processo pelo órgão de execução foi de que existem outras pretensões de construção no Parque do Morro da Glória, inclusive com outras solicitações judiciais por mandado de segurança para a finalização do procedimento administrativo da Prefeitura de Laguna, o que pode ampliar o quadro caótico do parcelamento irregular do solo, com a instabilidade geológica, falta de proteção dos cursos d'água e da biodiversidade, em um contexto marcado por enchentes e deslizamentos de terras.

Por esses motivos, requereu-se a concessão da ordem de forma liminar, antes da notificação dos requeridos, para que se ordenasse a obrigação de não fazer, paralisando a obra realizada, não promovendo a habitação ou qualquer negócio jurídico.

Quanto ao Município de Laguna, para que não formulasse autorização de construção ou de habite-se aos requeridos.

Para o cumprimento das ordens, na forma do art. 12, § 2º, da Lei nº 7.347/1985, além da caracterização do crime de desobediência previsto no art. 330 do Código Penal, o Ministério Público como regra requer a imposição de multa diária aos demandados.

Finalmente, após a devida instrução processual, pleiteava-se a procedência dos pedidos, para ao final condenar os requeridos na obrigação de fazer correspondente à demolição da fundação de casa edificada clandestinamente na área de preservação permanente Morro da Glória; o recolhimento e a adequada destinação dos entulhos. Sob pena de multa diária, subsidiariamente pela elaboração e execução, no mesmo local, de Plano de Recuperação de Área Degradada; pagamento de quantia em dinheiro, a título de dano extrapatrimonial coletivo.

Em complemento, ao Município para que se determinasse a obrigação de fazer no sentido de cumprir as decisões liminares já expedidas em outras

ações civis públicas, de modo que não expedisse alvará de construção ou habite-se quanto à edificação questionada.

#### **4.2. A atuação interagente junto aos Poderes Executivo e Legislativo municipais**

Em complemento à atuação judicial, também é imperativa a promoção do diálogo interagente, seja com o Poder Executivo e/ou com o Poder Legislativo.

Isso porque o Ministério Público deve buscar a melhoria da realidade socioambiental de forma ampla para a coletividade, não se demonstrando suficiente a busca das repressões individualizadas, apesar de inafastáveis neste momento.

Por essa razão, também no bojo de inquérito civil, foi expedida recomendação administrativa para que o Município reavalie a previsão legal, sugerindo-se inclusive a revogação.

A recomendação administrativa tem previsão na Lei Complementar do Estado de Santa Catarina nº 738/2019, art. 91, inciso XII, como instrumento à disposição do Promotor de Justiça para, por meio do convencimento, sem caráter vinculativo, obter determinada conduta dos poderes públicos ou de pessoas no âmbito privado, para melhoria na garantia de direitos de sua tutela, sem que substitua o termo de ajuste de conduta ou a ação civil pública, fixando prazo razoável para adoção das medidas.

A princípio não fora acatada a recomendação pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, necessitando de uma nova rodada de discussões, que segue ocorrendo, por meio de reuniões, incluindo a solicitação ministerial, acatada em acordo com os Poderes Executivo e Legislativo, de realização de estudos técnicos para avaliação da existência de área urbana consolidada, áreas de risco de desastre, áreas de curso d'água no Morro da Glória.

Todas as medidas pensadas pela Promotoria de Justiça servem ao objetivo de que se possa adequar a legislação municipal para a melhoria na preservação da área de preservação permanente municipal, com o diálogo interagente de todos os órgãos públicos que possuem responsabilidade

em impulsionar a mudança, reduzindo riscos de desastres ambientais, de minimizar o aumento da desigualdade social (como a piora na qualidade de vida, considerando a redução dos espaços protegidos).

Não se ignora que também é importante a participação popular, por meio de audiências públicas, conforme instrumento também disponível à Promotoria de Justiça pela Lei Complementar Estadual de Santa Catarina nº 738/2019, no art. 90, inciso XVI, e por meio de veiculação de notícias das ações realizadas pela Promotoria de Justiça, para que paulatinamente haja a mudança do paradigma de construção desenfreada e da propriedade absoluta.

O Ministério Público deve ser facilitador do diálogo, a fim de que também o Município assuma sua competência fiscalizadora, após a adequação da lei, para impedir a existência de construções à sua revelia e futuramente a formação de núcleos urbanos que venham a exigir sua contrapartida na regularização.

Paulo Antônio Locatelli<sup>6</sup> ensina:

o incremento da fiscalização e a promoção de atos de embargo e demolição são fundamentais, pois a sua ausência pode, além de caracterizar dano ambiental, ocasionar a responsabilização do ente federativo omissivo e gerar decisões conflitantes quanto à forma de agir após a consolidação fruto da omissão.

A questão é complexa e exige a atuação ministerial resolutiva, para reduzir a burocratização excessiva, como agente de diálogo para conscientização dos poderes públicos e da população, a fim de que haja efetiva mudança no retrocesso socioambiental verificado em Laguna e em tantas outras cidades.

As políticas públicas ambientais atualmente adotadas revelam-se insuficientes e ineficientes, portanto constitucionalmente inválidas, para atender o comando constitucional de preservação do meio ambiente e do

<sup>6</sup> LOCATELLI, Paulo Antônio. **Elementos para a sustentabilidade da regularização fundiária nas áreas de preservação permanente:** os desafios para a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento urbano. São Paulo: Editora Lumen Juris, 2021. p. 253.

direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, pela extrema gravidade e urgência que a questão representa<sup>7</sup>.

O intuito final é colaborar para a concretização da justiça ecológica, no sentido de que conciliar o uso racional e protetivo do solo incentiva a preservação ambiental, a redução de desigualdades e a redução de riscos de desastres. Superar o individualismo desmedido, que é filtrado pela maneira de ocupação do espaço, especialmente pela importância à imagem de absolutismo do direito à propriedade, com vistas ao planejamento saindo do antropocentrismo, é uma missão diária.

Diante disso, se não houver atividade efetiva para o diálogo, especialmente, de forma extrajudicial, haverá o que foi cunhado de “Estado de frustração constitucional”, decorrente da violação ambiental conjunta e assistida, pela ausência de uma atuação eficaz para esclarecer a importância de uma cooperação de toda a sociedade para a proteção dos espaços de preservação.

## CONCLUSÃO

Do que se analisou, foi possível verificar a proteção constitucional e legal que recai sobre o Morro da Glória, situado em Laguna, que é área de preservação permanente formada pelo bioma Mata Atlântica, considerada também como Parque Municipal, de relevante importância no litoral de Santa Catarina.

Em seguida, demonstrou-se que a relativização da proteção ambiental, por meio de artigo de lei complementar municipal, para permitir edificação em 30 metros do eixo da rua, apesar de haver lei orgânica vedando qualquer construção e desconsiderando toda a proteção existente em leis federais e estaduais, está eivada de inconstitucionalidade.

Por conseguinte, representa indiscutível retrocesso na proteção do direito ao meio ambiente equilibrado, por não fixar critérios técnicos para a escolha da metragem definida em lei, desconsiderando áreas de risco, áreas de curso de água, a necessidade de haver planos hídricos e de saneamento básico. Mais grave ainda, a inexistência de estudo que demonstre a

---

<sup>7</sup> Ministra Cármem Lúcia, voto na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 760, 6 de abril de 2022, f. 155. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=484966&tip=UN https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/VOTOADPF760.pdf>>. Acesso em: 27 abr. 2022.

existência de área urbana consolidada que possibilite a manutenção de construções e sob quais condições, quiçá novas edificações no local.

A atuação insuficiente do poder público no regramento de políticas de uso e parcelamento do solo, especialmente em áreas de proteção ambiental, acarreta a proliferação indiscriminada de edificações, o que a médio e longo prazo atrai prejuízos também ao erário, pelo custeio de obras para regularização de infraestrutura, contenção de erosões e desastres ambientais futuros.

Recai sobre as presentes e futuras gerações os custos da supressão de Mata Atlântica, da poluição desenfreada pela ocupação não autorizada em área de tamanha sensibilidade.

Desse modo, em que pese o direito à propriedade ter caráter constitucional, não é absoluto e deve ceder quando em confronto com o direito ambiental. Por consequência, deve o Ministério Público atuar para proteger a sociedade, ainda que se veja de forma negativa a atribuição em um primeiro momento.

Faz parte da missão ministerial também conscientizar a sociedade quanto à importância de proteger a flora e as florestas para que no futuro haja cooperação diária em não construir em áreas não edificáveis. Tirar homens e mulheres do polo passivo para a situação de atores de transformação social é uma busca contínua, para que deixem de se valer da ignorância ou má-fé em um momento inicial, buscando contínuas regularizações fundiárias descabidas, para cooperadores com a melhoria da qualidade de vida.

## REFERÊNCIAS

BECHARA, Érika. Reflexões sobre a não incidência do regime de uso consolidado da Área de Preservação Permanente (APP) no Bioma Mata Atlântica. **Migalhas de peso**. 30 de abril de 2020. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/325851/reflexoes-sobre-a-naoincidencia-do-regime-de-uso-consolidado-da-area-de-preservacao-permanente---app--nobiomamatatantica>>. Acesso em: 6 jan. 2022.

**BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de junho de 1985.** Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm)>. Acesso em: 27 abr. de 2022.

**BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm)>. Acesso em: 27 abr. de 2022.

**BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 6 jan. 2022.

**BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.** Código de Defesa do Consumidor. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm)>. Acesso em: 27 abr. 2022.

**BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.** Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII, da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm)>. Acesso em: 28 abr. 2022.

**BRASIL. Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006.** Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11428.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11428.htm)>. Acesso em: 6 jan. 2022.

**BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras

providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm)>. Acesso em: 6 jan. 2022.

**BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)>. Acesso em: 27 abr. de 2022.

**BRASIL. Lei nº 14.285, de 29 de dezembro de 2021.** Dispõe sobre alterações nas Leis nº 12.651/2012, 11.952/2009 e 6.766/1979. Presidência da República, [2022]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Lei/L14285.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14285.htm)>. Acesso em: 28 abr. 2022.

**BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 760 – Distrito Federal.** Controle de constitucionalidade. Direito Ambiental. Estado de coisas inconstitucional sobre o desmatamento ilegal da Floresta Amazônica. Relatora: Min. Cármel Lúcia, 6 de abril de 2022. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=484966&tip=UN>> e <<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/VOTOADPF760.pdf>>. Acesso em: 27 abr. de 2022.

**BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1ª Seção). Recursos Extraordinários afetados 1770760, 1770808, 1770967, todos de Santa Catarina.** Tema 1010. Extensão da faixa não edificável a partir das margens de cursos d’água naturais em trechos caracterizados como área urbana consolidada: se corresponde à área de preservação permanente prevista no art. 4º, I, da Lei nº 12.651/2012 (equivalente ao art. 2º, alínea ‘a’, da revogada Lei nº 4.771/1965), cuja largura varia de 30 (trinta) a 500 (quinhetos) metros, ou ao recuo de 15 (quinze) metros determinado no art. 4º, *caput*, III, da Lei nº 6.766/1979. Relator: Min. Benedito Gonçalves, 28 de abril de 2021. Disponível em: <[https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas\\_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo\\_pesquisa=T&cod tema\\_inicial=1010&cod tema\\_final=1010](https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod tema_inicial=1010&cod tema_final=1010)>. Acesso em: 28 abr. 2022.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lênio; MENDES, Gilmar. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2013.

**LAGUNA. Lei Complementar Municipal nº 205, de 22 de dezembro de 2009.** Regulamenta o inciso IV do § 2º do artigo 129 da Lei Orgânica do Município de Laguna e dá outras providências. Laguna, SC: Câmara Municipal, [2022]. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sc/l/laguna/lei-complementar/2009/20/205/lei-complementarn-205-2009-regulamenta-o-inciso-iv-do-2-do-artigo-129-da-lei-organica-do-municipio-de-laguna-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 27 abr. 2022.

**LAGUNA. Lei Municipal 1 de 11 de julho de 2000.** Lei Orgânica Municipal. Laguna, SC: Câmara Municipal, [2022]. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/lei-organica-lagunasc>. Acesso em: 27 de abril de 2022.

**LAGUNA. Lei Municipal nº 4, de 6 de março de 1979.** Dispõe sobre o zoneamento de uso do solo e dá outras providências. Laguna, SC: Câmara Municipal, [2022]. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/sc/l/laguna/lei-ordinaria/1979/0/4/lei-ordinaria-n-4-1979-dispoesobre-o-zoneamento-de-uso-do-solo-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 27 abr. 2022.

LEITE, José Rubens Morato; CAVEDON-CAPDEVILLE, Fernanda de Salles; DUTRA, Tônia A. Horbatiuk (orgs.). **Geodireito, Justiça Climática e Ecológica: perspectivas para a América Latina**. 1. ed. São Paulo, SP: Inst. O direito por um Planeta Verde, 2022. E-book.

LOCATELLI, Paulo Antônio. **Elementos para a sustentabilidade da regularização fundiária nas áreas de preservação permanente: os desafios para a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento urbano**. São Paulo: Editora Lumen Juris, 2021.

**SANTA CATARINA. Constituição do Estado de Santa Catarina de 1989.** Florianópolis, SC: Governo do Estado, [2022]. Disponível em: <[http://leis.alesc.sc.gov.br/html/constituicao\\_estadual\\_1989.html](http://leis.alesc.sc.gov.br/html/constituicao_estadual_1989.html)>. Acesso em: 6 jan. 2022.

SANTA CATARINA. **Lei nº 14.675, de 13 de abril de 2009.** Institui o Código Estadual do Meio Ambiente e estabelece outras providências. Florianópolis, SC: Governo do Estado, [2022]. Disponível em: <[http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2009/14675\\_2009\\_Llei.html](http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2009/14675_2009_Llei.html)>. Acesso em: 27 abr. 2022.

SANTA CATARINA. **Lei Complementar nº 738, de 23 de janeiro de 2019.** Consolida as Leis que instituem a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Santa Catarina. Florianópolis, SC: Governo do Estado, [2022]. Disponível em: <[http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2019/738\\_2019\\_lei\\_complementar.html](http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2019/738_2019_lei_complementar.html)>. Acesso em: 29 abr. 2022.

SANTA CATARINA. Ministério Público. **Assento 1/2013 do Conselho Superior do Ministério Público.** Estabelece critérios para a estipulação de medidas compensatórias e multas por descumprimento de cláusulas em compromissos de ajustamento de conduta e acordos de não persecução cível firmados pelo Ministério Público. Disponível em: <<https://www.mpsc.mp.br/atos-e-normas/detalhe?id=1558>>. Acesso em: 27 abr. 2022.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. **Agravio de Instrumento nº 8000025-33.2020.8.24.0000** – Capinzal. Relator: Jaime Ramos, Terceira Câmara de Direito Público, 30-06-2020). Disponível em: <<https://tj-sc.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/842849705/agravo-de-instrumento-ai-80000253320208240000-capinzal-8000025-3320208240000/inteiro-teor-842849841>>. Acesso em: 27 abr. 2022.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. **Apelação Cível nº 0000593- 33.2007.8.24.0004** – Araranguá. Relator: Des. Francisco Oliveira Neto, Segunda Câmara de Direito Público, 25-04-2017. Disponível em: <[https://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do? q=APELA%C7%C3O%20C%CDVEL.%20A%C7%C3O%20CIVIL%20P%DABLICA. %20CONSTRU%C7%C3O%20IRREGULAR%20DE%20RESID%CANCIA%20EM %20%C1REA%20DE%20PRESERA%C7%C3O%20PERMANENTE.%20OBRAS %20EDIFICADAS%20A%2025%20E%2050%20METROS%20DA %20PREAMAR.&only\\_ementa=&frase=&id=AABAg7AADAAPeqFAAJ&categoria=acord ao\\_5](https://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do? q=APELA%C7%C3O%20C%CDVEL.%20A%C7%C3O%20CIVIL%20P%DABLICA. %20CONSTRU%C7%C3O%20IRREGULAR%20DE%20RESID%CANCIA%20EM %20%C1REA%20DE%20PRESERA%C7%C3O%20PERMANENTE.%20OBRAS %20EDIFICADAS%20A%2025%20E%2050%20METROS%20DA %20PREAMAR.&only_ementa=&frase=&id=AABAg7AADAAPeqFAAJ&categoria=acord ao_5)>. Acesso em: 27 abr. 2022.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. **Apelação Cível nº 2011.017718-5** - Ponte Serrada. Relator: Des. Francisco Oliveira Neto, 2ª Câmara de Direito Público, 15-04-2014. Disponível em: <<https://tj-sc.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1100121449/apelacao-civel-ac-20110177185-ponte-serrada-2011017718-5/inteiro-teor-1100121499>>. Acesso em: 27 abr. 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de direito ambiental**. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Parecer Jurídico: Novo Código Florestal e a Lei da Mata Atlântica (ADI 6446/DF). **GEN Jurídico**. 8 de outubro de 2020. Disponível em: <<https://blog.grupogen.com.br/juridico/areas-de-interesse/ambiental/parecer-juridico-adi-6446-mata-atlantica/>>. Acesso em: 10 abr. 2025.