



GUIA DE ATUAÇÃO NO  
**Ordenamento Territorial  
e Meio Ambiente**

GUIA DE ATUAÇÃO NO

**Ordenamento Territorial  
e Meio Ambiente**

Florianópolis

2015

**Elaboração**

Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente do Ministério Público do Estado de Santa Catarina, sob a Coordenação do Promotor de Justiça Paulo Antonio Locatelli e apoio da Procuradoria-Geral de Justiça.

**Contato**

Av. Othon Gama D'Eça, 611 - Centro - Ed. Palas - Andar: Terceiro Sala  
Centro - Florianópolis - SC - 88015240  
Tel.: (48) 3330.9430 | cme@mpsc.mp.br | www.mpsc.mp.br

**Projeto gráfico e editoração**

Coordenadoria de Comunicação Social  
(48) 3229.9011 | midia@mpsc.mp.br

**Revisão gramatical**

Lucia Anilda Miguel

**Impressão**

jan. 2015  
Alpha Print

**Tiragem**

1200 exemplares

S222

Santa Catarina. Ministério Público. Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente.

Guia de atuação no ordenamento territorial e meio ambiente / Coordenado por Paulo Antonio Locatelli. - Florianópolis : MPSC, 2015.  
588 p.

1. Parcelamento do Solo. 2. Loteamento urbano. 3. Meio ambiente.  
I. Locatelli, Paulo Antonio. II. Título.

CDD : 342.1235

Catálogo: Clarice Martins Quint

# ADMINISTRAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA

**Procurador-Geral de Justiça**  
Lio Marcos Marin

**Subprocurador-Geral de Justiça para Assuntos Administrativos**  
Antenor Chinato Ribeiro

**Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos e Institucionais**  
Walkyria Ruicir Danielski

## **Colégio de Procuradores de Justiça**

**Presidente:** Lio Marcos Marin  
Paulo Antônio Günther  
José Galvani Alberton  
Odil José Cota  
Paulo Roberto Speck  
Raul Schaefer Filho  
Pedro Sérgio Steil  
José Eduardo Orofino da Luz Fontes  
Humberto Francisco Scharf Vieira  
João Fernando Quagliarelli Borrelli  
Hercília Regina Lemke  
Mário Gemin  
Gilberto Callado de Oliveira  
Antenor Chinato Ribeiro  
Narcísio Geraldino Rodrigues  
Jacson Corrêa  
Anselmo Jeronimo de Oliveira  
Basílio Elias De Caro  
Aurino Alves de Souza  
Paulo Roberto de Carvalho Roberge  
Tycho Brahe Fernandes  
Guido Feuser  
Plínio Cesar Moreira  
André Carvalho  
Gladys Afonso  
Paulo Ricardo da Silva  
Vera Lúcia Ferreira Copetti  
Lenir Roslindo Piffer  
Paulo Cezar Ramos de Oliveira  
Gercino Gerson Gomes Neto  
Francisco Bissoli Filho  
Newton Henrique Trennepohl  
Heloísa Crescenti Abdalla Freire  
Fábio de Souza Trajano  
Norival Acácio Engel  
Carlos Eduardo Abreu Sá Fortes  
Ivens José Thives de Carvalho  
Walkyria Ruicir Danielski  
Alexandre Herculano Abreu  
Durval da Silva Amorim  
Vânio Martins de Faria  
Américo Bigaton  
Eliana Volcato Nunes  
Sandro José Neis  
Mário Luiz de Melo  
Rogério Antônio da Luz Bertoncini  
Genivaldo da Silva  
Rui Arno Richter  
Cristiane Rosália Maestri Böell  
Luiz Ricardo Pereira Cavalcanti - *Secretário*

## **Conselho Superior do Ministério Público**

### **Membros Natos**

**Presidente:** Lio Marcos Marin - Procurador-Geral de Justiça  
Gilberto Callado de Oliveira- Corregedor-Geral

### **Representantes do Colégio de Procuradores**

Odil José Cota  
Pedro Sérgio Steil  
Vera Lúcia Ferreira Capetti

### **Representantes da Primeira Instância**

Narcísio Geraldino Rodrigues  
Gladys Afonso  
Durval da Silva Amorim  
Rui Arno Richter  
Gercino Gerson Gomes Neto  
Fábio de Souza Trajano  
Américo Bigaton  
Sandro José Neis

**Secretário:** Cid Luiz Ribeiro Schmitz

### **Corregedor-Geral do Ministério Público**

Gilberto Callado de Oliveira

### **Subcorregedor-Geral**

José Galvani Alberton

# SUMÁRIO

<b>PREFÁCIO</b> .....	<b>15</b>
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>19</b>
<b>PARTE I - PERGUNTAS E RESPOSTAS SOBRE O ORDENAMENTO TERRITORIAL E MEIO AMBIENTE</b> .....	<b>25</b>
1 COMO SE OPERA A DISTRIBUIÇÃO DAS COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS E FISCALIZATÓRIAS ENTRE OS ENTES SE TRATANDO DE PARCELAMENTO DO SOLO URBANO?.....	26
2 O QUE É GLEBA?.....	27
3 O QUE É UM LOTE? .....	28
4 QUAL É O CONCEITO DE ÁREA URBANA CONSOLIDADA?.....	28
5 NO QUE CONSISTE E QUAL É A FINALIDADE DO DIAGNÓSTICO SOCIOAMBIENTAL?.....	29
6 QUAIS AS MODALIDADES DE PARCELAMENTO DO SOLO?.....	30
7 O QUE É LOTEAMENTO?.....	31
8 O QUE É DESMEMBRAMENTO? .....	32
9 O QUE SÃO O DESDOBRO E O REMEMBRAMENTO? .....	43
10 O QUE É UM LOTEAMENTO IRREGULAR? .....	43
11 O QUE É UM LOTEAMENTO CLANDESTINO? .....	44
12 QUAIS SÃO AS ÁREAS DE USO COMUM QUE DEVEM OBRIGATORIAMENTE INTEGRAR O PARCELAMENTO DO SOLO URBANO? .....	44
13 QUAL O PERCENTUAL DA GLEBA QUE DEVE SER DESTINADO PARA AS ÁREAS DE USO COMUM PELO EMPREENDEDOR? .....	46
14 NAS ÁREAS DE USO COMUM, QUAIS OS PERCENTUAIS QUE DEVERÃO SER RESGUARDADOS PARA AS ÁREAS INSTITUCIONAL, DE ARRUAMENTO E ÁREA VERDE? .....	48
15 É POSSÍVEL AO LOTEADOR DAR DESTINAÇÃO DIVERSA ÀS ÁREAS DESTINADAS AOS EQUIPAMENTOS COMUNITÁRIOS E URBANOS, CONSTANTES DO PROJETO E DO MEMORIAL DESCRITIVO? .....	49
16 QUAIS SÃO OS ITENS QUE INTEGRAM A INFRAESTRUTURA BÁSICA DE UM LOTE (EQUIPAMENTOS URBANOS OU DE UTILIDADE PÚBLICA)? A QUEM COMPETE A SUA EXECUÇÃO? .....	50
17 QUAIS OS CONCEITOS DE ZONA URBANA E ZONA DE EXPANSÃO URBANA? .....	51
18 QUEM APROVA O PROJETO DE LOTEAMENTO OU DESMEMBRAMENTO? 52	
19 QUAIS SÃO AS HIPÓTESES EM QUE O PODER PÚBLICO NÃO PODE AUTORIZAR A REALIZAÇÃO DE LOTEAMENTOS (PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 3º DA LEI N. 6.766/79)?.....	53
20 QUAL O PERCENTUAL DO LOTEAMENTO OU DO CONDOMÍNIO RESIDENCIAL QUE DEVERÁ SER RESGUARDADO A TÍTULO DE ÁREA VERDE? .....	54
21 É POSSÍVEL O APROVEITAMENTO DA ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE NO CÔMPUTO DA ÁREA VERDE DO IMÓVEL (GLEBA) A SER LOTEADO OU PARA OUTROS FINS AFETOS AO PARCELAMENTO DO SOLO?.....	57
22 É POSSÍVEL O APROVEITAMENTO DA ÁREA DE RESERVA LEGAL AVERBADA NA MATRÍCULA DO IMÓVEL NO CÔMPUTO DA ÁREA VERDE DO IMÓVEL (GLEBA) A SER LOTEADO OU PARA OUTROS FINS AFETOS AO PARCELAMENTO DO SOLO? .....	58

23 PODE HAVER O FECHAMENTO DO LOTEAMENTO POR MUROS E CERCAS? .....	59
24 QUAIS SÃO OS REQUISITOS PARA APROVAÇÃO MUNICIPAL DO PROJETO DE LOTEAMENTO? .....	60
25 QUAL O CONTEÚDO MÍNIMO OBRIGATÓRIO DO MEMORIAL DESCRITIVO DO PROJETO? .....	62
26 QUAIS OS REQUISITOS MÍNIMOS PARA A APROVAÇÃO DO PROJETO DE DESMEMBRAMENTO A SER APRESENTADO AO MUNICÍPIO? .....	62
27 QUAIS OS DOCUMENTOS, PARA FINS DE REGISTRO DO PARCELAMENTO DO SOLO, QUE DEVERÃO ESTAR ANEXADOS AO REQUERIMENTO ENDEREÇADO AO OFICIAL DE REGISTRO DE IMÓVEIS? .....	63
28 QUAL O PRAZO PARA O MUNICÍPIO APROVAR O LOTEAMENTO OU DESMEMBRAMENTO? .....	65
29 É POSSÍVEL A VENDA OU A PROMESSA DE VENDA DE IMÓVEL NÃO REGISTRADO? .....	65
30 EM SE TRATANDO DE LOTEAMENTO CLANDESTINO, COMPETE AO MUNICÍPIO O DEVER DE REGULARIZÁ-LO? .....	66
31 O PARCELAMENTO DO SOLO E A CONSTITUIÇÃO DE CONDOMÍNIOS EXIGEM LICENCIAMENTO AMBIENTAL? .....	66
32 A REALIZAÇÃO DE PARCELAMENTO DE SOLO IRREGULAR PODERÁ IMPLICAR A RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO PARCELADOR? .....	68
33 QUAIS OS CRIMES ESPECÍFICOS ENVOLVENDO PARCELAMENTO DE SOLO URBANO? .....	68
34 QUAIS AS FORMAS DE INTERVENÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO PREVISTAS NA LEI DO PARCELAMENTO DO SOLO? .....	74
35 É NECESSÁRIA A INTERVENÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NOS PROJETOS DE LOTEAMENTOS E/OU DESMEMBRAMENTOS NA FASE DO PRÉ-REGISTRO? .....	75
36 O QUE É O ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA (EIV)? .....	76
37 O QUE É O SISMUMA? .....	77
38 COMO PROCEDER EM RELAÇÃO ÀS APPS NOS CASOS DE CANALIZAÇÃO E RETIFICAÇÃO DE CURSO D'ÁGUA? .....	79
39 O QUE É LEVANTAMENTO AEROFOTOGRAMÉTRICO? .....	81
40 O QUE É GAIA? .....	86
41 O QUE É SINFAT? .....	87

## **PARTE II - OCUPAÇÃO TERRITORIAL .....**

### **1 A INTERVENÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NOS PROCEDIMENTOS AFETOS AO PARCELAMENTO DO SOLO URBANO.....**

1.1 ÓRGÃOS PÚBLICOS QUE PODEM SER ACIONADOS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO..... 95

1.2 INSTRUMENTOS DE ATUAÇÃO - ROTINA DE PROCEDIMENTOS..... 96

1.3 CONCLUSÕES..... 98

### **2 PESQUISAS .....**

2.1 PESQUISA N. 5/2006 - COMARCA CAPITAL .....

100

PARCELAMENTO DO SOLO URBANO - INTERVENÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO - FUNDAMENTOS LEGAIS - ROTINA DE PROCEDIMENTOS QUE PODERÃO SER ADOTADOS PELO PROMOTOR DE JUSTIÇA.

2.2 PESQUISA N. 8/07 - COMARCA DE FORQUILHINHA .....

111

PARCELAMENTO DO SOLO. INC. V DO ART. 18 DA LEI N. 6.766/79. EXECUÇÃO DE OBRAS. CRONOGRAMA. CAUÇÃO.

2.3 PESQUISA N. 07/09 - COMARCA DE IPUMIRIM.....	115
PARCELAMENTO DO SOLO. ATO DE DESMEMBRAMENTO. ANÁLISE DE VIABILIDADE À LUZ DO DISPOSTO NO PAR. 2º DO ART. 18 DA LEI 6.766/79 E ART. 850 DO CÓDIGO DE NORMAS DA CGJ/SC.	
2.4 PESQUISA N. 19/09 - COMARCA DE CORONEL FREITAS.....	117
LOTEAMENTO - COOPERATIVA HABITACIONAL - SEM APROVAÇÃO E REGISTRO - COMERCIALIZAÇÃO - CRIME CONSUMADO - ART. 50 E SEQUINTE DA LEI N. 6.766 - CRIME FORMAL E PERMANENTE - CO-AUTORIA DOS CORRETORES - TUTELA DA LEI N. 8.078/90.	
2.5 PESQUISA N. 16/10 - COMARCA DE GAROPABA - DATA: 22/4/2010 .....	132
PARCELAMENTO DE SOLO URBANO - LEI N. 6.766/79 - MODALIDADES - PARCELAMENTO - DESDOBRAMENTO - DESDOBRO - CARACTERIZAÇÃO - DISPENSA DA ANÁLISE DOS ARTS. 18 E 19 DA LEI N. 6.766/79 PARA DESDOBRO	
2.6 PESQUISA N. 26/2010 - COMARCA DE BLUMENAU - DATA 09/06/2010.....	134
PARCELAMENTO DO SOLO RURAL - MÓDULO RURAL - DESMEMBRAMENTO - PARÂMETROS - LEIS N. 4.504/64 E N. 5868/72	
2.7 PESQUISA N. 30/2010 - COMARCA DE VIDEIRA - DATA 21/6/2010.....	138
PARCELAMENTO DO SOLO - LOTEAMENTO CLANDESTINO - VENDA DE LOTES - CRIME ART. 50, PAR. ÚNICO, INC. I LEI 6766/79 - PRESCRIÇÃO - CRIME INSTANTÂNEO DE EFEITOS PERMANENTES - INOCORRÊNCIA	
2.8 PESQUISA N. 45/10 - COMARCA DE IPUMIRIM - DATA: 2/9/2010.....	143
PARCELAMENTO DO SOLO. IMÓVEL GRAVADO COM DIREITOS REAIS DE GARANTIA. HIPOTECA. POSSIBILIDADE DE DESMEMBRAMENTO. NECESSIDADE DE ANUÊNCIA DO CREDOR HIPOTECÁRIO.	
2.9 PESQUISA N. 57/10 - COMARCA DE CURITIBANOS - DATA: 05/10/2010....	146
DESMEMBRAMENTO INFERIOR A 10 LOTES - FINS INDUSTRIAIS - APLICAÇÃO DAS EXIGÊNCIAS DAS LEI N. 6766/79 E N. 6063/81 E RESOLUÇÃO CONJUNTA FATMA/IBAMA 01/95 - PREVALÊNCIA DOS ARTS. 18 E 19, DA LEI N. 6766/79 AOS ARTS. 850 E 855, PARÁGRAFO ÚNICO DO CÓDIGO DE NORMAS DA CORREGEDORIA GERAL DE JUSTIÇA - HIPÓTESES DE EXCEÇÃO - CERTIFICAÇÃO DE REGULARIDADE SANITÁRIA E AMBIENTAL DO EMPREENDIMENTO PELO MUNICÍPIO	
2.10 CONSULTA N. 60/10 - COMARCA DE BALNEÁRIO PIÇARRAS - DATA: 26/10/2010 .....	162
LOTEAMENTOS AUTORIZADOS ANTERIORMENTE À LEI N. 6.766/79 - POSSIBILIDADE DE RESPONSABILIZAR OS ATUAIS PROPRIETÁRIOS A IMPLANTAR OS DEVIDOS EQUIPAMENTOS PÚBLICOS	
2.11 PESQUISA N. 74/10 - COMARCA DE CAÇADOR - DATA: 30/11/2010.....	170
PROGRAMA HABITACIONAL MINHA CASA, MINHA VIDA - LEI N. 11.977/09 - NOTA TÉCNICA CONJUNTA - INSTRUÇÃO NORMATIVA N. 36, DO MINISTÉRIO DAS CIDADES - BENEFICIÁRIO QUE JÁ FOI PROPRIETÁRIO DE OUTRO IMÓVEL RESIDENCIAL - POSSIBILIDADE.	
2.12 PESQUISA N. 12/2014 - COMARCA DE MODELO - SIG: 05.2014.00002721-0 174	
PARCELAMENTO DO SOLO - EXECUÇÃO FINALIZADA SEM APROVAÇÃO DA PREFEITURA - SEM REGISTRO DE IMÓVEIS - CAUÇÃO/GARANTIA - REGISTRO DO LOTEAMENTO CERTIDÃO NEGATIVA PENAL PESSOA JURÍDICA	
2.13 PESQUISA N. 013/2014 - COMARCA DE QUILOMBO - DATA: 10/2/2014... 180	
PROCESSO DE PARCELAMENTO DE SOLO - PARTE ATIVA COOPERATIVA - APRESENTAÇÃO DA CERTIDÃO DE CONSENTIMENTO AO PROCESSO DO CÔNJUGE - (ART. 18, VII, 6.766/79)	
2.14 PESQUISA N. 27/2014 - DATA: 7/4/2014.....	182
AÇÃO DE USUCAPIÃO COMO FORMA DE BURLA À LEI DE PARCELAMENTO DO SOLO - (IM) POSSIBILIDADE - AFERIÇÃO DO CASO CONCRETO	
2.15 PESQUISA N. 44/2014 - COMARCA DE TIMBÓ - DATA: 21/5/2014 .....	186
PARCELAMENTO DO SOLO - ATO JURÍDICO DE APROVAÇÃO DO PROJETO DE LOTEAMENTO OU DESMEMBRAMENTO - POSSIBILIDADE DA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL DISCIPLINAR O PROCEDIMENTO	
2.16 PESQUISA N. 49/2014 - COMARCA DE IÇARA - DATA: 19/6/2014 .....	189
ZONEAMENTO - ALTERAÇÃO LEGISLATIVA - RETROATIVIDADE - CONSTRUÇÕES - PROJETOS APROVADOS, EM ANDAMENTO E FINALIZADOS - DIREITO INDENIZATÓRIO RESTRITO ÀS OBRAS INICIADAS - COMPETÊNCIA DO SECRETÁRIO DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL EM PROCEDER A INTERDIÇÃO DE OBRAS E EDIFICAÇÕES - POSSIBILIDADE	



<b>3 INFORMATIVO TÉCNICO JURÍDICO.....</b>	<b>200</b>
<b>4 CONSULTA REALIZADA PELO CME PARA A CORREGEDORIA GERAL DO TJ/SC....</b>	<b>222</b>
<b>5 REPOSITÓRIO JURISPRUDENCIAL .....</b>	<b>225</b>
5.1 OBRIGATORIEDADE DA INTERVENÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	225
5.2 COMPETÊNCIA .....	227
5.3 LEGITIMIDADE ATIVA <i>AD CAUSAM</i> .....	227
5.4 REGISTRO .....	228
5.5 USUCAPIÃO EM PARCELAMENTO IRREGULAR/CLANDESTINO .....	230
5.6 CONDOMÍNIO E LOTEAMENTO.....	235
5.7 BURLA À LEI DE PARCELAMENTO DO SOLO .....	237
5.8 CRIMES.....	238
5.9 LIGAÇÃO DE ÁGUA .....	241
5.10 ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA.....	242
5.11 LIGAÇÃO CELESC .....	243
<b>6 ANEXOS .....</b>	<b>244</b>
6.1 RECOMENDAÇÃO CELESC .....	244
6.2. MODELOS .....	246
6.2.1 OFÍCIO DILIGÊNCIAS.....	246
6.2.2 PROMOÇÃO DE ARQUIVAMENTO DE INQUÉRITO CIVIL/ PROCEDIMENTO PREPARATÓRIO (LOTEAMENTO IRREGULAR).....	247
6.2.3 TERMO DE COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA (PLANO DIRETOR) .....	248
6.2.4 AÇÃO CIVIL PÚBLICA (PLANO DIRETOR) .....	251
6.2.5 TERMO DE COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA (ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA).....	259
 <b>PARTE III - MEIO AMBIENTE NATURAL .....</b>	 <b>265</b>
<b>1 BREVE HISTÓRICO SOBRE AS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APP) ...</b>	<b>266</b>
<b>2 PESQUISAS .....</b>	<b>271</b>
2.1 PESQUISA N. 01/08 - COMARCA DE PALHOÇA .....	271
ÁREAS VERDES URBANAS - DESAFETAÇÃO - OBRIGATORIEDADE DO MUNICÍPIO EM ZELAR PELAS ÁREAS VERDES E PRAÇAS QUE INSISTUIR	
2.2 PESQUISA N. 03/09 - COMARCA CANOINHAS .....	279
PARCELAMENTO DO SOLO. DESMEMBRAMENTO. FISCALIZAÇÃO. RESULTADO FÁTICO CORRESPONDENTE AO LOTEAMENTO. CONTROLE DO CORTE DE VEGETAÇÃO DO BIOMA MATA ATLÂNTICA	
2.3 PESQUISA N. 17/09 - COMARCA DE IÇARA .....	285
LOTEAMENTO FECHADO - IÇARA - RESTRIÇÃO AO ACESSO À PRAIA DA LAGOA DOS ESTEVES - ILEGALIDADE	
2.4 CONSULTA N. 24/09 - COMARCA DE CATANDUVAS.....	290
LOTEAMENTO INDUSTRIAL - LEI N. 6.063/82 - ART. 8º §1º - RESERVA LEGAL - 35% ÁREA DE USO COMUM - IMPOSSIBILIDADE DE REDUÇÃO DAS ÁREAS PÚBLICAS.	
2.5 PESQUISA N. 26/09 - COMARCA DE ARMAZÉM.....	297
LOTE - METRAGEM - INFERIOR - MÍNIMO EXIGÍVEL PLANO DIRETOR - LEI 6.766 - DESCUMPRIMENTO DOS PADRÕES URBANÍSTICOS - RESPONSABILIZAÇÃO ADMINISTRATIVA, CÍVEL E CRIMINAL (ART. 50)	

2.6 PESQUISA N. 37/09 - COMARCA DE CAPINZAL - DATA 19/8/2009 .....	299
PARCELAMENTO DO SOLO - DISTRITO INDUSTRIAL - LICENCIAMENTO - FATMA - EIA/RIMA E AUTORIZAÇÃO DE CORTE - ANUÊNCIA DA SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO	
2.7 PESQUISA N. 10/10 - COMARCA DE PALMITOS.....	309
PLANO DIRETOR - APP - CRITÉRIO MENOS RESTRITIVO - CÓDIGO FLORESTAL - LEI N. 6.766, DO PARCELAMENTO DO SOLO - SUPLEMENTARIEDADE LEGISLATIVA - PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO ECOLÓGICO - ADIN - LEGITIMIDADE DO REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO	
2.8 PESQUISA N. 21/10 - COMARCA DE IMBITUBA - DATA: 10/5/2010 .....	315
LOTEAMENTO - CONDOMÍNIO - ÁREAS PÚBLICAS - ESTUDO AMBIENTAL SIMPLIFICADO - LOTEAMENTO INFERIOR A 100HA - LICENCIAMENTO CONJUNTO - LOTEAMENTO - TRATAMENTO DE ESGOTO - TRAPICHE	
2.9 PESQUISA N. 28/10- COMARCA DE BIGUAÇU - DATA: 10/6/2010 .....	324
PARCELAMENTO DE GLEBA COM ÁREA SUPERIOR A 1.000.000 M2 (UM MLHÃO DE METROS QUADRADOS) - NECESSÁRIA ANUÊNCIA DA SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO - ÁREAS DE USO COMUM - 35% DA GLEBA - ÁREA TOTAL DO IMÓVEL - SOBREPOSIÇÃO EM APP - EIV - ERRO MATERIAL NA LAI - RETIFICAÇÃO - DESCUMPRIMENTO DA LICENÇA - EMBARGO DA OBRA	
2.10 PESQUISA N. 34/10 - DATA 26/7/2010 - COMARCA DE MODELO .....	336
LOTEAMENTO - APP - ÁREA VERDE - LAI - EXIGÊNCIAS - ALTERAÇÃO DE VIA DE ACESSO SEM COMUNICAÇÃO AO REGISTRO - IN3 DA FATMA - ART. 17, 28 E 50 DA LEI N. 6.766	
2.11 PESQUISA N. 02/12 - COMARCA DE BLUMENAU - DATA: 19/1/2012.....	344
LOTE - METRAGEM MÍNIMA - INTERESSE SOCIAL - AUTORIZAÇÃO DE SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO - MUNICÍPIO - LOTEAMENTO - CONVÊNIO COM A SDS E FATMA - OBSERVÂNCIA DOS ARTS. 30 E 31 DA LEI N. 11.428/2006	
2.12 PESQUISA N. 11/2013 - COMARCA DE MARAVILHA - DATA: 21/2/2013..	347
PARCELAMENTO DO SOLO - 1) APRESENTAÇÃO DE NOVO PROJETO DE LOTEAMENTO - NECESSIDADE DE NOVO LICENCIAMENTO - 2) SOBREPOSIÇÃO DE ÁREA VERDE EM APP - POSSIBILIDADE DE CRIAÇÃO DE PARQUES DE LAZER - APLICAÇÃO DO § 2º DO ART. 8º DA RESOLUÇÃO CONAMA N. 369/06 - 3) NECESSIDADE DE AVERBAÇÃO DA RESERVA LEGAL - POSSIBILIDADE DE COMPENSAÇÃO EM OUTRA ÁREA - APLICAÇÃO DO ART. 122 DO CÓDIGO AMBIENTAL CATARINENSE - 4) INSTITUTO DO "PRÉ-REGISTRO" - POSSIBILIDADE DE INDEFERIMENTO PELO OFICIAL DO REGISTRO DE IMÓVEIS - SUSCITAÇÃO DE DÚVIDA AO JUIZ COMPETENTE	
2.13 PESQUISA N. 20/2013 - COMARCA DE CONCÓRDIA - DATA: 16/4/2013..	356
ÁREA VERDE - PERCENTUAL - CONDOMÍNIO MULTIFAMILIAR - DESCUMPRIMENTO DA LEI ESTADUAL DO PARCELAMENTO DO SOLO N. 6.063/82 - LEI FEDERAL DO PARCELAMENTO DO SOLO N. 6.766/79 - IN3 DA FATMA - RESOLUÇÃO IBAMA/FATMA 1/95 - ESTATUTO DA CIDADE LEI N. 10.257/2001 - LC N. 186 E 187/2001 DE CONCÓRDIA - LOTEAMENTOS IRREGULARES	
2.14 PESQUISA N. 02/2014 - COMARCA DE TANGARÁ - DATA: 13/1/2014.....	373
PERÍMETRO URBANO - EXPANSÃO - IMÓVEL PARCIALMENTE SITUADO NA ZONA URBANA - DOAÇÃO DE RUA AO MUNICÍPIO - FRACIONAMENTO DE OFÍCIO PELO OFICIAL DE REGISTRO DE IMÓVEIS - ILEGALIDADE - BURLA À LEI DE PARCELAMENTO DO SOLO URBANO.	
2.15 PESQUISA N. 67/2014 - COMARCA DE CHAPECÓ - DATA: 16/09/2014 .....	379
MEIO AMBIENTE - 1) DIFERENCIAÇÃO DOS INSTITUTOS DA RE(A)LOCAÇÃO E DO DESFLORESTAMENTO DA RESERVA LEGAL - 2) 2.1) O DESFLORESTAMENTO DA RESERVA LEGAL, NO CASO DE INSERÇÃO DO IMÓVEL EM ÁREA URBANA OU DE EXPANSÃO URBANA E POSTERIOR PARCELAMENTO DO SOLO, É POSSÍVEL, CONSERVANDO-SE PARCELA DA VEGETAÇÃO FLORESTAL, A QUAL DEVERÁ TRANSMUDAR-SE, CONCOMITANTEMENTE, PARA ÁREAS VERDES, NO PERCENTUAL EXIGIDO PELO PLANO DIRETOR, OBSERVADAS AS RESTRIÇÕES DE SUPRESSÃO DA VEGETAÇÃO SE SE TRATAR DE ESTÁGIO MÉDIO E AVANÇADO DE REGENERAÇÃO (LEI DA MATA ATLÂNTICA) - 2.2) NO TOCANTE A RE(A)LOCAÇÃO DA RESERVA LEGAL, SUGERE-SE A ADOÇÃO DE UMA DAS PROPOSIÇÕES: A) IMPUGNAR O PROCEDIMENTO DE RE(A)LOCAÇÃO DA RESERVA LEGAL, UMA VEZ QUE NÃO PREVISTO NA LEGISLAÇÃO FLORESTAL, FERINDO O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE; OU B) ANUIR COM A POSSIBILIDADE, DESDE QUE NO CASO EM CONCRETO HAJA GANHO AMBIENTAL, COM FORÇA NO PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO, E NÃO SE TRATE DE VEGETAÇÃO DE ESTÁGIO MÉDIO E AVANÇADO DE REGENERAÇÃO.	
<b>3 ENUNCIADOS DE DELIMITAÇÃO DE APPS EM ÁREAS URBANAS CONSOLIDADAS.....</b>	<b>386</b>
ENUNCIADO 01: DA APLICAÇÃO DO CÓDIGO FLORESTAL .....	386
ENUNCIADO 02: DO CONCEITO DE ÁREA URBANA CONSOLIDADA .....	386

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. ....	386
ENUNCIADO 04: HIPÓTESES DE DIREITO ADQUIRIDO.....	387
ENUNCIADO 05: DAS CONSTRUÇÕES CONSOLIDADAS COM DISTANCIAMENTO INFERIOR A 15 METROS .....	387
ENUNCIADO 06 - DA NECESSIDADE DE AVERBAÇÃO DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE NA MATRÍCULA DO IMÓVEL OBJETO DE PARCELAMENTO DO SOLO.....	388
ENUNCIADO 07: DAS ÁREAS REMANESCENTES DE VEGETAÇÃO EM ÁREA URBANA.....	388
ENUNCIADO 08: DAS ÁREAS URBANAS NÃO CONSOLIDADAS.....	388
ENUNCIADO 09: DO CONTROLE MUNICIPAL DE NOVAS OCUPAÇÕES EM APP URBANA.....	388
ENUNCIADO 10: DA CANALIZAÇÃO E DA TUBULAÇÃO DE CURSOS D'ÁGUA .....	389
ENUNCIADO 11: DOS CASOS DE PARCELAMENTO DO SOLO .....	389
<b>4 REPOSITÓRIO JURISPRUDENCIAL .....</b>	<b>390</b>
4.1 LEI DE PARCELAMENTO X CÓDIGO FLORESTAL.....	390
4.2 PARCELAMENTO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE.....	391
4.3 RESERVA LEGAL .....	392
<b>4.4 ÁREA VERDE.....</b>	<b>393</b>
4.5 DISTANCIAMENTO DAS CONSTRUÇÕES EM RELAÇÃO AO CURSO D'ÁGUA.....	396
<b>5 ANEXOS .....</b>	<b>409</b>
5.1 ASSENTO N. 001/2013/CSMP .....	409
ESTABELECE CRITÉRIOS PARA A ESTIPULAÇÃO DE MEDIDAS COMPENSATÓRIAS EM COMPROMISSOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA FIRMADOS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO.	
5.2 MODELOS .....	411
5.2.1 TERMO DE COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTAS.....	411
5.2.2 AÇÃO CIVIL PÚBLICA .....	412
5.3 INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA N. 03/2014 .....	415
5.4 PARECER TÉCNICO DO CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DE INFORMAÇÕES TÉCNICAS E PESQUISAS (CIP) .....	418
5.4.1 AUXÍLIO TÉCNICO N. 01/2011/CAT/CIP.....	418
5.4.2 PARECER TÉCNICO N. 34/2014/GAM/CIP.....	421
<b>PARTE IV - REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA .....</b>	<b>443</b>
<b>1 A INTERVENÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NOS PROCESSOS E PROCEDIMENTOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E PROJETO LAR LEGAL .....</b>	<b>444</b>
<b>2 DIFERENÇA ENTRE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL OU ESPECÍFICO EM ÁREA URBANA CONSOLIDADA, E EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE .....</b>	<b>455</b>
2.1 ELEMENTOS DO PROJETO/ESTUDO TÉCNICO PARA FINS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL OU ESPECÍFICO.....	458
2.2 ELEMENTOS DO DIAGNÓSTICO SOCIOAMBIENTAL COMPLETO PARA FINS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL OU ESPECÍFICO EM	

ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE .....	459
<b>3 CARACTERÍSTICAS ESSENCIAIS DAS REGULARIZAÇÕES FUNDIÁRIAS DE INTERESSES SOCIAL E ESPECÍFICO.....</b>	<b>463</b>
<b>4 FLUXOGRAMA .....</b>	<b>464</b>
<b>5 PESQUISAS .....</b>	<b>465</b>
5.1 PESQUISA N. 02/09 - COMARCA DE POMERODE .....	465
PARCELAMENTO DO SOLO - DESMEMBRAMENTO - INSUFICIÊNCIA DO INSTITUTO DA SERVIDÃO DE PASSAGEM COMO VIA DE CIRCULAÇÃO À REGULARIZAÇÃO DO EMPREENDIMENTO	
5.2 CONSULTA N. 23/09 - COMARCA DE JOINVILLE - DATA 30/9/2009 .....	469
LEI N. 11.977/2009 (PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA) - LEGITIMAÇÃO DA POSSE - INTERESSE SOCIAL - INTERESSE ESPECÍFICO - ASSENTAMENTOS CONSOLIDADOS E REDUÇÃO DE CRITÉRIOS URBANÍSTICOS - COMPENSAÇÃO AMBIENTAL	
5.3 PESQUISA N. 57/11 - COMARCA DE ITAPIRANGA - DATA: 13/6/2011.....	488
PARCELAMENTO DO SOLO - LOTEAMENTO CLANDESTINO - REGULARIZAÇÃO - PODER-DEVER DO MUNICÍPIO - ATO ADMINISTRATIVO- POSSIBILIDADE DE COMPENSAÇÃO EM OUTRA ÁREA FORA DOS LIMITES DO PARCELAMENTO .....	
5.4 PESQUISA N. 31/2014 - COMARCA DE BRAÇO DO NORTE - DATA: 16/4/2014 - SIG: 05.2014.00009419-8 .....	494
PROGRAMA "LAR LEGAL" - RESOLUÇÃO N. 11/08-CM - INCLUSÃO DE BENEFICIÁRIOS NO PROGRAMA, ALÉM DAQUELES PERTENCENTES AO CADASTRO ÚNICO DO GOVERNO FEDERAL - POSSIBILIDADE - EXEGESE DO PROGRAMA "MINHA CASA MINHA VIDA - LEI N. 11.977/2009	
<b>6 REPOSITÓRIO JURISPRUDENCIAL .....</b>	<b>498</b>
6.1 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA .....	498
<b>7 ANEXOS .....</b>	<b>502</b>
7.1 RESOLUÇÃO LAR LEGAL.....	502
ALTERA O PROJETO "LAR LEGAL", INSTITUÍDO PELA RESOLUÇÃO N. 11-2008-CM DE 11 DE AGOSTO DE 2008.	
7.2 MODELOS .....	506
7.2.1 TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA .....	506
7.2.2 TERMO DE COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA - REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL - LAR LEGAL - SEM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE .....	512
7.2.3 TERMO DE COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA - REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL COM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE - CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO.....	518
7.2.4 TERMO DE COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA - REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE ESPECÍFICO .....	526
7.2.5 TERMO DE COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA - REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL - IMPLANTAÇÃO DA INFRAESTRUTURA BÁSICA .....	532
7.2.6 AÇÃO CIVIL PÚBLICA (LOTEAMENTO CLANDESTINO) .....	537
7.2.7 DENÚNCIA (LOTEAMENTO CLANDESTINO).....	544
7.2.8 IMPUGNAÇÃO AO PEDIDO DO REGISTRO DE LOTEAMENTO...546	
7.2.9 DESPACHO ADMINISTRATIVO.....	551
7.2.10 PARECER PRELIMINAR (NOS AUTOS DA AÇÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL SEM ÁREA DE	

PRESERVAÇÃO PERMANENTE).....	555
7.2.11 MANIFESTAÇÃO DE MÉRITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO (EM AÇÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL SEM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE).....	558
7.2.12 MANIFESTAÇÃO DE MÉRITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO (EM AÇÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL COM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE).....	562

<b>PARTE V - DISPOSIÇÕES GERAIS.....</b>	<b>569</b>
<b>1 LEGISLAÇÃO E NORMAS APLICÁVEIS.....</b>	<b>570</b>
1.1 FEDERAL:.....	570
1.2 ESTADUAL:.....	570
1.3 MUNICIPAL:.....	570
1.4 RESOLUÇÕES:.....	571
1.5 INSTRUÇÕES NORMATIVAS:.....	572
1.6 PROVIMENTOS:.....	572
<b>2 FLUXOGRAMA.....</b>	<b>574</b>
<b>3 REQUISITOS LEGAIS E LEGISLAÇÃO PERTINENTE.....</b>	<b>575</b>
<b>4 FOLDER EDUCATIVO.....</b>	<b>585</b>

# PREFÁCIO

*“O Judiciário não desenha, constrói ou administra cidades, o que não quer dizer que nada possa fazer em seu favor. Nenhum juiz, por maior que seja seu interesse, conhecimento ou habilidade nas artes do planejamento urbano, da arquitetura e do paisagismo, reservará para si algo além do que o simples papel de engenheiro do discurso jurídico. E, sabemos, cidades não se erguem, nem evoluem, à custa de palavras. Mas palavras ditas por juízes podem, sim, estimular a destruição ou legitimar a conservação, referendar a especulação ou garantir a qualidade urbanístico-ambiental, consolidar erros do passado, repeti-los no presente, ou viabilizar um futuro sustentável”.*

**Ministro Herman Benjamin**

(STJ, REsp 302906/SP, julgado em 26/8/2010)

Preocupa-nos sobremaneira a ocupação desordenada que vem ocorrendo nos centros urbanos de nosso País. Os riscos causados com a intervenção do homem na natureza aumentam quando as vias e habitações da população em geral estão muito próximas das áreas de preservação permanente, desrespeitando as limitações ambientais que as protegem.

A ocupação desenfreada patrocinada algumas vezes por vários segmentos com o aval dos órgãos públicos, oriunda da atroz ingerência da atividade humana, tornou inócua toda uma proteção legislativa nascida na década de 60.

O descuido na utilização dos recursos naturais, o desmatamento, o uso indiscriminado de agrotóxicos, a exploração desenfreada dos lençóis freáticos e a poluição dos rios tornarão este mundo inviável. Não podemos nos transformar em escravos de nossa própria mazela. Reféns de nossos atos.

Não podemos deixar ao acaso e atribuir à mera eventualidade as inversões climáticas e outras manifestações naturais, como a desertificação paulatina ou as estiagens prolongadas, cada vez mais, frequentes na Região Oeste dos três Estados da Região Sul. Inundações, avanço das dunas ou do mar sobre edificações, deslizamentos de terra, poluição hídrica ou do solo poderão ser evitados ou mitigados com planejamento urbano. Em se tratando da natureza, presenciamos que não há recompensa nem punições, somente consequências.

Até o cético mais empedernido quanto ao destino de nosso planeta deve render-se à necessidade de preservá-lo. Deve entender que é imperioso buscar-se um desenvolvimento sustentável da atividade humana. Conciliar o crescimento das cidades e econômico com a proteção dos recursos naturais. Que é impreterível a necessidade de aperfeiçoar-se a educação ambiental nas escolas. Que o sistema capitalista deve curvar-se à iminente exigência de rever conceitos consumeristas.

Nesse sentido, a política urbana, como se encontra apresentada no “Estatuto da Cidade” e na “Lei da Minha Casa Minha Vida”, tem como um dos escopos primordiais a busca da conformidade entre a convivência em cidades, a preservação do meio ambiente e o respeito à sua legislação protetiva, buscando o desenvolvimento sustentável de forma integrada.

A prioridade é a proteção do meio ambiente e a garantia da habitação. Diante da necessidade de adequação de áreas já consolidadas, as normas citadas permitem diversas hipóteses de regularização fundiária, inclusive mediante compensação do empreendedor que desrespeitou as normas ambientais.

Os Municípios devem cumprir com a sua parte, criando ou aperfeiçoando seu Plano Diretor, Código de Posturas, realizando o diagnóstico socioambiental, com a definição da área consolidada a ser atingida pelas regularizações, com o programa básico de ocupação e de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação, incorporando, sempre que necessária, a realização de estudo prévio de impacto de vizinhança, além da contrapartida a ser exigida pelos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios decorrentes da modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e do subsolo; alterações de normas edilícias e regularização de construções, reformas ou ampliações, além da forma de controle da operação, com compartilhamento obrigatório e representação da sociedade civil.

Não adianta buscar a regularização dos imóveis quanto a propriedade, ou o domínio, em detrimento das condições estruturais, como malha viária, drenagem de águas pluviais urbanas, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, distribuição de energia elétrica, limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos, propiciando habitação digna à população.

Responsabilidade territorial implica em planejamento urbano, gerando obrigações e direitos, não sendo apenas uma política discricionária.

Ao Ministério Público incumbe aglutinar os órgãos públicos envolvidos e toda a sociedade em um único fim: conciliar a proteção ao meio ambiente e o direito à moradia. A tarefa é árdua, intensa, complexa e, ao mesmo tempo, estimulante, devendo ser trilhada diariamente pelo Promotor de Justiça utilizando-se de suas prerrogativas e seus instrumentos de modificação social oriundos das legislações de cunho coletivo. Respeitando a discricionariedade do administrador público municipal, atuando de forma racional e uniforme, valendo-se do suporte técnico existente, o *parquet* pode ser um artífice de uma nova cidade. Sua atuação pode conter o avanço pernicioso e desordenado da especulação imobiliária, incentivar a conservação e proteção de áreas ambientais, resguardar áreas de risco, auxiliar na regularização fundiária urbana e na consolidação das infraestruturas básicas necessárias ao bem-estar do cidadão.

Afinal, o objetivo da Instituição Ministério Público é promover o bem de todos, garantindo a qualidade urbanístico-ambiental de cada Município, e o presente Guia busca auxiliar o trabalho diário não só dos membros desta Instituição mas de todos que atuam no Direito Urbanístico.

**PAULO ANTONIO LOCATELLI**  
**COORDENADOR DO CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DO**  
**MEIO AMBIENTE**





# INTRODUÇÃO

O ordenamento territorial, o qual inclui desde o meio ambiente natural, formas de parcelamento do solo e a regularização fundiária, tem sido de longa data o tema mais solicitado pelos membros do Ministério Público em pesquisas formuladas ao Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente, tendo em vista a notória expansão urbana dos Municípios e os conflitos jurídicos e ambientais que lhe são correlatos.

Recente levantamento feito pelo Escritório Piloto de Engenharia Civil da UFSC apontou que, entre 2007 e 2009, a Câmara de Vereadores da Capital denominou 124 vias públicas, das quais 84,76% estavam situadas em loteamentos clandestinos<sup>1</sup>. Salta aos olhos, por via de consequência, a cifra oculta que demonstra a considerável diferença entre a criminalidade aparente e a criminalidade real. Por certo, a falta de fiscalização do Município em relação aos novos parcelamentos do solo provocará dilapidação do patrimônio público, uma vez que a regularização do parcelamento passaria à sua responsabilidade. Tendo em vista essa problemática, o Promotor de Justiça deverá procurar compor, no Registro de Imóveis e no Município, medidas de fiscalização e de repercussão penal, que esvaziem a cifra negra de parcelamentos clandestinos do solo.

Com o advento da Lei n. 10.257/01, oficialmente denominada Estatuto da Cidade, a disciplina do parcelamento do solo passa a compor o rol de instrumentos que devem ser utilizados para atender aos seus fins.<sup>2</sup> Assim, sendo instrumento útil à execução da política urbana, nenhum parcelamento do solo deverá ser realizado de forma a contrariar as diretrizes insertas nos termos do art. 2º da aludida Lei Federal. Nesse contexto, insere-se a exigência do estudo prévio de impacto de vizinhança, que será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades (art. 37, “caput”, da Lei n. 10.257/01). Frise-se que recente julgado do TJSC posicionou-se

1 <http://diariocatarinense.clicrbs.com.br/sc/geral/noticia/2013/05/estudo-aponta-que-85-das-ruas-batizadas-por-vereadores-de-florianopolis-sao-clandestinas-4127695.html>

2 Lei n. 10.257/01:

Art. 1.º - Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

(...)

Art. 4.º - Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

(...)

II - planejamento municipal, em especial:

(...)

b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;

(...).

pela exigência do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) mesmo naqueles casos em que inexistente legislação municipal tratando da matéria<sup>3</sup>.

A regulação do parcelamento do solo se dá basicamente pela Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa “Minha Casa, Minha Vida”, e a Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que compreende normas urbanísticas, sanitárias, civis e penais visando a disciplinar a ocupação do solo e o desenvolvimento urbano, a tutela do interesse público coletivo, subsumido na defesa da coletividade adquirente dos lotes previstos no empreendimento.

O Programa “Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV) tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou à requalificação de imóveis urbanos, além da produção ou reforma de habitações rurais para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil seiscentos e cinquenta reais), compreende os Programas Nacionais de Habitação Urbana (PNHU); e de Habitação Rural (PNHR)( art. 1º, I e II, da Lei n. 11.977/09).

Para além disso, disciplina a regularização fundiária de assentamentos urbanos, que consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, ao pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 46 da Lei n. 11.977/09).

Apesar das pequenas alterações realizadas pelas Leis de n. 12.424/2011 e 12.608/2012, não nos foge ao conhecimento a tramitação de Projetos de Lei voltados à revogação de diversos dispositivos da Lei n. 6.766/79<sup>4</sup>, com destaque para o de n. 20/2007. Entretanto, diante da ausência de perspectivas concretas de alteração legislativa em curto espaço de tempo, além da percepção de que tais alterações não pretendem a descaracterização geral dos seus institutos, tem-se por justificada a elaboração do presente estudo, em apoio à atuação dos membros do *parquet*, na sua complexa atividade de fiscalização dos empreendimentos afetos ao parcelamento do solo.

Coube aos Municípios, observadas as diretrizes gerais a serem fixadas no art. 2º do Estatuto da Cidade, a tarefa de realizar a política de desenvolvimento urbano, promovendo o seu adequado ordenamento territorial mediante o pla-

<sup>3</sup> TJSC, Agravo de Instrumento n. 2013.042174-7, de Criciúma, rel. Des. Pedro Manoel Abreu, j. 25-03-2014.

<sup>4</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm). Acesso em 12/04/2013.

nejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, conforme art. 30, inc. VIII, e art. 182 e ss. da CRFB/88.

Muito embora recepcionada pela carta constitucional vigente, a Lei do Parcelamento do Solo (Lei n. 6.766/79) merece uma releitura pós-vigência da Constituição da República, do Programa “Minha Casa, Minha Vida” (Lei n. 11.977/09) e do Estatuto das Cidades (Lei n. 10.257/01), em razão das novas diretrizes lançadas ao desenvolvimento urbano, que, como antes mencionado, passam a nortear todo e qualquer parcelamento do solo urbano, reforçando a função socioambiental da propriedade em prol da coletividade, da segurança, do bem-estar social e do equilíbrio ambiental (art. 1º da Lei n. 10.257/01).

Resulta dessa nova visão uma especial preocupação com a ideia de urbanismo<sup>5</sup>, controle e organização do processo de urbanização<sup>6</sup> acelerado, alcançável por meio de um maior planejamento e uma gestão municipal democrática participativa, que assegure o crescimento sustentável das cidades<sup>7</sup> nas diferentes temáticas, como o direito de moradia, o saneamento ambiental, a infraestrutura urbana, o transporte e os serviços públicos, o trabalho e o lazer, para as presentes e futuras gerações, e exequível, preferencialmente, por intermédio da importantíssima edição dos planos diretores municipais.<sup>8</sup>

Essa atual perspectiva deve ser incorporada na interpretação moderna da Lei n. 6.766/79 e de seus institutos, por ocasião da atuação do Ministério Público e fiscalização da execução dos parcelamentos que lhe são submetidos para apreciação, focada principalmente na verificação do controle da expansão urbana e do ordenação do território. É importante que essa verificação tome como ponto de partida a necessidade da observância dos parcelamentos às diretrizes da política urbana pertencentes ao art. 2º do Estatuto da Cidade<sup>9</sup>.

5 Por **Urbanismo**, entenda-se o processo de adaptação da cidade às suas funções tendo em vista a melhoria do meio físico e das condições necessárias à qualidade de vida: é qualitativo. Em princípio, os “planos urbanísticos” contemplam o espaço urbano como um todo, ao passo em que os “projetos urbanísticos” focalizam parte ou partes desse todo, fazendo-lhe um recorte (Milaré, Édis, *Um ordenamento para a qualidade de vida urbana, Direito Urbanístico e Ambiental. Estudos em homenagem ao professor Toshio Mukai. Rio de Janeiro. 2008*).

6 Por **Urbanização**, compreenda-se o processo de incremento da população de uma cidade, devido a taxas de crescimento provocadas por fluxos migratório, em geral provenientes do campo: é quantitativo. Nesse contexto, a urbanização tem a ver com a demografia (Milaré, Édis, *Um ordenamento para a qualidade de vida urbana, Direito Urbanístico e Ambiental. Estudos em homenagem ao Professor Toshio Mukai. Rio de Janeiro. 2008*).

7 Lei n. 10.257/01: Art. 2.º - A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: I - garantia do **direito a cidades sustentáveis**, entendido como o direito à **terra urbana**, à **moradia**, ao **saneamento ambiental**, à **infraestrutura urbana**, ao **transporte** e aos **serviços públicos**, ao **trabalho** e ao **lazer**, para as presentes e futuras gerações; (grifou-se).

8 Art. 182, § 1º /CFRB (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) c/c Art. 40, Caput/Estatuto da Cidade (O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana).

9 Lei n. 10.257/01: Art. 2.º - A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: nização, em atendimento ao interesse social;

Balizado por aludidas diretrizes, dá-se importante passo para que cada parcelamento seja executado como parte de um todo, de modo a incorporar-se de forma simétrica e ordenada ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade (moradia, lazer, circulação e trabalho), atentando-se ao cumprimento das obras e infraestruturas, do saneamento ambiental, dos equipamentos urbanos e de uso comunitário e das áreas verdes que deverão integrar cada empreendimento.

O Novo Código Florestal (Lei n. 12.651/2012) e o Código Ambiental Catarinense (Lei n. 14.675/2009) desempenham importante papel para a vida urbana, definindo parâmetros e critérios na realização de projetos de loteamento e desmembramento, notadamente na disciplina das áreas de preservação permanente.

Dessa forma, procedemos, neste estudo, uma análise das hipóteses de intervenção do Ministério Público nos procedimentos afetos aos parcelamentos do solo, em que tais questões serão apreciadas na forma de perguntas e respostas.

A seguir será feita uma análise da Lei n. 6.766/79, das normas federais e estaduais correlatas e de seus principais institutos.

Na sequência, apresentaremos uma relação de pesquisas elaboradas pelo Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente, em resposta às consultas

---

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

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

- a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
- b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
- c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;
- d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;
- f) a deterioração das áreas urbanizadas;
- g) a poluição e a degradação ambiental;

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

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

afetas ao parcelamento do solo urbano formuladas por membros do Ministério Público. Seguindo, como sugestão, modelos de peças administrativas e judiciais relacionadas à intervenção do Ministério Público em procedimentos de parcelamento de solo urbano.

Devido à complexidade das matérias, foram acrescentados mais dois capítulos. Um atinente ao meio ambiental natural e outro relacionado à regularização fundiária, oportunidade em que são apresentadas pesquisas, jurisprudências e informações técnico-jurídicas desses temas, bem como os Enunciados da APP Urbanas em Áreas Urbanas Consolidadas.

Merece também atenção a edição da Lei Complementar n. 140/2011, que trata da cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora.

Destaca-se, por fim, o recente lançamento do Sistema de Informações Geográficas de Santa Catarina (SIG@SC), que vem a ser uma “solução para integrar e geolocalizar pessoas, recursos naturais e materiais em diferentes localidades de Santa Catarina. Desenvolvido em parceria com o Centro de Informática e Automação de Santa Catarina (Ciasc), o sistema é fundamentado no programa de levantamento aerofotogramétrico, que consiste em dados geoespaciais do Estado. São mais de 70 mil aerofotos, coloridas e em infravermelho que auxiliarão no planejamento de ações governamentais, como prevenção e alertas em situações de desastres e atividades econômicas, ambientais e sociais”<sup>10</sup>.

---

10 <http://www.sc.gov.br/index.php/mais-sobre-ciencia-e-tecnologia/6617-governo-do-estado-apresenta-resultados-de-programas-sustentabilidade-e-inovacao>



# **PARTE I - PERGUNTAS E RESPOSTAS SOBRE O ORDENAMENTO TERRITORIAL E MEIO AMBIENTE**



# 1 COMO SE OPERA A DISTRIBUIÇÃO DAS COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS E FISCALIZATÓRIAS ENTRE OS ENTES SE TRATANDO DE PARCELAMENTO DO SOLO URBANO?

A Constituição da República Federativa do Brasil, em seu art. 30, I e VIII, declara que compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, observando a legislação estadual e federal, além de promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.<sup>11</sup>

Corroborando a Constituição do Estado de Santa Catarina ao salientar a competência normativa residual dos Municípios, já que lhe é atribuído no art. 112, VIII, o dever de promover o adequado ordenamento territorial. Percebe-se, assim, que compete aos Municípios legislar sobre o parcelamento do solo urbano, respeitando as diretrizes estabelecidas nas Leis Federais n. 6.766/79 e 10.257/01, além de na Lei Estadual n. 6.063/82.

No que tange à competência fiscalizatória em matéria de Parcelamento do Solo Urbano, a Carta Magna em seu art. 184, *caput*, § 2º e § 4º, destaca a obrigação do Município de fiscalizar “*in loco*” a utilização do solo urbano e o atendimento das diretrizes federais e estaduais. Ressalta-se ainda, as atribuições dos Registradores Públicos e do Ministério Público na seara de fiscalização e controle, buscando agir de forma preventiva e repressiva perante as clandestinidades e irregularidades fruto da urbanização desordenada, como coloca a Lei n. 6.766/79 e o Código de Normas da Corregedoria - Geral de Justiça do Estado de Santa Catarina, *verbis*:

Art. 717. Diante de indícios da existência de loteamento clandestino, o oficial noticiará tal fato ao representante do Ministério Público, com remessa de cópia da documentação disponível.

Art. 719. No desmembramento, o oficial examinará, com seu prudente critério e baseado em elementos de ordem objetiva, especialmente na quantidade de lotes parcelados, se o caso contempla ou não hipótese de incidência do registro especial

Art. 722. O procedimento de loteamento ou desmembramento de imóveis será iniciado a requerimento do proprietário ou de pro-

11 Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

[...]

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

curador com poderes específicos e instruído com os documentos que comprovem o cumprimento de todos os requisitos legais.<sup>139</sup>

§ 1º Os documentos serão arquivados na ordem estabelecida na lei e precedidos de índice.

§ 2º Deverá ser mantido no sistema informatizado de automação histórico de tramitação de procedimento.

Parágrafo único. Também serão certificados a expedição e publicação dos editais, o decurso do prazo para impugnações, as comunicações ao Município e o registro.

Art. 733. O oficial verificará a legalidade de todas as cláusulas do contrato padrão, a fim de evitar que contenham estipulações contrárias aos dispositivos contidos na Lei n. 6.766/1979. (redação alterada por meio do Provimento n. 1, de 26 de março de 2014)

Art. 734. Presentes os requisitos legais, o oficial, antes das publicações do edital, remeterá os autos do procedimento à apreciação do Ministério Público.

## A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal elucidada:

A criação, a organização e a supressão de distritos, da competência dos Municípios, faz-se com observância da legislação estadual (CF, art. 30, IV). Também a competência municipal, para promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano – CF, art. 30, VIII – por relacionar-se com o direito urbanístico, está sujeita a normas federais e estaduais (CF, art. 24, I). As normas das entidades políticas diversas – União e Estado-membro – deverão, entretanto, ser gerais, em forma de diretrizes, sob pena de tornarem inócua a competência municipal, que constitui exercício de sua autonomia constitucional.” ([ADI 478](#), Rel. Min. **Carlos Velloso**, julgamento em 9/12/2006, Plenário, DJ de 28/2/1997.)

## 2 O QUE É GLEBA?

Gleba é a área de terreno que ainda não foi objeto de loteamento ou desmembramento regular, isto é, aprovado e registrado. Após o registro do parcelamento, o imóvel deixa de existir juridicamente como gleba e passa a existir como coisa loteada ou desmembrada, composta de lotes e áreas públicas<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Segundo Diógenes Gasparini (1988, p. 11): “[...] Apesar disso, a Lei não definiu gleba, nem ofereceu critérios para a sua caracterização. Vulgarmente, pode-se dizer que gleba é uma porção de terras rústicas, destinadas geralmente à agricultura. É área que não sofreu retalhamento para fins urbanos”.

### 3 O QUE É UM LOTE?

Entende-se por 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.

O tamanho legal mínimo do lote deverá conter área, de pelo menos, cento e vinte e cinco metros quadrados e frente de cinco metros, salvo maior restrição da legislação estadual ou municipal, ou o loteamento deverá se destinar à urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovados<sup>13</sup>.

### 4 QUAL É O CONCEITO DE ÁREA URBANA CONSOLIDADA?

Os Enunciados de Delimitação de APPs em Áreas Urbanas Consolidadas, atualizados em 25 de abril de 2014, estabelecem o conceito de área urbana consolidada a ser adotado pelos órgãos de execução do Ministério Público, o qual está previsto no Enunciado 2:

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

Como se observa, moldando-se à realidade do solo e da densidade demográfica catarinense, excluiu-se a necessidade da exigência do parâmetro de 50 habitantes por hectare, a despeito do diploma federal (Lei n. 11.977/09) impor, para o reconhecimento de área urbana consolidada essa concentração populacional.

---

13 Para Diógenes Gasparini (1988, p. 12): “[...] Lote é uma porção de terreno que tem ao menos uma frente para a via pública, embora a Lei de Parcelamento do Solo Urbano não o haja definido. Pode ter, no entanto, mais de uma, como ocorre nos lotes de esquina e em alguns arruamentos. Nos arruamentos, algumas quadras são os próprios lotes. A Lei de Parcelamento do Solo Urbano define o que é lote mínimo. Este, nos termos do art. 4º, II, é o terreno que tem área de 125m<sup>2</sup> e, no mínimo, cinco metros de frente para uma via pública.

## 5 NO QUE CONSISTE E QUAL É A FINALIDADE DO DIAGNÓSTICO SOCIOAMBIENTAL?

O diagnóstico socioambiental é um estudo técnico apto a auxiliar o Poder Público no planejamento urbanístico-ambiental da cidade.

Esse estudo técnico deve possuir os essenciais elementos previstos no art. 65, § 1º, da Lei n. 12.651/12, *in verbis*:

Art. 65. Na regularização fundiária de interesse específico dos assentamentos inseridos em área urbana consolidada e que ocupam Áreas de Preservação Permanente não identificadas como áreas de risco, a regularização ambiental será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009.

§ 1º O processo de regularização ambiental, para fins de prévia autorização pelo órgão ambiental competente, deverá ser instruído com os seguintes elementos:

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

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

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

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

V - a especificação da ocupação consolidada existente na área;

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

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

VIII - a avaliação dos riscos ambientais;

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

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

O diagnóstico socioambiental tem, entre outras finalidades: 1) a defini-

ção das áreas urbanas como consolidadas; 2) a definição de áreas de relevante interesse ecológico; 3) a definição de áreas de risco; 4) Regularização Fundiária: a) de interesse social (áreas ocupadas até 31/12/2007) e b) de interesse específico (sem marco temporal); e 5) o pagamento por serviços ambientais (PSA).

## 6 QUAIS AS MODALIDADES DE PARCELAMENTO DO SOLO?

O parcelamento de solo urbano, segundo a Lei n. 6.766/79, poderá ocorrer mediante loteamento ou desmembramento <sup>14</sup>. Já o desdobro se constitui na divisão de um lote sem o objetivo de urbanização, não se sujeitando aos efeitos da referida Lei, considerando que não detém potencialidade de influir nos padrões urbanísticos de uma cidade.<sup>15</sup>

O parcelamento de solo para fins urbanos, em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, deverá encontrar previsão no plano diretor ou em lei municipal. Se previsto em lei municipal, esta não poderá estar em desacordo com o plano diretor, visto que esse é instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbanos.<sup>16</sup>

Por sua vez, o parcelamento de solo para fins urbanos, de imóvel rural localizado fora de zona urbana ou de expansão urbana, assim definidas por lei municipal, conforme Instrução INCRA n. 17-B/1980, rege-se pelas dispo-

14 CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÕES DEMOLITÓRIA C.C PERDAS E DANOS E ANULAÇÃO PARCIAL DE PROJETO DE DESMEMBRAMENTO E RESPECTIVO REGISTRO IMOBILIÁRIO. VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC. INEXISTÊNCIA. LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM RECONHECIDA. DECRETO-LEI N. 271/67. LUCROS CESSANTES. VERIFICAÇÃO DE EXISTÊNCIA. INCIDÊNCIA DA S.7/STJ. RECURSO ESPECIAL CONHECIDO EM PARTE E IMPROVIDO.

1. Tendo o tribunal de origem apreciado, com a devida clareza, toda a matéria relevante para a apreciação e julgamento do recurso, não há falar em violação ao art. 535 do Código de Processo Civil.

2. Possui interesse e legitimidade de propor ação demolitória, o proprietário que teve impedido o livre acesso a seu imóvel mediante obstáculo construído em via pública. Inaplicabilidade do prazo previsto no art. 576 do Código Civil de 1916.

3. Segundo o disposto no Decreto-Lei nº 271/67, **no loteamento exige-se a previsão de infra-estrutura, com criação de vias públicas e outros espaços e equipamentos urbanos, que passam a integrar o domínio público do Município desde a data da inscrição do loteamento (art. 4º). No desmembramento, parcelamento de área de menor complexidade, tal exigência é dispensada, porque são suficientes o sistema viário e os logradouros públicos existentes.** Nada impede, contudo, que, como no caso em exame, o proprietário desmembrador opte por criar via de acesso, cedendo a faixa respectiva ao Município, conforme constou do Projeto aprovado pela municipalidade e registrado no Registro Imobiliário, de inteira ciência dos compradores das novas áreas.

4. A verificação da não ocorrência de prejuízos indenizáveis esbarra no óbice previsto no enunciado n.7 da súmula do STJ, segundo o qual "A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial".

5. Recurso especial conhecido em parte, ao qual se nega provimento.

(REsp 323.821/RJ, Rel. Ministra MARIA ISABEL GALLOTTI, QUARTA TURMA, julgado em 06/12/2011, DJe 16/12/2011)

15 Nesse sentido a posição consagrada do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo: Se não é a gleba que está sendo dividida em lotes, mas, simplesmente, um lote (de 500m<sup>2</sup>) que está sendo desdobrado em duas partes, não se trata de desmembramento, mas de simples desdobre, não sujeito à Lei n. 6.766/79. (Ap. 826-0, do Conselho Superior da Magistratura do TJSP, de 17-2-82)

16 Conforme § 1.º do art. 182/CRFB, c/c parágrafo único do art. 140/CESC e art. 40, caput/EC.

sições do Decreto n. 59.428, de 27/10/66 e do art. 53 da Lei n. 6.766/79. Sobre as competências da autarquia federal nessa hipótese de parcelamento do solo, o item 3 da referida Resolução INCRA assim estabelece:

3.1 O parcelamento, para fins urbanos, de imóvel rural localizado fora de zona urbana ou de expansão urbana, assim definidas por lei municipal, rege-se pelas disposições do art. 96, do Decreto n.º 59.428, de 27/10/66, e do art. 53, da Lei n.º 6.766, de 19/12/79.

3.2 Em tal hipótese de parcelamento, caberá, quanto ao INCRA, unicamente sua prévia audiência.

3.3 Os parcelamentos com vistas à formação de núcleos urbanos, ou à formação de sítios de recreio, ou à industrialização, somente poderão ser executados em área que:

- a) por suas características e situação, seja própria para a localização de serviços comunitários das áreas rurais circunvizinhas;
- b) seja oficialmente declarada zona de turismo ou caracterizada como de estância hidromineral ou balnearia;
- c) comprovadamente tenha perdido suas características produtivas, tornando antieconômico o seu aproveitamento.

Ainda, será possível a alteração do solo rural, para fins urbanos, se, em ato complexo, não se opuser o INCRA e, quando houver órgão metropolitano, cabendo ao Município a aprovação (art. 53 da Lei n. 6.766/79).<sup>17</sup>

Finalmente, o parcelamento de solo, para fins agrícolas, de imóvel rural localizado fora de zona urbana ou de expansão urbana, assim definidas por lei municipal, rege-se pelas disposições do art. 61 da Lei n. 4.504/64, do art. 10 da Lei n. 4.947/66, do art. 93, e ss, do Decreto n. 59.428/66 e do art. 8º da Lei n. 5.868/72.

## 7 O QUE É LOTEAMENTO?

O loteamento ocorre pela subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação, exigindo prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes ou a abertura de novas vias e de novos logradouros públicos.<sup>18</sup>

17 Ap. 78.282-2, da 12ª Câm. Cível do TJSP, de 23-10-1984, em RT 595/94, apud Rizado, Arnaldo. Processo de compra e venda e parcelamento do solo urbano: Leis 6766/79 e 9785/99, 6. ed. ver. e ampl., São Paulo: ed. RT, 2003., p. 36.

18 § 1º do art. 2º da Lei n. 6.766/79

## 8 O QUE É DESMEMBRAMENTO?

Segundo redação do § 2º do art. 2º da Lei n. 6.766/79, é “a subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique a abertura de novas vias e logradouros públicos nem prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes.”

Percebe-se, pois, que a caracterização do parcelamento do solo, na modalidade desmembramento, pressupõe um estado de coisas mais avançado que o loteamento, dispensando-se o parcelador exclusivamente da execução de obras, infraestruturas e equipamentos quando preexistentes à aprovação do empreendimento.<sup>19-20</sup>

Infere-se, a partir desses conceitos, que o desmembramento é uma forma de parcelamento do solo, em tese, mais simplificada e conveniente ao empreendedor do que o loteamento, já que o ônus referente à abertura de novas vias ou ampliação de vias existentes e instalação da respectiva infraestrutura é responsabilidade do requerente, dando margem a burlas e, no mais das vezes, gerando os maiores *deficits* de áreas de uso comum (destinadas à implantação de áreas verdes e de uso comunitário), para servir os novos adquirentes dos lotes oriundos do respectivo empreendimento (ex.: creches, postos de saúde, escolas, etc.).

Observa-se que a efetivação do parcelamento do solo, no território urbano brasileiro, tem ocorrido de forma fragmentada. Normalmente, uma grande gleba é desmembrada, resultando em grandes áreas remanescentes. Essas áreas são desmembradas, novamente, de acordo com o interesse privado. Nesse processo, o planejamento urbano local é desconsiderado, resultando em prejuízos para o desenvolvimento adequado das cidades.

19 Quanto às distinções fáticas e jurídicas entre loteamento e desmembramento, ver Consulta n. 9/08, do Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente, documento anexo.

20 **Jurisprudências:** CIVIL. ASSOCIAÇÃO. LOTEAMENTO REGULAR. FRACIONAMENTO. QUALIFICAÇÃO COMO NOVO LOTEAMENTO. IMPOSSIBILIDADE. DESMEMBRAMENTO. INSTITUTO DISTINTO. PROMESSA DE COMPRA E VENDA DE FRAÇÃO DESTACADA. INADIMPLÊNCIA DOS ASSOCIADOS PROMITENTES COMPRADORES. RESCISÃO. IMPERATIVIDADE. CONSIGNAÇÃO EM PAGAMENTO. MORA JÁ CARACTERIZADA. ELISÃO. INVIABILIDADE.

[...]

4. APELAÇÃO CONHECIDA E IMPROVIDA. UNÂNIME.

“o lote pertencente e fracionado pela apelada já está situado em solo urbano devidamente loteado, tanto que está inserido no perímetro da cidade satélite de Recanto das Emas. Como corolário dessa constatação é evidente que, já integrando loteamento levado a efeito pelo Poder Público de conformidade com as exigências legais, não pode ser objeto de novo loteamento, podendo, quando muito, ser objeto de desmembramento, instituto, frise-se, ante a afinidade que os apelantes demonstram por conceitos jurídicos, diverso do loteamento, conquanto ambos integrem o gênero parcelamento, consoante se afere do estampado no artigo 2º, §§ 1º e 2º, da Lei n. 6.766/79”

(TJDF. Ap. Civ. n. 20050910121080APC. Acórdão n. 319.024. Órgão Julgador: 2ª Turma Cível. Relator: Des. Teófilo Caetano. Julgado em: 27-08-2008).

Deve-se atentar, portanto, aos casos que indiquem a promoção de desmembramentos sucessivos, que, ao final, configurem evidente loteamento, mas, ausentes as áreas de uso comum e os equipamentos comunitários. Estar-se-ia diante de burla à Lei de Parcelamento do Solo.

**Um exemplo comum dessa hipótese ocorre na doação e destaque de áreas destinadas a prolongamento e abertura de ruas ao Município, muitas vezes realizados mediante autorização por lei ou decreto municipal, podendo perfazer não interesse justo e legítimo, mas o efetivo início de loteamento clandestino, a ser implantado por meio de sucessivos desmembramentos. Nesses casos, percebe-se a sensível piora da qualidade de vida dos municípios, resultando maior tráfego de veículos, falta de equipamentos públicos, entre outras deficiências.**

Ressalta-se que o Órgão Municipal, quando da análise de projetos de desmembramento, deveria verificar a caracterização do entorno, das vias existentes e a harmonização do projeto de desmembramento com o sistema viário atual e futuro. A imagem a seguir ilustra uma possibilidade de prejuízo à malha urbana decorrente de desmembramentos fragmentados.

Portanto, são comuns os desmembramentos incidentes em glebas remanescentes de glebas maiores em que já tenham ocorrido loteamentos previamente aprovados, em relação às quais ocorrem prolongamentos fraudulentos de ruas ilicitamente doadas ao Município, destinadas a lugar algum e sem que haja um prévio resguardo de áreas proporcionais de uso comum.

O objetivo dessas doações é o de fraudar a ordem urbanística mediante o aproveitamento, com a conivência do Poder Público (por conluio ou ignorância), da área total desmembrada para fins de alienação, enquanto que, para os loteamentos, exige-se destinação de áreas (pelo menos 35%) para implantação de equipamento urbano e comunitário, sistemas de circulação e espaços livres de uso público.

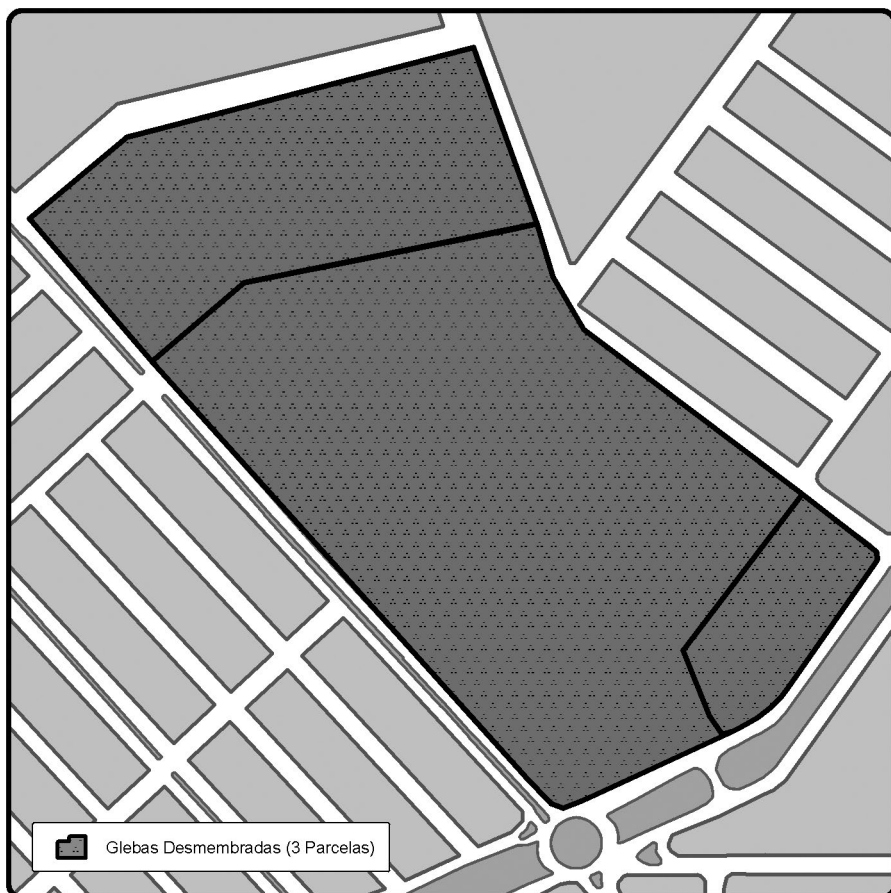
Compete ao Promotor de Justiça fiscalizar a prévia existência ou exigir, nos projetos e desmembramentos, a constituição das áreas de uso comum eventualmente não disponibilizadas à sociedade, proporcionais às áreas a serem desmembradas. Em tais casos, entretanto, recomenda-se uma análise com razoabilidade nos casos concretos, quanto à possibilidade e necessidade de tais exigências, considerando as múltiplas variáveis urbanas que envolvem tais áreas remanescentes e as situações fáticas que poderão dificultar ou im-



possibilitar seu cumprimento, como é o caso de glebas de pequena extensão e exíguo número de lotes a serem constituídos, dos desmembramentos sem intenção de venda (ex.: decorrentes de partilhas, adjudicações), entre outros, situações que poderão exigir do Poder Público Municipal compensações diárias pelo resultado prático equivalente.

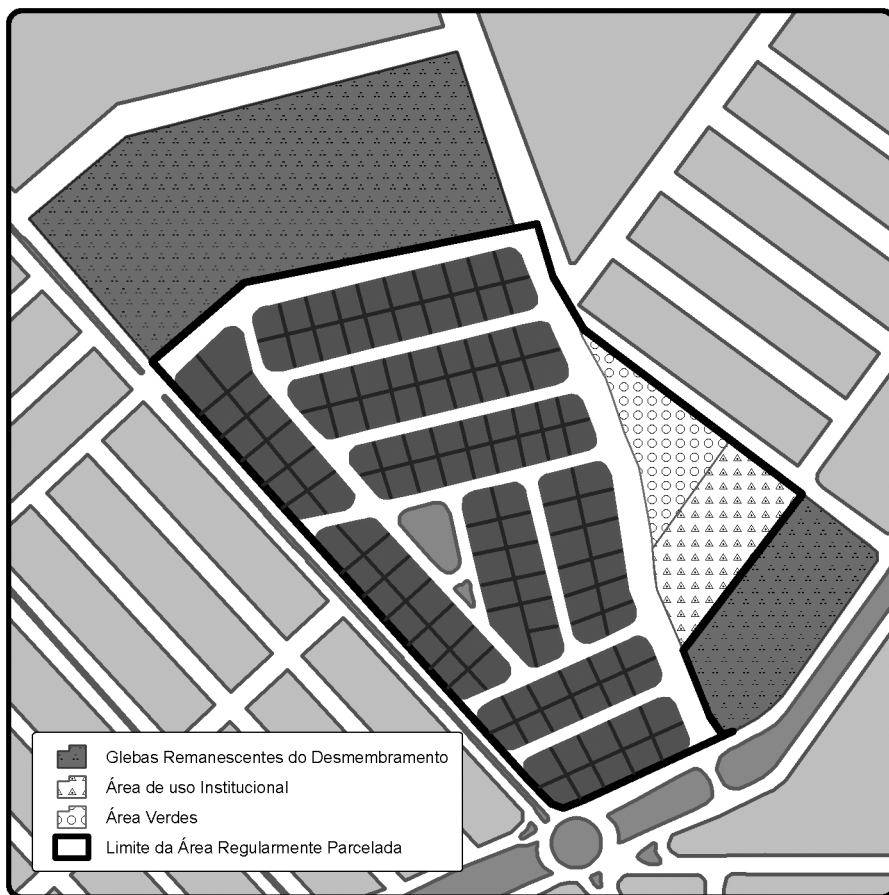
Para ilustrar o que foi dito acima, são apresentadas, a seguir, três sequências de imagens. A primeira com as hipóteses de loteamento regular e desmembramento, executados com violação à ordem urbanística. E, nas sequências seguintes, a situação oposta (regular).

Inicialmente, verifica-se a existência de uma grande gleba desmembrada em três novas glebas.



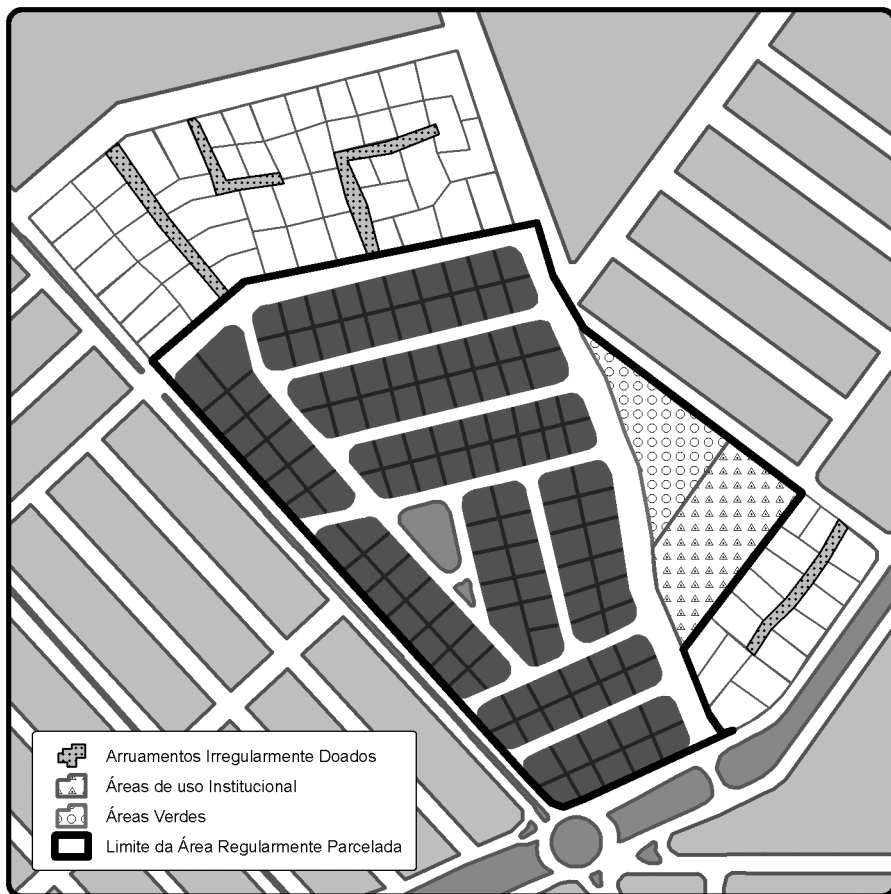
Fonte: CIP

No meio da gleba maior, é aprovado pelo Município e constituído um loteamento regular, composto de lotes e áreas de uso comum (sistemas viários, áreas verdes e de uso comunitário, à razão de 35% da área total do empreendimento), remanescendo outras duas áreas desmembradas para aproveitamento futuro.



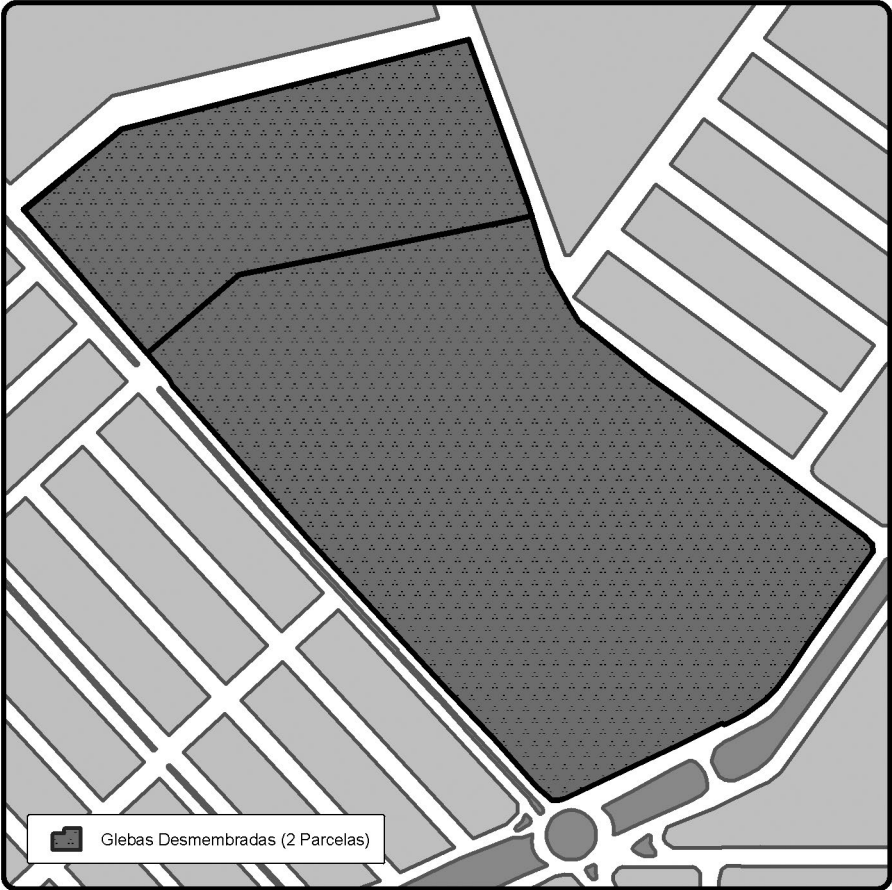
Fonte: CIP

Na sequência, o empreendedor doa ao Município várias ruas, em sua maioria destinadas a lugar algum e em desacordo com o planejamento municipal de expansão e desenvolvimento da cidade, no intuito de aproveitar integralmente os espaços das glebas remanescentes para constituição de lotes, sem destinar quaisquer áreas de uso comum correspondentes a elas, em prejuízo da ordem urbanística.



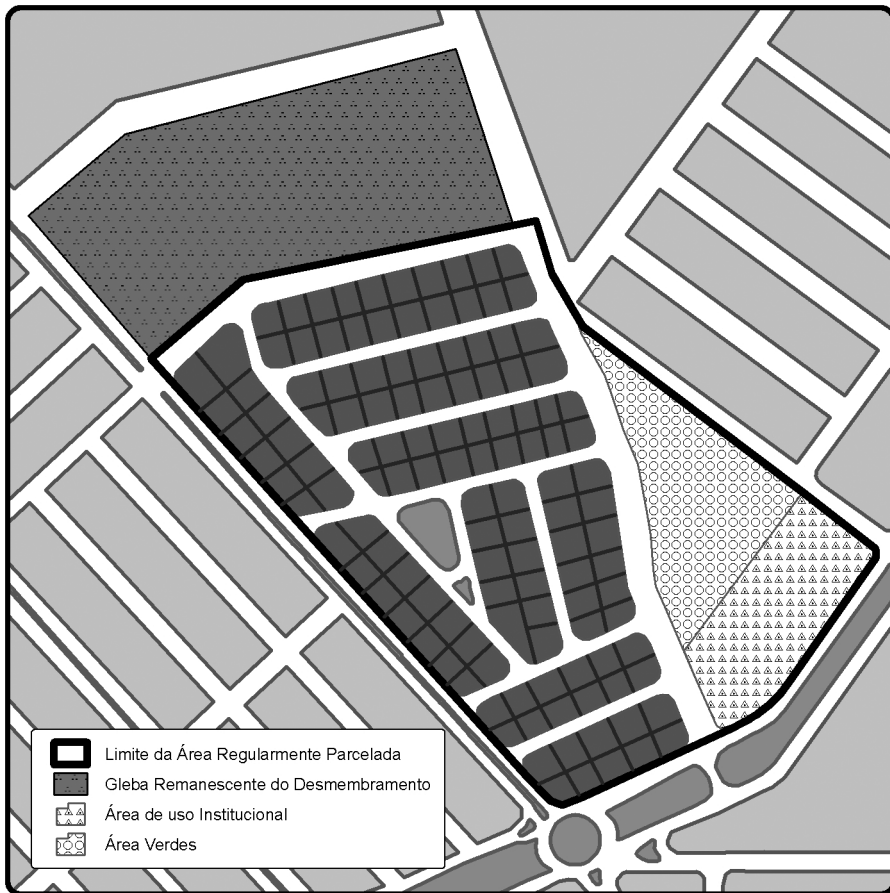
Fonte: CIP

Já a segunda sequência apresenta inicialmente uma grande gleba desmembrada em duas novas glebas.



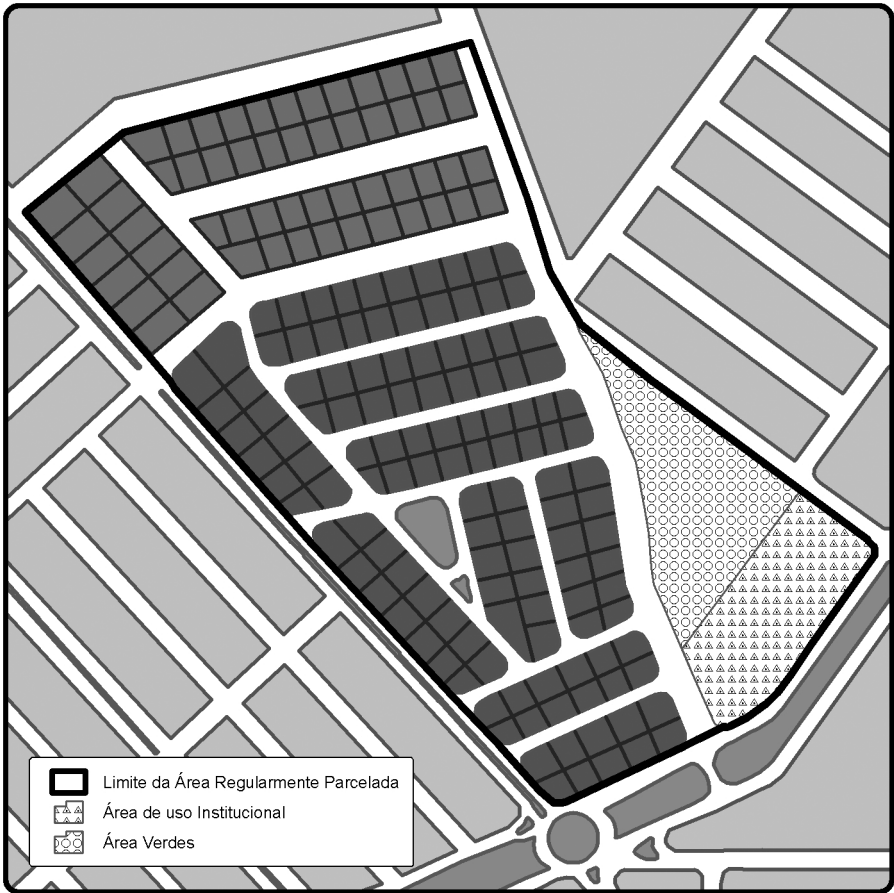
Fonte: CIP

Em seguida, o empreendedor aprova um loteamento, destinando áreas de uso comum proporcionais tanto à gleba loteada quanto à remanescente.

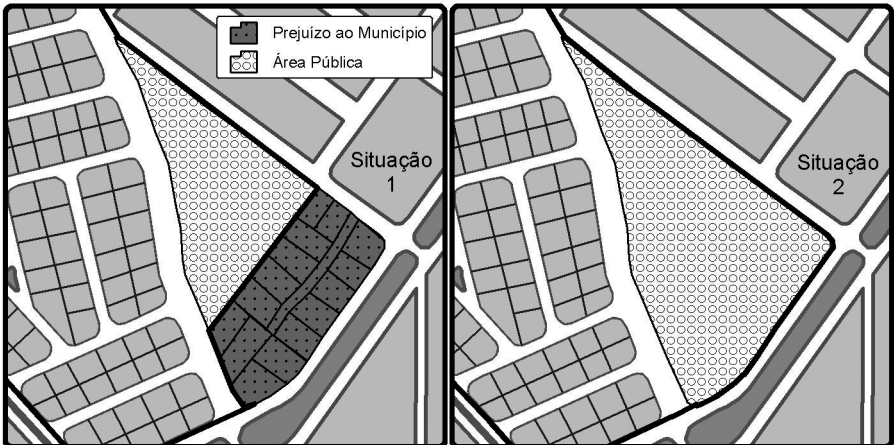


Fonte: CIP

Por fim, o empreendedor realiza o parcelamento da gleba remanescente em lotes, não resultando qualquer prejuízo à ordem urbanística, em vista do prévio resguardo das áreas de uso comum para ambas as glebas parceladas.



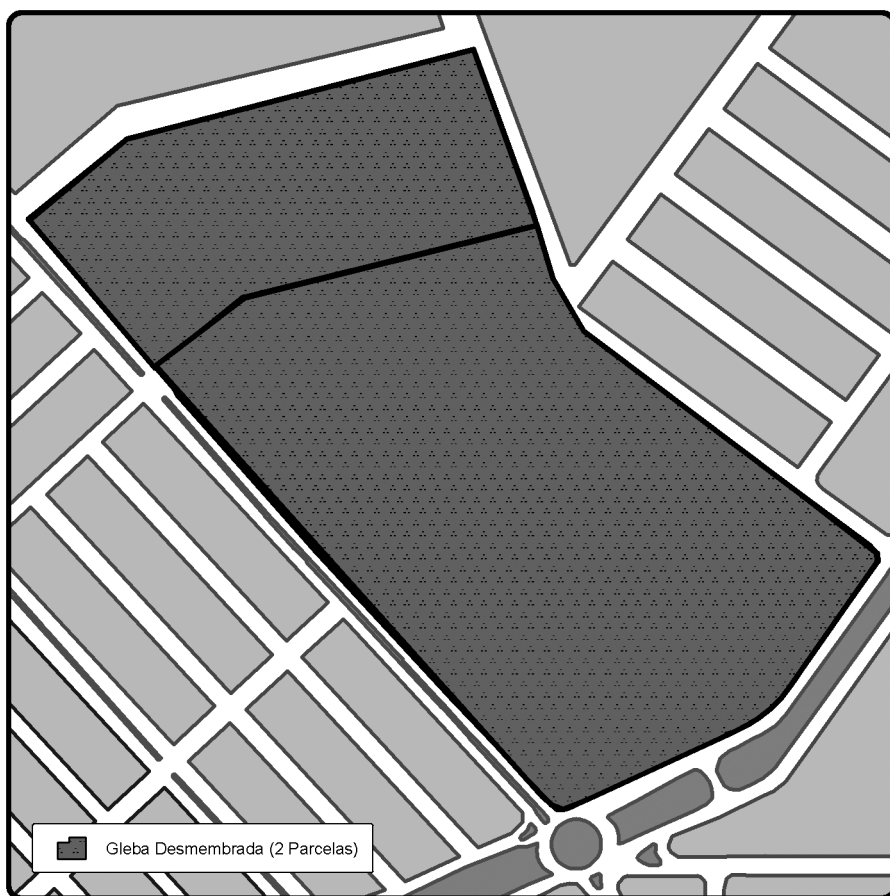
Fonte: CIP



Fonte: CIP

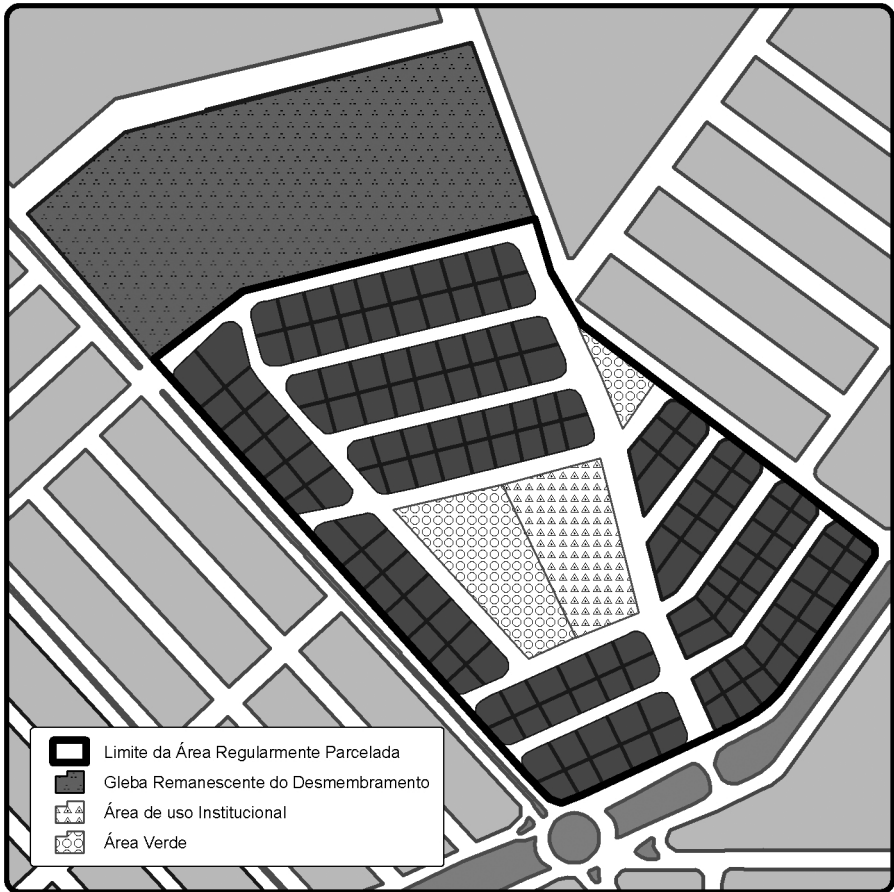
Percebe-se, da imagem comparativa, uma modalidade de fraude que contribui para o desenvolvimento urbanístico desordenado e insustentável dos Municípios brasileiros, pela venda indevida de áreas que deveriam ser destinadas ao uso comum do povo, merecendo especial atenção fiscalizatória, a tal título, pelo Ministério Público.

Já a terceira sequência apresenta, inicialmente, uma gleba maior desmembrada em duas novas glebas.



*Fonte: CIP*

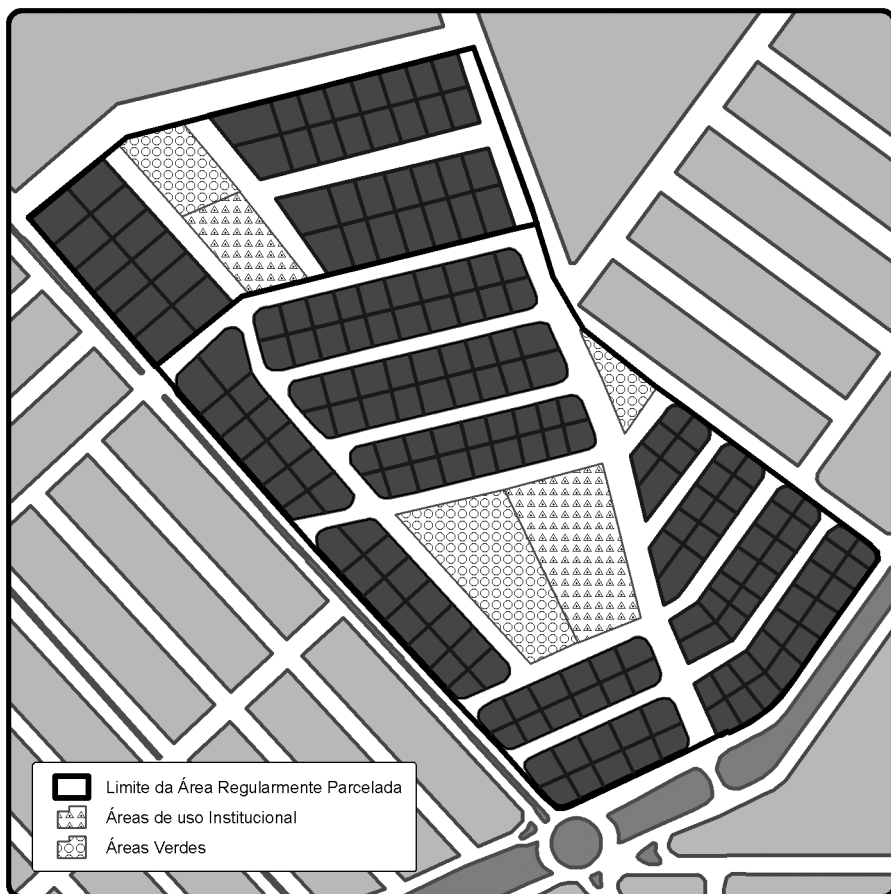
Ato contínuo, o empreendedor aprova um loteamento, destinando áreas de uso comum proporcional à gleba loteada.



Fonte: CIP

Por fim, o empreendedor realiza o parcelamento da gleba remanescente em lotes, por meio de um novo loteamento (e não desmembramento), destinando área verde e institucional proporcionais (35% da gleba), não resultando qualquer prejuízo à ordem urbanística, em vista do resguardo, na nova área parcelada, de 35% destinados às áreas de uso comum em institucional referentes à respectiva gleba.





Fonte: CIP

### **Área Comunitária Institucional (ACI) e Área Verde de Lazer (AVL)**

A orientação urbanística mais sofisticada, já adotada por alguns Municípios do Estado em seus Planos Diretores, é incluir para todas as modalidades de parcelamento do solo ali previstas, inclusive para desmembramento, com o fito de fornecer à população o adequado desenvolvimento sustentável e ordenado da cidade, as seguintes áreas:

- Área Comunitária Institucional (ACI) - são aquelas destinadas a todos os equipamentos comunitários ou aos usos institucionais, necessários à garantia do funcionamento satisfatório dos demais usos urbanos e ao bem estar da população;

- Área Verde de Lazer (AVL) - são os espaços urbanos ao ar livre de uso e domínio público que se destinam à prática de atividades de lazer e recreação, privilegiando quando seja possível a criação ou a preservação da cobertura vegetal.

## 9 O QUE SÃO O DESDOBRO E O REMEMBRAMENTO?

O desdobro se constitui na divisão de um lote sem o objetivo de urbanização, constituindo novos lotes, com matrículas distintas.<sup>21</sup>

Já o remembramento destina-se a realizar a fusão ou unificação de dois lotes ou mais, para a formação de um novo, pelo reagrupamento desses de forma contígua, com a decorrente constituição de um terreno maior. Assim como no desdobro, o terreno resultante do remembramento é considerado juridicamente um novo imóvel, com matrícula própria e área distinta, o qual possuirá limites e confrontações diferentes.

Por se tratar de procedimentos administrativos sem interferência na ordem urbanística municipal, o desdobro e o remembramento não se submetem às exigências do registro especial do art. 18, sendo regulados pela legislação dos Municípios.

## 10 O QUE É UM LOTEAMENTO IRREGULAR?

É aquele que, muito embora aprovado pelo poder público e/ou registrado no registro de imóveis competente, não foi executado atendendo às exigências da Lei n. 6.766/79 (ex.: ausência de infraestrutura, de área comunitária, área verde, etc.)

---

<sup>21</sup> Nesse sentido, a posição consagrada do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo: Se não é a gleba que está sendo dividida em lotes, mas, simplesmente, um lote (de 500m<sup>2</sup>) que está sendo desdobrado em duas partes, não se trata de desmembramento, mas de simples desdobre, não sujeito à Lei n. 6.766/79. (Ap. 826-0, do Conselho Superior da Magistratura do TJSP, de 17/2/82).

## 11 O QUE É UM LOTEAMENTO CLANDESTINO?

É aquele que não possui a aprovação do poder público e/ou o registro no cartório de registro de imóveis competente, de maneira que resulta inviabilizada a matrícula e individualização dos respectivos lotes.

## 12 QUAIS SÃO AS ÁREAS DE USO COMUM QUE DEVEM OBRIGATORIAMENTE INTEGRAR O PARCELAMENTO DO SOLO URBANO?

As áreas de uso comum, responsáveis por assegurar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, levando em consideração o lazer, a infraestrutura necessária e a integração do homem com o meio ambiente, são constituídas por:

### Jurisprudências:

APELAÇÕES CÍVEIS - LOTEAMENTO APROVADO E REGISTRADO NO REGISTRO DE IMÓVEIS - **ÁREA RESERVADA AO MUNICÍPIO PARA IMPLANTAÇÃO DE VIA PÚBLICA** - INCORPORAÇÃO AO DOMÍNIO PÚBLICO - INTELIGÊNCIA DO ART. 22 DA LEI DO PARCELAMENTO DO SOLO URBANO - **AVERBAÇÃO NA MATRÍCULA DO IMÓVEL CANCELANDO A RESERVA DA ÁREA TORNANDO-A LIVRE PARA USO DO LOTEADOR** - NULIDADE - BEM PÚBLICO INDISPONÍVEL - ILEGITIMIDADE PASSIVA DAS PESSOAS NÃO INDICADAS A SUPORTAREM OS EFEITOS DA SENTENÇA - RECURSOS DESPROVIDOS. A jurisprudência predominante assentou entendimento no sentido de que a aprovação e o registro do projeto passam as áreas destinadas às vias e logradouros públicos, em terreno loteado, ao domínio público, independentemente de título aquisitivo e transcrição. (STJ - Resp n. 10.703/SP - Rel. Min. Wlademar Zveiter)(...) [GRIFEI]

(TJSC. Ap. Cív. n. 2007.041804-0, de Biguaçu. Órgão Julgador: 2ª Câmara de Direito Público. Relator: Des. Cid Goulart. Julgado em: 19-01-2009).

### Em sentido contrário, porém mediante compensação em área semelhante:

AÇÃO POPULAR - DIREITO AMBIENTAL - **ÁREA VERDE** - BEM DE USO COMUM - **DESAFETAÇÃO PELO Poder Público** - **DESTINAÇÃO DE NOVA ÁREA** - POSSIBILIDADE.

É consentido ao Poder Público, mediante manifestação expressa de vontade e autorização da Casa Legislativa, alterar

a destinação pública anteriormente dada ao imóvel, desde que passíveis de valoração econômica, de modo a incorporar-lhes ao seu domínio privado.

Com a destinação de uma outra área verde, atendeu-se, tanto os interesses financeiros do Ente Municipal quanto à função social do espaço verde, que se caracteriza como o interesse público.

Ademais, nada consta nos autos a respeito da impossibilidade de devastação do espaço verde, tendo em vista que não se tratava de patrimônio de proteção ambiental legalmente constituído.

(TJSC. Ap. Cív. n. 2002.015614-6, de Santo Amaro da Imperatriz. Órgão Julgador: Primeira Câmara de Direito Público. Relator: Des. Volnei Carlin. Julgado em: 14-04-2005).

**1) área institucional** - destinada à edificação de equipamentos comunitários, como praças, ginásios de esporte, salão comunitário, entre outros conforme o art. 4º, § 2º, da Lei n. 6.766/79: - "Consideram-se comunitários os equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares".

**2) área de arruamento** - destinada à abertura de vias de circulação na gleba, feita pelo proprietário, com prévia aprovação da Prefeitura e transferência gratuita das áreas das ruas ao Município, como pode ser realizado por este para interligação do seu sistema viário, caso em que deverá indenizar as faixas necessárias às vias públicas.<sup>22</sup>

**3) área verde** - destinada aos espaços de domínio público que desempenhem função ecológica, paisagística e recreativa, propiciando a melhoria da qualidade ambiental, funcional e estética da cidade, sendo dotados de vegetação e espaços livres de impermeabilização, admitindo-se intervenções mínimas como caminhos, trilhas, brinquedos infantis e outros meios de passeios e divertimentos leves. Nesse sentido, são os ensinamentos de Gabriel Montilha:<sup>23</sup>

Sabemos que as chamadas áreas verdes contribuem com o aumento da umidade relativa do ar, reduzindo as doenças respiratórias; reduz a poluição sonora; melhora a temperatura do ambiente; auxilia na absorção dos gases expelidos pelos veículos (CO<sub>2</sub>), reduzindo a poluição do ar; proporciona efeito positivo no comportamento humano, sendo que as cidades mais arborizadas têm menores índices de violência e problemas psicológicos; favorece no controle sobre a proliferação de vetores de doenças, particularmente os insetos, pois fornece um ambiente adequado para o

22 ALVARENGA, Luiz Carlos. **O parcelamento do solo urbano**. Revista Eletrônica. ISSN 1677-4280.v6.n1. Ano 2007. disponível em: <[revista.uepb.edu.br/index.php/qualitas/article/view/85/97](http://revista.uepb.edu.br/index.php/qualitas/article/view/85/97)> Acesso em: 5/10/09.

23 MONTILHA, Gabriel. **A Obrigação de se manter a reserva florestal legal em imóvel urbano**. Disponível em: <[http://www.meioambiente.caop.mp.pr.gov.br/arquivos/File/reserva\\_legal\\_urbana.pdf](http://www.meioambiente.caop.mp.pr.gov.br/arquivos/File/reserva_legal_urbana.pdf)> Acesso em: 19/08/2013.

desenvolvimento dos predadores (pássaros); favorece também a infiltração das águas fluviais evitando as enchentes e proporcionando a recarga do lençol freático.

Ainda sobre a função da área verde, de acordo com José Afonso da Silva<sup>24</sup>:

Daí a grande preocupação do Direito Urbanístico com a criação e preservação das áreas verdes urbanas, que se tornaram elementos urbanísticos vitais. Assim, elas vão adquirindo regime jurídico especial, que as distinguem dos demais espaços livres e de outras áreas "non aedificandi", até porque se admitem certos tipos de construção nelas, em proporção reduzidíssima, porquanto o que caracteriza as áreas verdes é a existência de vegetação contínua, amplamente livre de edificações, ainda que recortada de caminhos, vielas, brinquedos infantis e outros meios de passeios e divertimentos leves, quando tais áreas se destinem ao uso público.

O regime jurídico de áreas verdes pode incidir sobre espaços públicos ou privados. Realmente, a legislação urbanística poderá impor aos particulares a obrigação de preservar áreas verdes existentes em seus terrenos, ou mesmo impor a formação, neles, dessas áreas, ainda que permaneçam com sua destinação ao uso dos próprios proprietários. É que, como visto, as áreas verdes não têm função apenas recreativa, mas importam em equilíbrio do meio ambiente urbano, finalidade a que tanto se prestam as públicas como as privadas.

Fica clara a distinção entre área verde e outras áreas de preservação. Apesar da preservação arbórea comum às duas, a primeira permite construções e a intervenção direta do homem para o lazer, a segunda, não. Enquanto as áreas de preservação permanente o são por características naturais, as áreas verdes podem ser criadas e ter sua localização determinada pelo loteador.

## 13 QUAL O PERCENTUAL DA GLEBA QUE DEVE SER DESTINADO PARA AS ÁREAS DE USO COMUM PELO EMPREENDEDOR?

O art. 8º, inciso I, da Lei n. 6.063/82, que trata do parcelamento do solo urbano em Santa Catarina, previu a exigência do **percentual mínimo de 35%** da gleba a ser destinada às áreas de uso comum:

Art. 8º - Os projetos de loteamento de que trata a presente Lei deverão atender aos seguintes requisitos:

I - as áreas destinadas a sistema de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário e espaços livres de uso público, não poderão ser inferiores a 35% (trinta e cinco por cento) da gleba;

A interpretação literal da Lei Estadual n. 6.063/82 leva-nos, em um

<sup>24</sup> SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 2ª ed. Rev. E atual., São Paulo: MALHEIROS EDITORES LTDA, 1995. (p. 247)

primeiro momento, à compreensão do cálculo da porcentagem sobre a gleba, ou seja, sobre a totalidade da área. José Afonso da Silva<sup>25</sup> define que “*Gleba* é a área de terra que não foi ainda objeto de arruamento ou de loteamento”.

Nesse sentido, o Tribunal de Justiça de Santa Catarina esclarece, em decisão, o dever de ser “[...] **resguardado o percentual de 35%** da área ao Poder Público, no caso de loteamento, porém, **levando-se em conta a área como um todo**, e não como lotes autônomos”.<sup>26</sup>

A gleba é a área total do terreno, logo, compreende as áreas de preservação permanente e áreas remanescentes, que poderão ser objeto de parcelamento do solo no futuro.

Entretanto, a compreensão que vem sendo dada a essa exigência pelo Órgão Licenciador Estadual (FATMA) é a de que os 35% deverão recair sobre a área útil passível de parcelamento do solo, excluindo-se deste montante a área de preservação permanente, eventualmente, existente na gleba. Ex.: imóvel com 110 hectares, sendo 10 hectares de área de preservação permanente, a área de uso comum deverá ser de, no mínimo, 35 hectares ou 35% da área útil do imóvel para fins de parcelamento.

Essa interpretação parece-nos a mais justa, não apenas para assegurar a correlação percentual de área comum em relação à área útil do empreendimento, afastando o excesso de limitação do direito de propriedade, como também no sentido de proteger a área de preservação permanente do seu uso indevido, por exemplo, como área verde ou institucional.<sup>27</sup>

É sempre bom lembrar que não se pode confundir áreas verdes com as áreas de preservação permanente, como aquelas faixas ao longo de cursos d’água,<sup>28</sup> as quais não poderão, de regra, sofrer sobreposição dos espaços livres de uso público, por conta de sua natureza *non aedificandi*.

25 SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 324.

26 TJSC. **Apelação Cível n. 1996.006965-8, de Brusque**. Órgão Julgador: Segunda Câmara de Direito Comercial, Relator: Alcides Aguiar. DJ: 27/08/1997.

27 O mesmo critério de utilização de área aproveitável, com o fito de resguardar as Áreas de Preservação Permanente, foi utilizado pelo Superior Tribunal de Justiça para efeito de cálculo em que se define os tamanhos da propriedade, embora tratando-se de imóveis rurais passíveis de reforma agrária. Conforme notícia que divulgou a decisão referente ao Recurso Especial n. 1161624: “Ao relatar o processo, o ministro Humberto Martins entendeu como correta a disposição do TRF1 de interpretar a questão dentro da lógica do Estatuto da Terra. [...] o TRF1 integrou a norma com as disposições constantes do parágrafo 3º do artigo 50 do Estatuto da Terra, com redação dada pela Lei n. 6.746/1979. Ali, está expressa a disposição de que **somente a área aproveitável do imóvel faz parte do cálculo**. [...] O voto foi seguido de forma unânime pelos demais ministros da Segunda Turma, que ressaltaram, na própria sessão de julgamento, a importância da decisão proferida. Para os magistrados, a decisão do STJ pode inibir eventuais abusos no processo de reforma agrária brasileiro, evitando que o poder público intervenha em áreas de interesse ecológico que, a partir de critérios equivocados, pudessem ser classificadas como grandes propriedades improdutivas.

28 ARFELL, Amauri Chaves. **Áreas Verdes e de Lazer: considerações para sua compreensão e definição na atividade urbanística de parcelamento do solo**. in Revista de Direito Ambiental. Coordenação: Antônio Herman V. Benjamin e Édís Milaré. n. 33, Ano 9. jan-março/2004. São Paulo: Revista dos Tribunais. p.46

## 14 NAS ÁREAS DE USO COMUM, QUAIS OS PERCENTUAIS QUE DEVERÃO SER RESGUARDADOS PARA AS ÁREAS INSTITUCIONAL, DE ARRUAMENTO E ÁREA VERDE?

O Município estabelecerá os usos permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação, o qual, em tese, poderá deixar de atender a contento as exigências urbanísticas, especialmente com a possibilidade de redução dos equipamentos urbanos e espaços de lazer, razão pela qual, nesse aspecto, é sugerida uma atenção especial.

Conforme ensinamento doutrinário, e não apenas legislativo, o conjunto das áreas de uso comum deve alcançar o mínimo de 35% da gleba a ser arruada, distribuídas da seguinte maneira: “As regras, mais ou menos, são do seguinte teor: da área total do plano de arruamento e loteamento serão destinados, no mínimo: I – 20% para vias de circulação; II – 15% para áreas verdes; III – 5% para áreas institucionais”.<sup>29</sup>

A título exemplificativo, em Biguaçu, o mínimo é de: 20% para o sistema de circulação, 7% para áreas verdes e 8% para equipamentos urbanos e comunitários (art. 85 da Lei Complementar de Biguaçu n. 12/2009).

Com relação às demais exigências,<sup>30</sup> o legislador deixou consignados limites mínimos de área do lote (125m<sup>2</sup>)<sup>31</sup> e distanciamento de águas correntes e dormentes – 15m de cada lado – e de articulação das vias adjacentes oficiais. Neste último, busca evitar a implantação de loteamentos em áreas sem qualquer comunicação com o perímetro urbano, ou seja, em locais inóspitos, razão pela qual se exige que as vias de circulação devem preexistir e, portanto, constar em mapas oficiais do Município. Naquele, o objetivo é o resguardo à segurança

29 SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 4ª ed. Rev. E atual., São Paulo: MALHEIROS EDITORES LTDA, 2006. p.337

30 Incisos II ao IV do art. 4º da Lei n. 6.766/79

31 **Jurisprudência:**

1.

APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO DE DESMEMBRAMENTO DE IMÓVEL URBANO - ÁREA MENOR DO QUE ÀQUELA EXIGIDA PELA MUNICIPALIDADE PARA A CONSTITUIÇÃO DE UM LOTE - IMPOSSIBILIDADE DE DESMEMBRAMENTO - COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA LEGISLAR SOBRE O PARCELAMENTO DO SOLO OUTORGADA PELA CONSTITUIÇÃO - NECESSIDADE DE ORGANIZAÇÃO DO MEIO URBANÍSTICO - EXEGESE DOS ARTS. 30, VIII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E 3º DA LEI N. 6.766/79 - SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA MANTIDA - RECURSO DESPROVIDO

(...)

Na hipótese, o lote que os autores pretendem parcelar, isto é, desmembrar de outro, possui área de 198m<sup>2</sup>. Entretanto, como se viu, a área mínima exigida pelo Município de São Joaquim é de 360m<sup>2</sup>. Assim, é evidente que o imóvel dos autores não se enquadra no limite mínimo para loteamento, motivo pelo qual não pode ser desmembrado. [GRIFEI] (TJSC. Ap. Civ. n. 2004.020754-9, de São Joaquim, Terceira Câmara de Direito Civil. Relator: Des. Marcus Túlio Sartorato. DJ 22-05-2007)

das construções em vista da proximidade dos cursos d'água e efeitos advindos das intempéries climáticas.

Vale ressaltar que os requisitos traçados na Lei do Parcelamento são considerados mínimos, ou seja, é necessário ater-se, sempre, às disposições constantes na legislação esparsa.

Exemplificando, podemos citar as questões ambientais envolvidas na implantação do loteamento. Geralmente, há necessidade de corte/supressão de vegetação, sendo imprescindível, nesses casos, a anuência do Órgão Ambiental competente, conforme preceitua a legislação ambiental.<sup>32</sup>

Por fim, referente ao percentual destinado à área verde, será o tema analisado com mais detalhes na pergunta 17.

## **15 É POSSÍVEL AO LOTEADOR DAR DESTINAÇÃO DIVERSA ÀS ÁREAS DESTINADAS AOS EQUIPAMENTOS COMUNITÁRIOS E URBANOS, CONSTANTES DO PROJETO E DO MEMORIAL DESCRITIVO?**

Não, exceto em caso de caducidade da licença municipal ou desistência do loteador, observando-se as exigências do art. 23 (admite-se o cancelamento do loteamento por: **1.** decisão judicial; **2.** a requerimento do loteador antes de qualquer lote ter sido objeto de contrato, com anuência do órgão público responsável; ou **3.** mediante requerimento conjunto formulado pelo loteador e por todos os adquirentes dos lotes, com anuência do órgão responsável).<sup>33</sup>

32 Conforme art. 31 da Lei Federal n. 11.428/2006:

Art. 31. Nas regiões metropolitanas e áreas urbanas, assim consideradas em lei, o parcelamento do solo para fins de loteamento ou qualquer edificação em área de vegetação secundária, em estágio médio de regeneração, do Bioma Mata Atlântica, devem obedecer ao disposto no Plano Diretor do Município e demais normas aplicáveis, e dependerão de prévia autorização do órgão estadual competente, ressalvado o disposto nos arts. 11, 12 e 17 desta Lei.

§ 1 Nos perímetros urbanos aprovados até a data de início de vigência desta Lei, a supressão de vegetação secundária em estágio médio de regeneração somente será admitida, para fins de loteamento ou edificação, no caso de empreendimentos que garantam a preservação de vegetação nativa em estágio médio de regeneração em no mínimo 30% (trinta por cento) da área total coberta por esta vegetação.

§ 2 Nos perímetros urbanos delimitados após a data de início de vigência desta Lei, a supressão de vegetação secundária em estágio médio de regeneração fica condicionada à manutenção de vegetação em estágio médio de regeneração em no mínimo 50% (cinquenta por cento) da área total coberta por esta vegetação.



## 16 QUAIS SÃO OS ITENS QUE INTEGRAM A INFRAESTRUTURA BÁSICA DE UM LOTE (EQUIPAMENTOS URBANOS OU DE UTILIDADE PÚBLICA)? A QUEM COMPETE A SUA EXECUÇÃO?

Integram os equipamentos urbanos o escoamento das águas pluviais, a iluminação pública,<sup>34</sup> o esgotamento sanitário, o abastecimento de água potável, a energia elétrica pública e domiciliar e as vias de circulação pavimentadas.<sup>35</sup>

Quando se tratar de zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social, as exigências de infraestrutura básica constituir-se-ão de, no mínimo, vias de circulação, escoamento das águas pluviais, rede para o abastecimento de água potável e soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar.<sup>36</sup>

A responsabilidade por sua implantação será do loteador e, após a sua aprovação, deverá ser estendida, também, ao Município.<sup>37</sup>

34 A resolução normativa 414/2010 da ANEEL, em seu Art. 21, coloca que a responsabilidade no tocante a iluminação pública será:

Art. 21. A elaboração de projeto, a implantação, expansão, operação e manutenção das instalações de iluminação pública são de responsabilidade do ente municipal ou de quem tenha recebido deste a delegação para prestar tais serviços. (Redação dada pela REN ANEEL 479, de 03.04.2012)

§1º A distribuidora pode prestar os serviços descritos no caput mediante celebração de contrato específico para tal fim, ficando a pessoa jurídica de direito público responsável pelas despesas decorrentes. (Incluído pela REN ANEEL 479, de 03.04.2012)

§2º A responsabilidade de que trata o caput inclui todos os custos referentes à ampliação de capacidade ou reforma de subestações, alimentadores e linhas já existentes, quando necessárias ao atendimento das instalações de iluminação pública, observado o disposto nos §§ 1o a 4o do art. 43. (Incluído pela REN ANEEL 479, de 03.04.2012)

35 § 5º do art. 2º da Lei n. 6.766/79

36 § 6º do art. 2º da Lei n. 6.766/79

37 **Jurisprudências:**

1. “Foi para coibir esse estado de coisas que a Lei n. 6.766/79 veio exigir que o registro do loteamento, com a venda de lotes somente poderia ser feito mediante o comprovante de verificação, pela Prefeitura, da execução das obras exigidas pela legislação municipal, que incluirão, no mínimo, a execução das vias de circulação do loteamento, demarcação dos lotes, quadras e logradouros e das obras de escoamento das águas pluviais (art. 18, inc. V). Isto é, tais obras são da estrita responsabilidade do loteador, sem as quais ele não pode registrar o loteamento; sem o registro, o loteamento típica ilícito civil e penal (art. 50 da mesma Lei). Se não estiverem concluídas essas obras, deve o loteador apresentar um cronograma, com a duração máxima de dois anos, acompanhado de competente instrumento de garantia para a execução das obras, obras essas que são evidentemente de sua responsabilidade. Isto é, ele deve ter condições de garantir, com os seus recursos, o cumprimento das obrigações exclusivamente suas e que devem, em princípio, estar concluídas quando do registro”.

(STJ, REsp. 43.735-SP, Quarta Turma. Relator: Min. Sálvio de Figueiredo Teixeira. Julgado em: 12-11-1996)  
2. AGRAVO DE INSTRUMENTO. LOTEAMENTO. COMINATÓRIA. LIMINAR. DEFERIMENTO. IMPOSIÇÃO, AOS DEMANDADOS, DA OBRIGAÇÃO DE INSTALAR REDE ELÉTRICA DOMICILIAR NAS RESIDÊNCIAS DOS AUTORES. RESPONSABILIDADE DOS TITULARES DO EMPREENDIMENTO IRRECUSÁVEL. OBRIGAÇÃO ALEGADAMENTE ASSUMIDA PELO EXECUTIVO MUNICIPAL. ALEGAÇÃO QUE CONTRARIA OS DIZERES CONTRATUAIS. AUTORES EM SITUAÇÃO DE INADIMPLÊNCIA. PROVAS AUSENTES. DECISÃO INCENSURÁVEL. INSURGÊNCIA RECURSAL DESATENDIDA.

**Independentemente da mora dos adquirentes de unidades de loteamento, é dever dos empreendedores a implantação da infraestrutura básica, conforme comanda o art. 2º, § 5º da Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei n. 6.766/79). Assim, é obrigação deles, como forma mesmo de assegurar a dignidade humana dos adquirentes de lotes e que ali residem, promover a instalação, nas respectivas unidades, de rede elétrica domiciliar. E não tem eficácia, quanto aos adquirentes dos lotes, a assunção verbalmente assumida pelo Executivo Municipal de arcar com essas instalações, quando os instrumentos contratuais celebrados firmam a assunção, pelos empreendedores, dessa obrigação. [GRIFEI]**

## 17 QUAIS OS CONCEITOS DE ZONA URBANA E ZONA DE EXPANSÃO URBANA?

O conceito de zona urbana historicamente esteve fixado no Código Tributário Nacional<sup>38</sup>, sendo compreendido como aquela dotada, de pelo menos, dois melhoramentos urbanos (meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais, abastecimento de água, sistema de esgotos sanitários, rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar, e escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de três quilômetros do imóvel).

Hoje, considerado o disposto na Constituição Federal, inc. I e II de seu

---

(TJSC. Agr. Ins. n. 2004.025499-7, de Videira. Órgão Julgador: Quarta Câmara de Direito Civil. Relator: Des. Trindade dos Santos. Julgado em: 26-03-2008).

“AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER. LOTEAMENTO. FALTA DE FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA. ANTECIPAÇÃO DE TUTELA DEFERIDA PELA JUÍZA “A QUO”, DETERMINANDO À AGRAVANTE (1ª RÉ) A IMEDIATA LIGAÇÃO DA REDE E FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA. OBRIGAÇÃO DO LOTEADOR (2ª RÉ). EXEGESE DA LEI N. 6.766/1.979. PRAZO PARA CUMPRIMENTO DA MEDIDA DETERMINADA 30 (TRINTA) DIAS, SOB PENA DE MULTA. OBSERVÂNCIA DO ART. 461, 5º CPC. AGRAVO PROVIDO” (TJSC - Agravo de Instrumento n. 2011.059960-4, de Jaguaruna. Des. Rel. José Volpato de Souza. j. em 27/09/2012)

Quanto à responsabilidade do Município após a aprovação do empreendimento:

3. ADMINISTRATIVO - PARCELAMENTO DO SOLO - LOTEAMENTO - OBRAS DE INFRAESTRUTURA - RESPONSABILIDADE.

1. Embora conceitualmente distintas as modalidades de parcelamento do solo, desmembramento e loteamento, com a Lei n. 9.785/99, que alterou a Lei de Parcelamento do Solo - Lei n. 6.766/79, não mais se questiona as obrigações do desmembrador ou do loteador. Ambos são obrigados a cumprir as regras do plano diretor.

2. As obras de infraestrutura de um loteamento são debitadas ao loteador, e quando ele é oficialmente aprovado, solidariza-se o Município.

3. Obrigação solidária a que se incumbe o loteador, o devedor solidário acionado pelo Ministério Público.

4. Recurso especial improvido”. [GRIFEI]

(STJ. RESP n. 263603/SP. Órgão Julgador: Segunda Turma. Relatora: Min. Eliana Calmon. Julgado em: 12-11-2002).

4. “[...] 3. APELAÇÃO DO AUTOR - LOTEAMENTO - OBRAS DE INFRAESTRUTURA BÁSICA - RESPONSABILIDADE DO LOTEADOR - CULPA DO VENDEDOR - AUSÊNCIA - PERDAS E DANOS INCABÍVEIS - SENTENÇA, BEM LAVRADA, MANTIDA - APELO DO AUTOR IMPROVIDO. 3. É do loteador a responsabilidade pelas obras de infraestrutura básica dos lotes, sendo inadmissível imputar ao vendedor do terreno a obrigação de indenizar perdas e danos decorrentes da falta de implementação da referida infraestrutura” (TJSC - Apelação Cível n. 2007.046055-1, de Concórdia. Relator: Des. Monteiro Rocha. j. em 12/11/2009).

5. LOTEAMENTO - OBRAS DE INFRAESTRUTURA NÃO REALIZADAS - PREVISÃO LEGAL - OBRIGAÇÃO DE FAZER - CONDENAÇÃO SOLIDÁRIA DO MUNICÍPIO E DO LOTEADOR - REEXAME NECESSÁRIO E APELO - DESPROVIMENTO. Há responsabilidade solidária do Município, este por omissão, e do empreendedor, quando, em desrespeito à legislação federal e local, os lotes se apresentam à venda, independentemente de pavimentação e meio-fio, acreditando os adquirentes estarem aquelas benfeitorias incluídas (Ap. civ. n. 97.002089-9 de Canoinhas, Rel. Des. Francisco Oliveira Filho, j. 20-5-97).

(TJSC Ap. Cív. N. 1997.002190-9, de Canoinhas, 1ª Câmara de Direito Público, Rel. João Martins. Julgado em: 05-09-2002)

6. “Ação Civil Pública. Obrigação de fazer. Loteamento urbano autorizado. Falta de obras de infraestrutura. Liberação indevida de lotes caucionados. Município. Responsabilidade Solidária. Sentença mantida em reexame necessário. O município que é parte passiva legítima na ação civil pública em que se pede o reconhecimento de obrigação de fazer, consistente na implementação das benfeitorias e obras de infraestrutura pactuadas por ocasião de aprovação de projeto de loteamento de terra urbano, pois a ele cabia, não só autorizar, como fiscalizar o integral cumprimento do pactuado. O município, o seu servidor, bem como o loteador e seus sócios são solidariamente responsáveis pela execução de loteamento por ele aprovado e autorizado, conforme art. 30, VIII, da CF e art. 40 da Lei 6.766/99, no caso de não realização das obras de infraestrutura constantes do projeto de loteamento” (TJRO - Reexame Necessário n. 10525030371195. Rel. Desembargador Renato Mimesi. j. em 14/09/2010).

38 CTN-Lei n. 5.172/66, § 1º do art. 32

art. 30, e o *caput* e § 1º de seu art. 182<sup>39</sup>, em combinação com a Lei n. 10.257/01 (Estatuto da Cidade), compreende-se que a zona urbana há de ser estabelecida no plano diretor ou em lei específica dele decorrente.

Desse modo, o parcelamento de solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, deverá encontrar previsão no plano diretor ou, na sua ausência, em lei municipal.

Já a Zona de Expansão Urbana - assim considerada a que se reserva para receber novas edificações e equipamentos urbanos, no normal crescimento das cidades e vilas - devem ser, desde logo, delimitadas pelo município e submetidas às restrições urbanísticas do Plano Diretor.<sup>40</sup>

## 18 QUEM APROVA O PROJETO DE LOTEAMENTO OU DESMEMBRAMENTO?

O projeto deverá ser aprovado pelo Município, a quem compete também a fixação de diretrizes do projeto a que aludem os arts 6º e 7º da Lei n. 6.766/79 (traçado do solo, sistema viário).<sup>41</sup>

39 - CFRB: Art. 30. Compete aos Municípios:  
I - **legislar** sobre assuntos de **interesse local**;  
II - **suplementar** a legislação federal e a estadual **no que couber**;

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

§ 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**.  
(Grifou-se).

40 MEIRELLES, Hely Lopes Meirelles. *Direito Municipal Brasileiro*, 15ª ed., São Paulo, Malheiros, 2006

41 **Jurisprudência:**  
AGRÁVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - DIREITO URBANÍSTICO - LOTEAMENTO CLANDESTINO - MUNICÍPIO - PODER-DEVER DE REGULARIZAÇÃO - CONCESSÃO DE LIMINAR - AUSÊNCIA DE PRÉVIA MANIFESTAÇÃO DO ENTE PÚBLICO - ART. 2º DA LEI FEDERAL N. 8.473/92 - REGRA NÃO ABSOLUTA EM RAZÃO DA MATÉRIA - MEIO AMBIENTE - URGÊNCIA QUE SE SOBREPÕE PARA PREVENIR DANO MAIOR - IDENTIFICAÇÃO DOS LOTES E IMÓVEIS CONSTRUÍDOS - CADASTRO DOS ATUAIS MORADORES E POSSUIDORES - PRAZO DE 30 DIAS - TEMPO EXÍGUO - DILAÇÃO PARA 90 DIAS - RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO  
"A **Municipalidade tem o dever e não a faculdade de regularizar o uso, no parcelamento e na ocupação do solo, para assegurar o respeito aos padrões urbanísticos e o bem-estar da população.**" (STJ, REsp n. 44.8216/SP, Rel. Min. LUIZ FUX). [GRIFEI] (TJSC. Agr. Ins. n. 2008.058619-5, de São José, Quarta Câmara de Direito Público. Relator: Des. Jaime Ramos. DJ 15-05-2009)

## 19 QUAIS SÃO AS HIPÓTESES EM QUE O PODER PÚBLICO NÃO PODE AUTORIZAR A REALIZAÇÃO DE LOTEAMENTOS (PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 3º DA LEI N. 6.766/79)?

- em terrenos alagadiços e sujeitos à inundações sem as devidas providências para assegurar o escoamento das águas;

- em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública sem que sejam saneados;

- em terreno com declividade igual ou superior a trinta por cento, salvo se atendidas as exigências específicas das autoridades competentes;

- em terrenos cujas condições geológicas não aconselhem a edificação; e

- em áreas de preservação ecológicas (envolve aqui a proteção de mananciais, de patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico, definidas por legislação estadual ou federal, ainda, as florestas de preservação permanente, os parques nacionais, estaduais e municipais, as reservas biológicas, reservas de caça, as estações ecológicas e as áreas de proteção ambiental) ou com condições de poluição que impeçam as condições sanitárias suportáveis à habitação (verificar os padrões de emissão fixados pelas autoridades federais, estaduais e municipais em todas as formas de poluição, além das as normas da ABNT).<sup>42 43</sup>

42 Parágrafo único do art. 3º da Lei n. 6.766/79

43 JURISPRUDÊNCIAS:

INDENIZAÇÃO. PERDAS E DANOS. AQUISIÇÃO DE LOTE EM ÁREA PANTANOSA E SUJEITA A FREQUENTES INUNDAÇÕES. APROVAÇÃO DE LOTEAMENTO SEM CONDIÇÕES DE HABITABILIDADE. VÍCIO OCULTO QUE, SE FOSSE DA CIÊNCIA DOS COMPRADORES, SERIA CAUSA DE NÃO CONCLUSÃO DO NEGÓCIO. RECURSO DESPROVIDO. O vendedor é responsável pela adequação do loteamento às normas técnicas de saneamento e infraestrutura. Assim, a aquisição de imóvel em terreno alagadiço e pantanoso, com sujeição a perigo constante para a estrutura do imóvel, é caso evidente de dever de indenizar os prejuízos. O loteamento deve proporcionar não apenas a comodidade dos que irão habitar na nova área, mas principalmente deve garantir a segurança e as condições mínima de higiene e saneamento. O art. 3º, parágrafo único, da Lei n. 6.766/79 (Lei do Parcelamento do Solo Urbano), ademais, é enfático ao dispor que: "não será permitido o parcelamento do solo: I - em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas".

Os defeitos ocultos, não visíveis em inspeção normal, e passíveis de existência na coisa adquirida, são os chamados vícios redibitórios, que tornam o bem inútil ao fim a que se destina. É uma garantia legal, considerada a partir da necessidade sempre premente de segurança das relações jurídicas.

"Se a prova documental e testemunhal comprovam o fato de que o imóvel é sujeito a inundações, e que de tal vício não tinha conhecimento o autor quando da realização do negócio, possível se torna o abatimento do preço e demais indenizações pelos estragos causados" (Apelação cível n. 97.015139-0, de Joinville, Relator Des. Carlos Prudêncio).

(TJSC. Apelação Cível n. 2000.011874-5, de Joinville, Primeira Câmara de Direito Civil, Relator: Carlos Prudêncio, DJ 17-04-2001)

Caso análogo: AGRAVO DE INSTRUMENTO. LOTEAMENTO. VÍCIO OCULTO. RISCO DE DESLIZAMENTO DE TERRASCONSTATADO PELA DEFESA CIVIL. DECISÃO ANTECIPATÓRIA COMPELINDO A RÉ/LOTEADORA A ARCAR COM OS CUSTOS DO ALUGUEL DE UM IMÓVEL AO AUTOR. PROVA EXIBIDA

## 20 QUAL O PERCENTUAL DO LOTEAMENTO OU DO CONDOMÍNIO RESIDENCIAL QUE DEVERÁ SER RESGUARDADO A TÍTULO DE ÁREA VERDE?<sup>44</sup>

Para cálculo da área verde do loteamento, devem ser consideradas as situações do imóvel a ser parcelado, como:

a) **se a área/gleba não possuir vegetação nativa**, será quantificada a área verde, conforme Resolução Conjunta IBAMA/FATMA n. 1/95, que exige 8m<sup>2</sup> (oito metros quadrados) de área verde por habitante do loteamento.<sup>45</sup> Destacamos que o Órgão Ambiental Estadual utiliza, para fins de licenciamento, o parâmetro de 5 (cinco) habitantes por lote, e a referida área verde deve ser objeto de assinatura de Termo de Compromisso de Preservação de Área Verde (IN 3/08 FATMA).<sup>46</sup>

---

PELO REQUERENTE QUE, NESTA FASE DE COGNIÇÃO SUMÁRIA E NÃO EXAURIENTE, É SUFICIENTE PARA EVIDENCIAR A VEROSSIMILHANÇA DAS SUAS ALEGAÇÕES. CAUSAS DA MOVIMENTAÇÃO DE TERRAS QUE DEVE SER OBJETO DE DEBATE NO CURSO DA DEMANDA. DECISÃO QUE PODE SER REVOGADA CASO APORTIEM AOS AUTOS PROVAS ISENTANDO A RÉ DE QUALQUER RESPONSABILIDADE PELOS FATOS CONSTATADOS NO LOTE. POSSIBILIDADE DE PREJUÍZO MATERIAL QUE, DIANTE DO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE, DEVE CEDER DIANTE DO RISCO DE DANO À INCOLUMIDADE FÍSICA DO REQUERENTE E SUA FAMÍLIA. DECISÃO MANTIDA. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO. As decisões interlocutórias proferidas no transcorrer do embate judicial, quando ainda não aperfeiçoado na sua plenitude o mosaico probatório, devem sempre sopesar, mercê dos elementos probantes já encartados ao caderno processual, a proporcionalidade entre os valores em discussão, resguardando o direito que mais se aproxima da verossimilhança, como se e acontecer quando o direito à vida colide com o direito patrimonial. (TJSC - Agravo de Instrumento n. 2012.008865-4, de São Bento do Sul. Relator: Des. Subst. Jorge Luis Costa Beber. j em 08/08/2013). E ainda:

Ação Civil Pública. Parcelamento irregular do solo urbano. **Área de preservação ambiental.** Preocupação da Prefeitura de Angra dos Reis com possível desmatamento e utilização indevida do solo como área residencial. Sentença que julgou procedente em parte o pedido, determinando ao réu que se abstenha de parcelar o solo ou construir no local sob pena de multa diária. Inconformismo através do recurso de apelação. Manifesto direito da Municipalidade em pretender preservar as áreas em que é vedada por lei a supressão da vegetação, exceto quando autorizada pelo Poder Público e desde que presente o interesse coletivo (Código Florestal, artigos 1º e 3º, § 1º). É certo que o direito à moradia, hoje erigido à categoria de direito social (CRFB/88, artigo 6º), deve ser protegido, mas sem violar os preceitos constitucionais em defesa do meio ambiente (CRFB, artigo 225), da função social da propriedade (CRFB, artigo 5º, XXIII) e da função sócio-ambiental da cidade (CRFB, artigo 182 e Estatuto da Cidade, artigo 1º), devendo ser preservado em primeiro lugar, o interesse coletivo. Inviável, portanto, aceitar o parcelamento irregular do solo municipal, sob pena de afronta direta ao direito da coletividade à preservação do meio ambiente e da qualidade de vida da população, interesses de caráter público e social que se sobrepõem ao interesse privado, daí o cabimento da Ação Civil Pública. Em razão do exposto, com base no art. 557 do CPC, NEGOU SEGUIMENTO AO RECURSO, diante da sua manifesta improcedência, mantendo integralmente a douta sentença recorrida.

(TJRJ. Apelação n. 2008.001.13701, Décima Terceira Câmara Cível, Relator: Des. Sirley Abreu Biondi, DJ: 24-06-2008)

44 Neste tópico, remetemos o leitor ao teor da Instrução Normativa n. 3 da FATMA, especialmente ao tópico 5 – instruções específicas.

45 Encontra-se em discussão perante a Fundação Estadual do Meio Ambiente proposta de alteração deste índice para 12m<sup>2</sup> por habitante, conforme orientação da Organização Mundial de Saúde-OMS, Food and Agriculture Organization-FAO e Organização das Nações Unidas-ONU, ou a adoção do percentual de 15m<sup>2</sup> por habitante conforme recomenda a Sociedade Brasileira de Arborização Urbana-SBAU.

46 **JURISPRUDÊNCIA:**

APELAÇÃO CÍVEL EM MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO URBANÍSTICO. CONDICIONAMENTO, PELO MUNICÍPIO, DA APECIAÇÃO DO PEDIDO DE PARCELAMENTO DO SOLO À APRESENTAÇÃO DE ESTUDO DE SISTEMA VIÁRIO E DESTINAÇÃO DE ÁREAS PÚBLICAS. ART. 30, INCISO VIII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E LEI DO PARCELAMENTO DO SOLO URBANO. POSSIBILIDADE. RECURSO DESPROVIDO.

"[...] como o estudo apresentado pelo próprio interessado [...], prevê-se que complementando o parcelamento restaria uma área remanescente de aproximadamente 4.500,00 m<sup>2</sup> e "para a abertura da rua com projeção, como mostra a foto anexa, onde já está feita a terraplanagem e implantada parte da rede de drenagem e o posteamento da rede elétrica, seria necessária a área de aproximadamente 1.300,00m<sup>2</sup>, sobrando assim 3.200,00m<sup>2</sup>", sendo que "aplicando o percentual de 10% (dez por cento) para Área Verde Vegetação e 10% (dez por cento) por Área Verde Lazer e/ou de Utilidade Pública teríamos aproximadamente 320,00m<sup>2</sup> respectivamente para cada tipo de área pública", com o que "teríamos 23 lotes urbanos com uma população média de 5 (cinco) por lote, teríamos 115 pessoas servidas por apenas 320,00m<sup>2</sup> de área verdes Vegetação, enquanto a Resolução conjunta IBAMA/FATMA n. 1/95 prevê área mínima de 8,00m<sup>2</sup> por habitante", concluindo que "como processo de parcelamento de solo requerido, objeto da

**b) se a área/gleba a ser parcelada possuir vegetação nativa:**

b.1. Se a área loteada possuir vegetação secundária em estágio inicial de regeneração: deverá seguir a mesma exigência da Resolução Conjunta IBAMA/FATMA n. 1/95; e

b.2. Se a área loteada possuir vegetação secundária em estágio médio de regeneração: quanto ao desmate urbano dessa vegetação, conforme preveem os arts. 17 e 31 da Lei n. 11.428/06 (Lei da Mata Atlântica), destacamos duas situações:

- para fins de loteamento ou qualquer edificação em perímetros urbanos aprovados antes da Lei n. 11.428/06, deverão ser mantidos 30% da área total coberta por essa vegetação; e
- para perímetros urbanos aprovados na vigência da Lei n. 11.428/06, deverão ser mantidos 50% da área total coberta por esta vegetação, devendo ser observado, nessa hipótese, o art. 17, a título de compensação para desmate, ou seja, igual área desmatada deverá ser preservada com as mesmas características ecológicas no mesmo Município ou região metropolitana; e

b.3 se a área loteada possuir vegetação secundária em estágio avançado de regeneração: quanto ao desmate urbano dessa vegetação, conforme preveem os arts. 17, 21 e 30 da Lei n. 11.428/06 (Lei da Mata Atlântica), destacam duas situações:

- para fins de loteamento ou qualquer edificação para perímetros urbanos aprovados antes da vigência da Lei n. 11.428/06, deverão ser mantidos 50% da área total coberta por essa vegetação, devendo ainda ser observado o art. 17, a título de compensação pelo desmate, ou seja, igual área desmatada deverá ser preservada com as mesmas características ecológicas no mesmo Município ou região metropolitana; e
- para perímetros urbanos aprovados após a data dessa Lei, é vedada a supressão em estágio avançado para fins de loteamento ou edificação.

---

presente ação, deveria ser destinado as áreas públicas para atender os lotes urbanos que seria para o conforto e lazer da população" (Informações, à fl. 68). (TJSC. Ap. Cív. Em MS n. 2007.019926-7, de Forquilha, Quarta Câmara de Direito Público. Relator: Des. Jânio Machado, julgado em 13-08-2008)

**1ª Obs.:** A Instrução Normativa n. 24 da FATMA, com base nos arts. 4º e 17 do Decreto Federal n. 5.300/04, exige a averbação de uma área coberta de vegetação igual a da área a ser desmatada (vegetação nativa em qualquer estágio sucessional) em se tratando de Município integrante da Zona Costeira.

**2ª Obs.:** As mesmas restrições impostas em zonas urbanas deverão ser aplicadas nas zonas de expansão urbana.

**3º Obs.:** Nos termos da Instrução Normativa FATMA n. 3/08, sempre que houver necessidade de supressão de vegetação, o empreendedor condiciona-se ao requerimento, perante o Órgão ambiental responsável, de Autorização de Corte de Vegetação na fase de Licença Ambiental Prévia, apresentando o Inventário Florestal, o levantamento fitossociológico e, ainda, o inventário faunístico, se couber, os quais são avaliados pela FATMA, juntamente com os demais estudos necessários para fins de obtenção da Licença Ambiental Prévia. A Autorização de Corte de Vegetação somente será expedida conjuntamente com a Licença Ambiental de Instalação nos termos da Resolução CONSEMA n. 1/06, art. 7º. <sup>47</sup>

**47 Jurisprudências:**

1. Ação civil pública. [...] **Loteamento. Reserva de 35% da área como espaço de uso público. Área verde.** Inteligência do art. 14 da Lei Municipal n. 3.649/79. **Inviabilidade de exploração do imóvel por particular.**

Ao posicionamento da autora, obtém-se que é admissível, em tese, que a Administração municipal promova alteração no **loteamento**, desde que tal mudança não se dê em prejuízo à qualidade de vida dos seus moradores. Assim, é plenamente **justificável uma alteração singela no plano, em razão da viabilidade técnica da passagem de dutos de água ou de esgoto ou de cabos de energia elétrica**, motivos pelos quais se poderia alterar a localização de uma praça, ou reduzir a metragem da área verde prevista no plano de **loteamento** registrado. **Não se admite, porém, que a Prefeitura promova alteração que prejudique ou elimine aquele espaço comunitário em atendimento a interesses alheios à finalidade do art. 4º, § 1º, da Lei n. 6.766/79.**

Nesse contexto, tem-se que a Lei Municipal n. 3.645/89, ao exigir, em seu art. 14, que parte da área do **loteamento** seja entregue à prefeitura, tem por escopo promover a ocupação racional e organizada daquela fração do espaço urbano, da preservação de áreas de lazer, do respeito ao meio ambiente e do acesso comunitário aos serviços essenciais prestados pelo Poder Público. Daí dispor o mesmo artigo, em seu § 2º, que "o Executivo Municipal poderá dispor, exclusivamente para fins de utilidade pública, das recebidas nos termos deste artigo".

Conclui-se que **os 35% de área cedidos à Prefeitura devem ser utilizados por esta no interesse da organização daquele loteamento**, por exemplo, **para a instalação de equipamentos necessários ao fornecimento de energia, água e saneamento básico, para a construção de praças e parques ou para a preservação de área verde. É inviável, porém, a transferência de tal área para o patrimônio particular**, pois em tal hipótese, tem-se manifesta agressão ao interesse protegido pelo art. 14 da Lei n. 3.649/89. [GRIFEI]

(TJSC. Ap. Civ. n. 2002.011186-0, de Blumenau, Terceira Câmara de Direito Público. Relator: Des. Pedro Manoel Abreu. DJ 08-11-2005.)

**E ainda:**

**AÇÃO CAUTELAR EM MATÉRIA AMBIENTAL - LIMINAR CONCEDIDA - AGRAVO DE INSTRUMENTO - LICENÇA E AUTORIZAÇÃO DE CORTE EXPEDIDOS EM DESACORDO COM O RELATÓRIO DE VISTORIA.** O art. 225 da CRFB prevê que o Poder Público, com o fito de garantir um meio ambiente equilibrado, pode exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente ensejadora de significativa lesão ao meio ambiente, estudo prévio de impacto.

No caso em tela, a licença e autorização de corte obtidos pela agravante se encontram em frontal oposição ao relatório de impacto ambiental efetuado *in loco*, uma vez que naquele documento consta expressamente a **proibitiva de supressão de árvores, florestas ou qualquer forma de vegetação de Mata Atlântica, bem como de conjunto de plantas em estágio de regeneração médio ou elevado, vedações estas, contidas na Lei n. 4.774/65, Decreto n. 750/93 e Resolução CONAMA n. 237/97.**

(TJSC. Agr. de Ins. n. 2004.002441-0, de São Francisco do Sul, Primeira Câmara de Direito Público. Relator: Des. Volnei Carlin. DJ 27-05-2004)

## 21 É POSSÍVEL O APROVEITAMENTO DA ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE NO CÔMPUTO DA ÁREA VERDE DO IMÓVEL (GLEBA) A SER LOTEADO OU PARA OUTROS FINS AFETOS AO PARCELAMENTO DO SOLO?

Conforme abordado no questionamento 10, os 35% da gleba destinados às áreas de uso comum deverão recair sobre a área útil passível de parcelamento do solo, excluindo-se desse montante a área de preservação permanente, eventualmente, existente na gleba.

Desse modo proíbe-se, como regra, o aproveitamento das áreas consideradas de preservação permanente (definidas na Lei n. 12.651/12) como área verde.

Entretanto, a hipótese de sobreposição da área verde em área de preservação permanente compreendemos admissível, de forma excepcional, para fins de implantação de Área Verde de Domínio Público em Área Urbana, conforme prevê o art. 8º da Resolução CONAMA 369/06, estritamente nos casos enumerados nos incisos I, III, “a”, V, VI e IX, “a”, do art. 3º da Resolução CONAMA n. 303/2002 é que pode haver sobreposição da área verde (que corresponde a 15% das áreas de uso comum) nas áreas de preservação permanente, que resulte, no máximo, em 5% de impermeabilização dessa e 15% em ajardinamento. Além do que, como explícito no dispositivo, exige-se um projeto técnico de recuperação e manutenção da APP a ser aprovado pelo órgão ambiental competente.

Admite-se tal situação por ocasião da doação da respectiva área verde ao Município, no intuito de estimular-se a criação de parques lineares – bastante comuns em cidades europeias e brasileiras – em áreas urbanas, de importância indiscutível às cidades cortadas por cursos d’água, exercendo funções de lazer, conservação de biodiversidade, regulação de clima, sanitária e de segurança a intempéries climáticas, servindo, nesse caso, como área de alagamento ou planície de inundação quando de enchentes e extravasamento dos cursos d’água em geral.<sup>48</sup>

De outra sorte, as hipóteses excepcionais de intervenção ou supressão de área de preservação permanente encontram-se elencadas no art. 8º e parágrafos da Lei n. 12.651/12 e na Resolução CONAMA n. 369/06, restringindo-se aos

<sup>48</sup> A título ilustrativo, a lei complementar -1/97 do município de Florianópolis prevê em seu art. 139 - *Nos parcelamentos do solo as faixas marginais e faixas sanitárias ao longo dos corpos d’água não poderão ser incluídas nos lotes a serem vendidos, destinando-se à formação de parques lineares, cuja superfície poderá ser computada até a metade do percentual de áreas verdes de uso público.*



casos específicos ali delineados de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental.<sup>49</sup>

## 22 É POSSÍVEL O APROVEITAMENTO DA ÁREA DE RESERVA LEGAL AVERBADA NA MATRÍCULA DO IMÓVEL NO CÔMPUTO DA ÁREA VERDE DO IMÓVEL (GLEBA) A SER LOTEADO OU PARA OUTROS FINS AFETOS AO PARCELAMENTO DO SOLO?

Embora haja posicionamento no sentido da imutabilidade da reserva legal mesmo que situada em área urbana,<sup>50</sup> compreendemos possível e aconselhável, sobretudo à luz das diretrizes do art. 2º do Estatuto da Cidade, uma vez que a mutação dos institutos – Reserva Legal para Área Verde – objetiva

### 49 **Jurisprudência:**

AGRAVO DE INSTRUMENTO - DIREITO AMBIENTAL - LOTEAMENTO - ABERTURA DE RUAS EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (MATA ATLÂNTICA) - LICENÇA EXPEDIDA POR FUNDAÇÃO MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE SEM O PRÉVIO ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL - MEDIDA CAUTELAR LIMINAR DEFERIDA PARA SUSPENDER OS EFEITOS DA LICENÇA/ AUTORIZAÇÃO - *FUMUS BONI JURIS* E *PERICULUM IN MORA* COMPROVADOS - VIOLAÇÃO DO ART. 2º DA LEI FEDERAL N. 8.437/92 NÃO CONFIGURADA - AJUIZAMENTO EXTEMPORÂNEO DA AÇÃO PRINCIPAL - INOCORRÊNCIA DA CESSAÇÃO DA EFICÁCIA DA LIMINAR QUE FOI CONFIRMADA/MANTIDA NA AÇÃO PRINCIPAL - RECURSO NÃO PROVIDO.

que, em se tratando de áreas de preservação permanente, a concessão de licenças só pode ocorrer em casos excepcionais (art. 4º, *caput*, do Código Florestal); que, de acordo com o art. 14, § 2º, da Lei Federal n. 11.428/2006, a **autorização do órgão ambiental municipal para a supressão de vegetação no estágio médio de regeneração situada em área urbana está condicionada à existência de Conselho Municipal de Meio Ambiente**, com caráter deliberativo, o que não existe no Município de Itajaí, bem como à anuência prévia do órgão ambiental estadual fundamentada em parecer técnico, o que também não ocorreu; que, nos termos da Lei Estadual n. 10.472/97, a licença expedida pelo órgão ambiental estadual para a extração ou a utilização de espécies da floresta primária ou secundária da Mata Atlântica deverá, necessariamente, decorrer de procedimento administrativo (art. 18);

De igual modo, o parecer jurídico FAMAÍ n. 2/2007, firmado em 2/01/2007 (posterior à expedição da Autorização Ambiental datada de 22-12-2006) anotou que **no local existe "[...] vegetação característica de Floresta Atlântica em distintos estágios sucessionais, constatou-se topografia variável."**

(TJSC. Agr. Ins. n. 2007.022412-0, de Itajaí, Quarta Câmara de Direito Público. Relator: Des. Jaime Ramos. Julgado em 14/03/2008)

2. APELAÇÃO CÍVEL - SUSCITAÇÃO DE DÚVIDA - DESMEMBRAMENTO DE ÁREA - DISCORDÂNCIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO - IMÓVEL ATRAVESSADO POR CURSO D'ÁGUA - ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APP) - DÚVIDA ACOLHIDA NO JUÍZO A QUO - INSURGIMENTO DOS SUSCITADOS - CÓDIGO FLORESTAL - REGRAS APLICÁVEIS ÀS ZONAS RURAIS E URBANAS - LEI DE USO DO SOLO E PLANO DIRETOR - COMPROMISSO DE NÃO EDIFICAR NA FAIXA DE DRENAGEM DO RIO - REDUÇÃO DO LIMITE PELO CÓDIGO FLORESTAL - POSSIBILIDADE - EXIGÊNCIAS DO PODER PÚBLICO CUMPRIDAS - ÁREA CERCADA POR DIVERSAS CONSTRUÇÕES - URBANIZAÇÃO CONSOLIDADA - VEGETAÇÃO NATIVA INEXISTENTE NO LOCAL - POSSIBILIDADE DE DESMEMBRAMENTO - PROVIMENTO DO RECURSO.

A preservação do meio ambiente é uma obrigação de todo cidadão e do Poder Público, independentemente de o ambiente a ser protegido estar localizado em área rural ou urbana.

Apesar das diferenças ambientais estabelecidas entre as zonas rurais e urbanas, a aplicação da regra de preservação das APP disposta no Código Florestal é indistinta, uma vez que a proteção do meio ambiente também é assegurada nas cidades. Não significa que essas regras sejam absolutas, pois tanto o plano diretor do município quanto a Lei de uso do solo apresentam-se como instrumentos legais a disciplinar área de expansão urbana, de modo a assegurar o bem-estar social. "O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana" (Lei n. 10.257/01, art. 40). Os limites impostos pela legislação florestal, especificamente no tocante à largura mínima da faixa marginal que protege os cursos d'água, poderão ser mitigados quando, analisando-se caso a caso, forem adotadas as medidas de proteção cabíveis.

"E nos demais documentos que instruíram o pedido de registro de desmembramento incluem-se a concessão da Licença Ambiental Prévia (fls. 38 e 38v.), bem como o croqui elaborado pela Divisão de Drenagem e Saneamento da Prefeitura, que apresenta a situação do imóvel, especificando as faixas não edificáveis e o recuo mínimo de 20,00m para cada lado do eixo do canal (fl. 35)."

(TJSC. Apelação Cível n. 2005.032687-5, de Joinville, Segunda Câmara de Direito Civil. Relator: Des. Mazoni Ferreira, DJ 26-06-2009)

50 Segundo o Código Florestal do Estado de Goiás (Lei n. 12.596/95), em seu art. 21 – "Quando da eventual transformação de imóvel rural em urbano com qualquer finalidade, deverá ser exigida a manutenção da reserva legal averbada à margem da respectiva matrícula no cartório de registro de imóveis, conforme obrigação imposta pelo parágrafo segundo do Código Florestal, acrescido pela lei n. 7.803 de 18 de julho de 1989".

justamente evitar distorções do crescimento urbano sobre os meios natural e construído ou o parcelamento excessivo ou inadequado em relação à infraestrutura urbana (disponível ou disponibilizável).<sup>51</sup>

Temos que a preservação da área de reserva legal por ocasião da inserção da gleba rural em que esteja averbada, em zona urbana ou de expansão urbana, recomenda a sua adequação às novas características do meio ambiente artificial por ocasião do parcelamento da gleba, ensejando, assim, a modificação do instituto da reserva legal rural e seu aproveitamento como área verde urbana.

Vale lembrar que o instituto da reserva legal possui íntima identificação, em vista de suas peculiares características, com a zona rural,<sup>52</sup> cujo aproveitamento como área verde urbana, caso ocorra, haverá de manter inalterada as suas características ambientais, com as pequenas alterações de destinação e aproveitamento admitidas para o segundo instituto, remanescendo, ainda que em zona urbana, a preservação quantitativa da área prevista no Código Florestal,<sup>53</sup> alterando-se, ainda, a nomenclatura do instituto e garantindo-se, destarte, além da sua maior proteção e adaptação, a qualidade de vida e o desenvolvimento urbano e sustentável das cidades às gerações presentes e futuras.<sup>54</sup>

## 23 PODE HAVER O FECHAMENTO DO LOTEAMENTO POR MUROS E CERCAS?

Não. O fechamento do perímetro do loteamento, por muros e cercas, e uso exclusivo de vias públicas contraria todo o espírito das normas sobre loteamento constantes na Lei do Parcelamento do Solo. Um dos requisitos exigidos pela Lei é justamente a articulação das vias a serem implantadas com as vias adjacentes.

Para a implantação de empreendimentos com perímetro fechado e controle de acesso aos não-moradores, impõe-se o regime condominial.

---

51 Sobretudo analisando o caso concreto à luz das diretrizes do art. 2.º do Estatuto da Cidade, uma vez que a mutação dos institutos objetiva justamente evitar distorções do crescimento urbano sobre os meios natural e construído, ou parcelamento excessivo ou inadequado em relação à infraestrutura urbana (disponível ou disponibilizável).

52 Quanto à incompatibilidade da reserva legal com a realidade urbana, cite-se como exemplo o regime do manejo florestal sustentável da vegetação da reserva legal, admitido no art. 17, *caput*, do Novo Código Florestal.

53 Art. 18, *caput*, Lei n. 12.651/12.

54 Para uma análise mais aprofundada do tema, remetemos à leitura do artigo jurídico “A perpetuidade da Reserva Legal em zona urbana e seu aproveitamento como área verde”, SOUTO, Luís Eduardo, in Revista Jurídica do Ministério Público Catarinense/ Publicação conjunta da Procuradoria-Geral de Justiça de Santa Catarina e da Associação Catarinense do Ministério Público, n. 15, jul./dez. 2009, p. 65

**Obs.: Algumas considerações sobre os empreendimentos em regime condominial ou “Loteamentos Fechados”:**

- Parcelamento em condomínio consiste, segundo conceituação dada no Dicionário de Língua Portuguesa de Aurélio Buarque de Holanda Ferreira, na *“divisão de uma área de terrenos em frações ideais, demarcadas ou não em áreas de uso privativo, e cujos acessos e vias de circulação internas são de propriedade e responsabilidade de condôminos”*.
- O regime jurídico é de direito privado.
- É regido pela Lei Federal n. 4.591/64, portanto, de natureza jurídica de condomínio privado, quando o ideal seria “condomínio urbanístico”, sob controle da municipalidade, o que não é impossível pois, tratando-se de questões urbanísticas, cuja competência é municipal, poderá este regulamentar a matéria, desde que não fira as diretrizes gerais da política urbana estabelecidas pelo art. 2º do Estatuto da Cidade nem os objetivos fixados pelo plano diretor do Município e/ou da zona ou área de especial interesse onde se pretenda edificar a aludida modalidade condominial.
- Foge à aplicação da Lei Federal n. 4.591/64 quando se têm, nesses condomínios fechados, novos arruamentos, divisão de quadras em lotes e aproveitamento de vias de circulação oficiais, constituindo verdadeiro parcelamento do solo, na modalidade loteamento, devendo o Município negar autorizações, sem que se cumpra as exigências dos loteamentos ou desmembramentos.

## **24 QUAIS SÃO OS REQUISITOS PARA APROVAÇÃO MUNICIPAL DO PROJETO DE LOTEAMENTO?<sup>55</sup>**

O interessado deverá apresentar à Municipalidade o projeto contendo desenhos, memorial descritivo e cronograma de execução das obras, com duração máxima de 4 anos, acompanhado de certidão atualizada de matrícula da gleba, expedida pelo cartório de registro de imóveis competente, da certidão negativa de tributos municipais e do competente instrumento de garantia (dispensa-se a comprovação do título de propriedade para assentamentos

<sup>55</sup> Art.6º da Lei n. 6.766/79

populares em imóvel declarado de utilidade pública, conforme art. 18, § 4º, da Lei Federal n. 6.766/79).

Cabe à Municipalidade determinar a forma da caução a ser exigida como garantia das obras de infraestrutura do loteamento, exigidas por legislação municipal.<sup>56</sup> No entanto, essa deve ser suficiente para garantir um futuro ressarcimento dos custos que, por inércia da empreendedora, venham a onerar o erário. Assim, o Município deve proceder a uma avaliação dos custos envolvidos na realização das obras de infraestrutura do loteamento, tomando como caução valor satisfatório para quitar tais despesas, conforme assentado na Jurisprudência do TJ/SC.

No cronograma, devem estar contemplados, no mínimo, os projetos de urbanização primária de execução das vias de circulação no loteamento, a demarcação dos lotes, quadras e logradouros, e os projetos das obras de escoamento de águas pluviais, como preconiza a já citada Lei.

Além desses, os demais projetos de infraestrutura do loteamento que constam no memorial descritivo tanto do plano de arruamento quanto do plano de loteamento do empreendimento. Esses projetos devem conter, além dos aspectos técnicos, seus custos e seu cronograma detalhado, de preferência, com etapas a serem cumpridas, mês a mês, respeitando o prazo legal de 4 (quatro) anos para a execução das obras.

Caso não seja cumprido o cronograma no prazo legal estabelecido, o Município assume solidariamente a responsabilidade pela conclusão das obras referentes ao loteamento por si aprovado, conforme assentado na Jurisprudência do TJ/SC, devendo acionar o responsável pelos danos ao erário e à sociedade.<sup>57</sup>

<sup>56</sup> Inc. V do art.18, acrescentado pela Lei n. 9.785/99

<sup>57</sup> **Jurisprudências:**  
LOTEAMENTO - OBRAS DE INFRAESTRUTURA NÃO REALIZADAS - PREVISÃO LEGAL - OBRIGAÇÃO DE FAZER - CONDENAÇÃO SOLIDÁRIA DO MUNICÍPIO E DO LOTEADOR - REEXAME NECESSÁRIO E APELO - DESPROVIMENTO.

Há responsabilidade solidária do Município, este por omissão, e do empreendedor, quando, em desrespeito à legislação federal e local, os lotes se apresentam à venda, independentemente de pavimentação e meio-fio, acreditando os adquirentes estarem aquelas benfeitorias incluídas (Ap. civ. n. 97.002089-9 de Canoinhas, Rel. Des. Francisco Oliveira Filho, j. 20-5-97).

(TJSC Ap Civ. N. 1997.002190-9, de Canoinhas. Primeira Câmara de Direito Público. Relator: João Martins. Julgado em 05-09-2002)

AÇÃO CIVIL PÚBLICA - LOTEAMENTO - MINISTÉRIO PÚBLICO - LEGITIMIDADE ATIVA - OBRAS DE INFRAESTRUTURA - RESPONSABILIDADE - PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO - REVISÃO - POSSIBILIDADE - INDISPONIBILIDADE DE BENS - CPC, 461, § 5º, E LEI N. 7.347/85, ART. 12

1. O fato de particulares se beneficiarem direta ou indiretamente com o resultado da demanda judicial não desnatura a legitimidade de índole constitucional do Ministério Público para promover ação civil pública na defesa do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (CF, art. 129, III, e Lei n. 7.347/85, art. 5º).

2. É possível ao Poder Judiciário rever atos administrativos que se reputam ilegais ou que afrontam o interesse público. Desse modo, mesmo tivessem sido cumpridas todas as obrigações assumidas e que propiciaram a liberação do loteamento pelo Poder Público, se constatado que a execução do empreendimento trouxe danos ao meio ambiente ou a qualquer

Quanto à responsabilidade criminal decorrente da não execução das obras no prazo legal acordado, poderá incorrer a conduta do loteador faltante no tipo penal previsto no art. 50, inc. I, da Lei n. 6.766/79.

## 25 QUAL O CONTEÚDO MÍNIMO OBRIGATÓRIO DO MEMORIAL DESCRITIVO DO PROJETO?

A descrição sucinta do loteamento, com as suas características e a fixação da zona ou zonas, de uso predominante, as condições urbanísticas do loteamento e as limitações que incidem sobre os lotes e suas construções, indicação das áreas públicas que passarão para o domínio do Município, no ato do registro do loteamento, e a enumeração dos equipamentos urbanos, comunitários e dos serviços públicos ou de utilidade pública já existentes no loteamento e nas adjacências.

## 26 QUAIS OS REQUISITOS MÍNIMOS PARA A APROVAÇÃO DO PROJETO DE DESMEMBRAMENTO A SER APRESENTADO AO MUNICÍPIO?

- requerimento de desmembramento acompanhado de certidão atualizada da matrícula da gleba; e
- planta do imóvel contendo:
  - indicação das vias públicas existentes;

---

outro direito difuso ou coletivo legalmente protegido, se imporia a revisão do ato administrativo, respondendo todos aqueles que direta ou indiretamente contribuíram para o prejuízo ou para a potencialidade deste.

3. Incumbe ao juiz, de ofício ou a requerimento das partes, tomar providências que assegurem o resultado prático equivalente ao adimplemento da tutela pretendida (CPC, art. 461, § 5º e Lei n. 7.347/85, art. 12). **A indisponibilidade de bens é uma dessas providências e deve se limitar ao quantum necessário para garantir a realização das obras destinadas à regularização do loteamento ou à cobertura de eventuais prejuízos.** (...) [grifo nosso]

(TJSC. Ap Civ n. 2005.007044-2, da Capital. Segunda Câmara de Direito Público. Relator: Des. Luiz César Medeiros. DJ 30/08/2005.)

3.

(..) ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. **LOTEAMENTO RESIDENCIAL PARK BELA VISTA. IMPLANTAÇÃO EM ÁREA DE PROTEÇÃO ESPECIAL, SITUADA DENTRO DA BACIA DO RIO DITINHO, NO MUNICÍPIO DE XANXERÊ. RIO CLASSE "1". ÁREA DE MANANCIAIS. PARCELAMENTO DO SOLO EXPRESSAMENTE PROIBIDO PELO ARTIGO 61 DO DECRETO ESTADUAL N. 14.250/81. CONSTRUTORA QUE SE LOUVA NA EXISTÊNCIA DE UMA LICENÇA AMBIENTAL DE INSTALAÇÃO PARA DEFENDER A LEGITIMIDADE DO LOTEAMENTO. ARGUMENTO MANIFESTAMENTE IMPROCEDENTE. CONCESSÃO NÃO PRECEDIDA DO NECESSÁRIO RELATÓRIO DE IMPACTO AMBIENTAL - RIMA, O QUAL, IN CASU, MESMO SE VIESSE A SER ELABORADO DE FORMA FAVORÁVEL, EM NADA MODIFICARIA O QUADRO, DIANTE DO DISPOSTO NO CITADO ARTIGO 61. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA QUE EFETIVAMENTE SE IMPUNHA.**

**MUNICÍPIO DE XANXERÊ. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. NOTÁVEL AUSÊNCIA DE DILIGÊNCIA NO TRATO DA QUESTÃO AMBIENTAL, CORPORIFICADA NA EDIÇÃO DE LEI AUTORIZATIVA DO EMPREENDIMENTO. MODIFICAÇÃO LEGISLATIVA POSTERIOR, QUE (TJSC. Ap Civ n. 2006.037460-4 , de Xanxerê, Primeira Câmara de Direito Público. Relator: Vanderlei Romer. DJ 03/05/2007) [grifo nosso]**

(TJSC. Ap Civ n. 2005.005358-7, de Imbituba. Primeira Câmara de Direito Público. Relator: Des. Nicanor da Silva. DJ 20-04-2006)

- indicação do tipo de uso predominante no local; e
- indicação da divisão de lotes pretendida na área.

**Obs. 1:** Deve ser aprovado pela FATMA, por intermédio de Autorização Ambiental, o desmembramento exclusivo ou predominantemente residencial quando localizados em área litorânea, em uma faixa de 2.000 metros a partir de terras de marinha somente (zona costeira).

**Obs. 2:** Considerando a dispensa, pelo CONSEMA, do licenciamento ambiental para aprovação dos demais casos de desmembramento, atenção redobrada há de ser feita em relação à efetiva existência dos requisitos fáticos para a sua caracterização, com especial atenção para a existência prévia das ruas e vias públicas de circulação em geral, devidamente criadas por lei municipal, além da reserva, no projeto, quando inexistente, das áreas verde e destinadas ao uso comunitário.<sup>58 59</sup>

## 27 QUAIS OS DOCUMENTOS, PARA FINS DE REGISTRO DO PARCELAMENTO DO SOLO, QUE DEVERÃO ESTAR ANEXADOS AO REQUERIMENTO ENDEREÇADO AO OFICIAL DE REGISTRO DE IMÓVEIS?

- título de propriedade do imóvel ou certidão da matrícula;
- histórico dos títulos de propriedade do imóvel, abrangendo os últimos 20 anos;
- certidões negativas; e
- certidões:
  - a) dos cartórios de protestos de títulos, em nome do loteador (10 anos);
  - b) de ações pessoais relativas ao loteador (10 anos);

<sup>58</sup> Quanto às distinções fáticas e jurídicas para aprovação de loteamento e desmembramento, ver a Consulta n. 9/08 do Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente.

<sup>59</sup> **Jurisprudências:**

1. Administrativo. **Desmembramento.** Consulta de viabilidade. **Área litorânea.** Parecer desfavorável da FATMA, com base na legislação federal, estadual e municipal. Ausência de ato administrativo concreto. Descabimento do mandado de segurança.

**Isto porque a Lei Estadual n. 6.063/82, preceitua, explicitamente, que para lograr-se a aprovação de desmembramento, há necessidade de indicação das vias existentes (art. 9º, da suso referida Lei), entendidas estas, com certeza, como ruas já implementadas e em utilização. [grifo nosso]** (TJSC. Apelação Cível em Mandado de Segurança n. 5.090, da Capital, Segunda Câmara de Direito Comercial. Relator: Des. Pedro Manoel Abreu, DJ 13-06-1996.[grifo nosso]).

c) de ônus reais relativos ao imóvel; e

d) ações penais contra o loteador (10 anos);

- cópia de ato de aprovação do loteamento e comprovante do termo de verificação pela Prefeitura Municipal, da execução das vias de circulação do loteamento, demarcação dos lotes, das quadras e dos logradouros e das obras de escoamento das águas pluviais ou da aprovação de um cronograma; e
- declaração do cônjuge do requerente que consente no registro do loteamento

**Obs. 1:** Deverá ser observado, nos casos em que se enquadra, o Provimento n. 14/1993, da Corregedoria-Geral de Justiça, que versa sobre o registro especial de que trata o art. 18 da Lei n. 6.766/79.<sup>60</sup>

**Obs. 2:** O § 2º do art. 18 destaca que a existência de protestos, de ações pessoais ou de ações penais, exceto as referentes a crime contra o patrimônio e contra a administração, não impedirá o registro do loteamento se o requerente comprovar que esses protestos ou essas ações não poderão prejudicar os adquirentes dos lotes. Se o oficial do registro de imóveis julgar insuficiente a comprovação feita, suscitará a dúvida perante o juízo competente. Nesses casos, de regra, o Ministério Público é chamado a se pronunciar.

Aconselha-se um cuidado especial no sentido de se verificar se as garantias dadas pelo parcelador (via de regra, mediante resguardo de 30% dos lotes do parcelamento) são suficientes para assegurar o pagamento tanto das dívidas pendentes relativas aos protestos e às ações pessoais identificadas quanto do cumprimento da execução total das obras faltantes, as quais serão executadas, de regra, após a aprovação do registro e em conformidade com o cronograma, com duração máxima de até 4 anos, nos termos do inc. V do art. 18 da Lei n. 6.766/78. A título de sugestão, a apresentação detalhada das dívidas pendentes (cópia dos procedimentos administrativos e/ou judiciais), o detalhamento das obras e de seus custos, além da avaliação por imobiliárias idôneas dos valores dos lotes ofertados em garantia (ou certidão da Prefeitura a tal título) são

---

<sup>60</sup> **Jurisprudência:**

APELAÇÃO CÍVEL - SUSCITAÇÃO DE DÚVIDA - PARCELAMENTO DO SOLO URBANO - OBEDIÊNCIA AO DISPOSTO NO ART. 18 DA LEI N. 6.766/79 E NO PROVIMENTO N. 14/93 DA CORREGEDORIA-GERAL DA JUSTIÇA DE SANTA CATARINA - DÚVIDA PROCEDENTE - APELO DESPROVIDO.

Para fins de registro imobiliário de parcelamento de solo urbano, a dispensa da apresentação da documentação exigida pelo artigo 18 da Lei n. 6.766/79 somente é cabida quando satisfeitas as condições estabelecidas no item 1 do Provimento n. 14/93 da CGJ/SC. [grifo nosso] (TJSC. Ap. Civ. n. 1998.006558-5, de Maravilha, Segunda Câmara de Direito Civil. Relator Des. Sérgio Roberto Baasch Luz. DJ 22-10-2001).

mecanismos que possibilitam uma melhor visualização do comprometimento do parcelador ao cumprimento integral das obrigações constantes no projeto.

## 28 QUAL O PRAZO PARA O MUNICÍPIO APROVAR O LOTEAMENTO OU DESMEMBRAMENTO?

Salvo disposição específica constante em lei municipal, o projeto deverá ser aprovado ou rejeitado em 90 dias, sendo de 60 dias o prazo para aceitação ou recusa das obras de urbanização.

## 29 É POSSÍVEL A VENDA OU A PROMESSA DE VENDA DE IMÓVEL NÃO REGISTRADO?

Não. É proibida a venda ou promessa de venda de parcela de loteamento ou desmembramento não registrado.<sup>61 62</sup>

61 Conforme art. 37 da Lei n. 6.766/79

62 **Jurisprudências:**

**1. ADJUDICAÇÃO COMPULSÓRIA. LEI DE PARCELAMENTO DO SOLO URBANO. LEI N. 6.766/79. LOTEAMENTO. MATRÍCULA INEXISTENTE E REGISTRO NÃO EFETIVADO. IMPOSSIBILIDADE DA ADJUDICAÇÃO. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA SEGURANÇA E DA CONTINUIDADE DO REGISTRO PÚBLICO. RECURSO DESPROVIDO.** O registro de imóveis tem como finalidade tornar público, no plexo das relações jurídicas, os atos negociais dos indivíduos, perpetuando sua validade através do tempo e servindo como prova perante terceiros no que se refere à aquisição, transferência ou perda de direitos e obrigações. Um dos princípios basilares do Direito Imobiliário é o contido no art. 195 do referido diploma legal - o princípio da continuidade, que exige do registrador que não proceda qualquer ato sem que o imóvel esteja previamente matriculado e registrado em nome do outorgante.

O art. 235 e seu parágrafo único da Lei n. 6.015/73 prevêem que o parcelamento do solo urbano, da qual são espécies o loteamento e o desmembramento, não prescinde da matrícula. O registro de qualquer destes tipos deve ser pedido ao respectivo cartório imobiliário dentro de 180 dias a partir da sua aprovação pela autoridade competente. O loteamento urbano, então, deve ser antecipadamente aprovado pelos órgãos competentes, e a inexistência de matrícula e a não regularização do loteamento impedem a venda ou promessa de venda de parcela sua, tal como dispõe o art. 37 da Lei n. 6.766/79, *ad litteram et verbis*: "É vedado vender ou prometer vender parcela de loteamento ou desmembramento não registrado".

Ainda que jurisprudência tenha se pacificado no que se refere à desnecessidade de prévio registro do compromisso de compra e venda para a propositura da ação de adjudicação compulsória, o mesmo não se pode dizer quando inexistente o registro do próprio loteamento, ou seja, quando é patente a sua irregularidade. Conforme já se decidiu no Superior Tribunal de Justiça: "A disciplina do registro imobiliário homenageia, sobretudo as pessoas que adquirirão os lotes resultantes do parcelamento. É necessário que as pessoas - sobretudo aqueles mais pobres - tenham em perpétua segurança a propriedade que adquiriram" (Resp126372/SP)[grifo meu].

(TJSC. Ap. Civ. n. 1998.015902-4, de Criciúma, 1ª Câmara de Direito Civil. Relator: Carlos Prudêncio, DJ 8-6-2006)

E ainda:

**2. DIREITO CIVIL E PROCESSUAL CIVIL - OBRIGAÇÕES - CONTRATOS - COMPROMISSO DE COMPRA E VENDA DE IMÓVEL - AÇÃO DE RESCISÃO CONTRATUAL - IMPROCEDÊNCIA NO JUÍZO A QUO - INCONFORMISMO - PRELIMINAR DE INOVAÇÃO RECURSAL - NOVO ENQUADRAMENTO JURÍDICO DE FATOS ALEGADOS NA INICIAL - MATÉRIA DE ORDEM PÚBLICA - AFASTAMENTO - LOTEAMENTO CLANDESTINO - AUSÊNCIA DE REGISTRO - OBJETO ILÍCITO - CONTRATO NULO - ART. 145, II, DO CC/1916 - RETORNO AO STATU QUO ANTE - PROCEDÊNCIA PARCIAL DO PEDIDO - APELO PROVIDO EM PARTE.**

(...)

A venda de imóvel situado em loteamento clandestino, sem registro, enseja pedido de rescisão contratual pelo adquirente, pois caracteriza negócio jurídico nulo por ilicitude de objeto.

(TJSC. AP. Civ. n. 2006.019287-5, de Pomerode. Quarta Câmara de Direito Civil. Rel. Des. Monteiro Rocha. Julgado em 24/06/2008)



## **30 EM SE TRATANDO DE LOTEAMENTO CLANDESTINO, COMPETE AO MUNICÍPIO O DEVER DE REGULARIZÁ-LO?**

Vide Pesquisa n. 57/2011, elaborada por este Centro de Apoio Operacional, constante no tópico 'Pesquisas' (V) da Parte III, sobre Regularização Fundiária, deste Guia.

## **31 O PARCELAMENTO DO SOLO E A CONSTITUIÇÃO DE CONDOMÍNIOS EXIGEM LICENCIAMENTO AMBIENTAL?**

Sim, conforme Resolução CONSEMA n. 13/12,<sup>63</sup> nas seguintes hipóteses:

1) Desmembramento, exclusiva ou predominantemente residencial, localizado em área litorânea, numa faixa de 2.000 metros, a partir de terras de marinha.

2) Loteamento e/ou Condomínio Horizontal Unifamiliar, localizados em área litorânea, numa faixa de 2.000 metros a partir de terras de marinha. Após esta faixa, (loteamento exclusiva ou predominantemente residencial) desde que o Município não tenha Plano Diretor nem ofereça tratamento de esgoto.

3) Condomínios Residenciais Horizontais ou Verticais, a partir de 20 núcleos habitacionais, hotéis com capacidade para 100 ou mais hóspedes, nos Municípios localizados em áreas litorâneas, numa faixa de 2.000 metros a partir de terras de marinha, não atendidas por sistema coletivo de coleta e tratamento de esgoto sanitário e situado em Municípios desprovidos de Plano Diretor que normatize a ocupação e o uso do solo urbano.

Por sua vez, a Resolução CONSEMA n. 14, de 28 de outubro de 2008, assim ajustou a listagem das atividades consideradas Potencialmente Causadoras de Degradação Ambiental, aprovadas por meio da Resolução CONSEMA n. 01/2006:

Art. 1º Poderão ser licenciados, mediante procedimento administrativo próprio e estudo ambiental específico, aprovados pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente, condomínios residenciais horizontais ou empreendimentos turísticos sustentáveis na zona rural dos municípios catarinenses, atendidas as diretrizes, condi-

63 Item 71. Atividades Diversas, subitens 71.10.00, 71.11.00, 71.11.01

ções e procedimentos estabelecidos nesta Resolução.

§ 1º Os condomínios residenciais rurais e empreendimentos turísticos sustentáveis, independentemente de seu porte, têm seu respectivo Licenciamento Ambiental condicionado aos seguintes requisitos:

I - Caso a propriedade rural não se encontrar em área turística, hidromineral ou balneária, a sua inclusão para instalação de condomínios residenciais rurais e empreendimentos turísticos sustentáveis, dependerá de laudo prévio de viabilidade técnico-econômica e social, a ser realizado por profissional legalmente habilitado, devendo o mesmo abranger, no mínimo, as condições climáticas, planialtimétricas e de vegetação existentes na propriedade;

II - Obter anuência prévia do Município ou da União quando couber;

III - Ter o abastecimento regular de água e recolhimento e/ou tratamento e/ou disposição final de seus resíduos sólidos e efluentes gerados, aprovados pelos órgãos competentes, sendo necessária apresentação de Programa de Destinação Final de Resíduos Sólidos, na inexistência de sistema público de coleta;

IV - Não comprometer os atributos naturais essenciais da área, notadamente a paisagem, o equilíbrio hídrico e geológico e a biodiversidade;

V - Garantir o livre acesso da população aos corpos d'água existentes;

VI - Haver oitiva prévia das populações humanas diretamente afetadas, se possível em Audiência Pública, quando dos processos de implantação de empreendimentos turísticos sustentáveis ou condomínios residenciais, com efeitos potenciais sobre o meio ambiente natural, o conforto ou a segurança da população;

VII - Ter necessariamente acessos (pavimentos, passeios) com revestimentos que permitam a infiltração das águas pluviais.

§ 2º - Na caracterização do porte destes empreendimentos em zona rural, os órgãos competentes, deverão, obrigatoriamente, para fins de licenciamento ambiental, considerar como área útil (AU) em hectares (ha), a área total da propriedade, construída e não construída, compreendendo os limites totais da propriedade rural em questão.

§ 3º - As atividades enquadradas na presente Resolução, já instaladas ou em fase de instalação, terão um prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias, a contar da notificação, para sua regularização junto ao órgão ambiental.

§ 4º- No tocante a supressão da vegetação, estes empreendimentos estarão condicionados ao que determina a Instrução Normativa Nº 23, da Fundação do Meio Ambiente - FATMA e a Lei da Mata Atlântica Nº 11.428/06, sob análise exclusiva do órgão ambiental estadual.

## 32 A REALIZAÇÃO DE PARCELAMENTO DE SOLO IRREGULAR PODERÁ IMPLICAR A RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO PARCELADOR?

Sim, por força do disposto no art. 14, § 3º, da Lei n. 6.938/81, verificada a ocorrência de dano ambiental em razão do empreendimento, poderá o parcelador ser responsabilizado independentemente da existência da culpa pela recuperação, na hipótese de reversibilidade do dano ambiental, ou ao pagamento de indenização (medida compensatória), quando aquele for irreversível, competindo ao Ministério Público, a tal título, firmar com o responsável, quando possível, Termo de Ajustamento de Conduta, ou propor, se necessário, Ação Civil Pública.<sup>64</sup>

## 33 QUAIS OS CRIMES ESPECÍFICOS ENVOLVENDO PARCELAMENTO DE SOLO URBANO?

Os artigos 50 a 52 da Lei do Parcelamento do Solo apresentam as diferentes hipóteses de crime envolvendo loteamentos e desmembramentos, cuja consumação opera-se exclusivamente na forma dolosa, exigindo a vontade livre e consciente do agente, na prática do delito, ou assunção do risco de produzir o resultado proibido pelas normas penais.

O tipo penal aberto do art. 50 é analisado por incisos, tratando o art. 51 da hipótese de concurso de agentes e o art. 52, da responsabilidade criminal do oficial de registro imobiliário.

Segundo a jurisprudência, os tipos penais citados aplicam-se tanto para zona urbana quanto para rural (RT 613/314), compreendendo, ainda, que a redivisão da área loteada com alteração no antigo loteamento configura crime (RT 637/243), o mesmo verifica-se na hipótese de venda de lotes não registra-

---

<sup>64</sup> **Jurisprudências:**

PROCESSUAL CIVIL. LOTEAMENTO CLANDESTINO. ADQUIRENTES POSSUIDORES. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. LITISCONSÓRCIO PASSIVO.

1. Trata-se, na origem remota, de Ação Civil Pública movida contra loteadores e representantes de vendas, sob o fundamento de implantação de loteamento não registrado (clandestino).

2. No dano ambiental e urbanístico, a regra geral é a do litisconsórcio facultativo. Segundo a jurisprudência do STJ, nesse campo a "responsabilidade (objetiva) é solidária" (REsp 604.725/PR, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJ 22.8.2005, p. 202);

logo, mesmo havendo "múltiplos agentes poluidores, não existe obrigatoriedade na formação do litisconsórcio", abrindo-se ao autor a possibilidade de "demandar de qualquer um deles, isoladamente ou em conjunto, pelo todo" (REsp 880.160/RJ, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 27.5.2010).

(EDcl no REsp 843.978/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 07/03/2013, DJe 26/06/2013)

dos, mesmo ocorrendo o registro posterior (RT 637/243).<sup>65</sup>

Repassamos, resumidamente, as hipóteses que se constituem em crimes afetos ao parcelamento do solo e praticados contra a Administração Pública, descritos na Lei n. 6.766/79:

**a) dar início ou efetuar, de qualquer modo, loteamento ou desmembramento urbano, sem autorização da autoridade competente (art. 50, inc. I, primeira parte. Pena: reclusão de 1 a 4 anos e multa de cinco a cinquenta vezes o maior salário mínimo do País).**

Esse crime ocorre caso seja iniciado qualquer ato de execução do parcelamento, como desmatamento, terraplanagem, demarcação de ruas, dos espaços livres, dos lotes, das quadras, etc., sem a licença da autoridade competente, via de regra, expedida pelo Município.<sup>66</sup>

65 Nesse sentido, FREITAS, Vladimir Passos de. FREITAS, Gilberto Passos de. **Crimes contra a natureza**. 8ª ed. rev. atual. e ampl. - São Paulo: Ed. RT 2006.

66 **Jurisprudências:**  
APELAÇÃO CRIMINAL. CRIME CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **DESMEMBRAMENTO** E VENDA DE LOTE URBANO EFETUADA À REVELIA DA AUTORIZAÇÃO DO ÓRGÃO COMPETENTE. RECURSO MINISTERIAL, PRETENDENDO A CONDENAÇÃO DOS ACUSADOS. TIPO DESCRITO NO ART. 50, INCISO I, E SEU PARÁGRAFO ÚNICO, INCISO I, DA LEI N. 6.766/79, PLENAMENTE CONFIGURADO. DELITO INSTANTÂNEO DE EFEITOS PERMANENTES. MOMENTO CONSUMATIVO QUE OCORRE DESDE O PRIMEIRO ATO DE PARCELAMENTO DO IMÓVEL. AUTORIA E MATERIALIDADE DEMONSTRADAS. CONDENAÇÃO APENAS DO RÉU VARÃO QUE SE IMPÕE, HAJA VISTA QUE A CO-DENUNCIADA FOI BENEFICIADA COM A SUSPENSÃO CONDICIONAL DO PROCESSO E RESTOU ABSOLVIDA UNICAMENTE PORQUE O MAGISTRADO ESTENDEU A ELA OS EFEITOS DA ABSOLVIÇÃO DO CO-ACUSADO, COM FULCRO NO ART. 580 DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL. RESTABELECIMENTO DO SURSIS PROCESSUAL À RÉ QUE SE FAZ NECESSÁRIO. IMPRESCINDIBILIDADE, AINDA, DE IMPOSIÇÃO DO SOBRESTAMENTO DOS EFEITOS DA PRESENTE DECISÃO COLEGIADA, A FIM DE QUE POSSA SER OPORTUNIZADA, PELO MINISTÉRIO PÚBLICO, AO RÉU ORA CONDENADO, A SUSPENSÃO CONDICIONAL DO PROCESSO, NOS TERMOS DO ART. 89 DA LEI N. 9.099/95, EIS QUE PRESENTES, EM TESE, SEUS REQUISITOS. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. (TJSC. **Apelação Crim n. 2008.016279-9, de Balneário Camboriú. Segunda Câmara Criminal. Relator: Des. Túlio Pinheiro. Julgado em 30/09/2008**)

E ainda:

CRIME DE PARCELAMENTO IRREGULAR DO SOLO. AÇÃO TÍPICA. LAUDO CONCLUSIVO. 1 - O artigo 50 da Lei 6.766/79 atribui fato típico à ação de "dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos sem autorização do órgão público competente, ou em desacordo com as disposições desta lei ou das normas pertinentes do Distrito Federal, Estados e Municípios". 2 - Se o agente deu início a ações típicas de implantação de parcelamento, como piqueteamento e linhas de drenagem, a responsabilidade penal deve lhe ser atribuída. (TJDF. **Apelação Criminal 20010110553079APR, de Brasília, Primeira Turma Criminal, Relator: Des. Edson Alfredo Smaniotto, DJ: 2-6-2008**)

No mesmo sentido:

PENAL E PROCESSUAL PENAL. APELAÇÃO CRIMINAL. SENTENÇA CONDENATÓRIA. CRIMES TIPIFICADOS NO ART. 50, INC. I E II, E PARÁGRAFO ÚNICO, INC. I E II, DA LEI N. 6.766/79 E ART. 40 DA LEI N. 9.605/98. MATERIALIDADE E AUTORIA COMPROVADAS. CONJUNTO PROBATÓRIO ROBUSTO PARA SUSTENTAR A CONDENAÇÃO. REINCIDÊNCIA. EXASPERAÇÃO DA PENA.

Demonstrada a autoria e a materialidade dos crimes tipificados pelo art. 50, inc. I e II, e parágrafo único, inc. I e II, da Lei n. 6.766/79 por meio de robusto conjunto probatório, deve ser mantida a sentença condenatória.

Confirmando-se a condenação e em havendo sentença condenatória com trânsito em julgado três anos antes do cometimento do fato, os efeitos da reincidência estão configurados, impõe-se a exasperação da pena base.

Improvido o recurso do réu. Provido o recurso do Ministério Público.

Ficou comprovado nos autos que o apelante, sem autorização dos órgãos governamentais competentes, sem registro no cartório de imóveis e sem observar quaisquer determinações administrativas, deu início a loteamento na Chácara n.º 12, Conjunto 04, Quadra 04, da Colônia Agrícola Vereda Grande, Taguatinga-DF, no ano de 1998, parcelando irregularmente a área do terreno em diversos lotes de tamanhos entre 750 a 1.100 metros quadrados, local onde se iniciou a construção de diversas residências, segundo se verifica das provas pericial, documental e testemunhal coligidas durante a instrução. (TJDF. **Apelação Criminal 20000710070723APR, de Brasília. Segunda Turma Criminal, Relator: Des. Souza e Ávila. DJ: 16/04/2009**)

**b) dar início ou efetuar loteamento ou desmembramento, para fins urbanos, com autorização do órgão público competente, mas em desacordo com as normas da Lei Federal n. 6.766/79 (art. 50, inc. I, segunda parte. Pena: reclusão de 1 a 4 anos, e multa de cinco a cinquenta vezes o maior salário mínimo do País);**

Essa hipótese diferencia-se da anterior em vista da existência de autorização do órgão público competente, cujos atos executórios estejam em desconformidade ao teor da autorização, ao arrepio do disposto na Lei n. 6.766/79. Desse modo, ainda que em conformidade com norma municipal, haverá a conduta delituosa caso seja descumprida a Lei Federal do Parcelamento do Solo, salvo se mais restritiva for a exigência urbanística. É fundamental que o parcelamento ocorra para fins urbanos.<sup>67</sup>

**c) dar início ou efetuar loteamento ou desmembramento, para fins urbanos, com autorização do órgão público competente, mas em desacordo com as normas pertinentes do Distrito Federal, dos Estados e Municípios (art. 50, inc. I, parte final. Pena: reclusão de 1 a 4 anos e multa de cinco a cinquenta vezes o maior salário mínimo do País);**

A Constituição Federal, em seu art. 24, atribuiu à União, aos Estados e ao Distrito Federal a competência para legislar, de forma concorrente, sobre direito urbanístico. Já o art. 30, incs. I e II, estendeu essa atribuição também aos Municípios. Desse modo, conforme tais dispositivos, compete ao Município, em relação à União e aos Estados, e aos Estados, em relação à União, a tarefa

<sup>67</sup> **Jurisprudências:**

PENAL E PROCESSUAL PENAL. APELAÇÃO CRIMINAL. SENTENÇA CONDENATÓRIA. CRIMES TIPIFICADOS NO ART. 50, INC. I E II, E PARÁGRAFO ÚNICO, INC. I E II, DA LEI N. 6.766/79 E ART. 40 DA LEI N. 9.605/98. MATERIALIDADE E AUTORIA COMPROVADAS. CONJUNTO PROBATÓRIO ROBUSTO PARA SUSTENTAR A CONDENAÇÃO. REINCIDÊNCIA. EXASPERAÇÃO DA PENA.

Demonstrada a autoria e a materialidade dos crimes tipificados pelo art. 50, inc. I e II, e parágrafo único, inc. I e II, da Lei n. 6.766/79 por meio de robusto conjunto probatório, deve ser mantida a sentença condenatória.

Confirmando-se a condenação e em havendo sentença condenatória com trânsito em julgado três anos antes do cometimento do fato, os efeitos da reincidência estão configurados, impõe-se a exasperação da pena base.

Improvido o recurso do réu. Provido o recurso do Ministério Público. (TJDF Ap. Crim. n. 20000710070723, de Brasília, 2ª Turma Criminal, Desembargador SOUZA E ÁVILA, Julgado em 2 de junho de 2008)

E ainda:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO ORDINÁRIA DE PRESTAÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER. PARCELAMENTO DE SOLO URBANO. PRELIMINAR. CERCEAMENTO DE DEFESA. NÃO OCORRÊNCIA. LOTEAMENTO. OBRAS DE INFRAESTRUTURA NÃO EXECUTADAS PELO EMPREENDEDOR. PREVISÃO EXPRESSA EM LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL. INEXISTÊNCIA DE DISPENSA TÁCITA OU EXPRESSA EM ALVARÁ DE LICENÇA OU TERMO DE ACORDO. COMPLEMENTAÇÃO DE ÁREA A SER DOADA AO MUNICÍPIO. NECESSIDADE. I - Não acarreta cerceamento de defesa a decisão que indefere determinados quesitos formulados pelas partes e considerados impertinentes pelo juiz, eis que, sendo ele o destinatário das provas, dirige e determina a instrução do processo, como dispõe o artigo 130 do Código de Processo Civil. II - Não é imprescindível a apresentação de alegações finais quando não for produzida prova em audiência de instrução e julgamento. III - A exigibilidade de execução de obras de infraestrutura em loteamento decorre de imperativo legal, consubstanciado na Lei Federal n. 6.799/79 e na Lei Complementar Municipal n. 4/92, ainda que não tenha sido prevista no alvará de licença e, tampouco, no termo de acordo para a implantação do loteamento, pois fundada em norma de observância obrigatória e insusceptível de afastamento pelas partes. AGRAVOS REITIDOS CONHECIDOS E DESPROVIDOS. APELO CONHECIDO E DESPROVIDO. (TJPR. Acórdão n. 34455, Apelação Cível n. 0500937-2, de Sarandi, Quarta Câmara Cível. Relator: Abraham Lincoln Calixto. DJ: 12-05-2009)

de suplementar (compreenda-se complementar, e não contrariar) a legislação existente.

Assim, o crime será consumado pela prática de atos executórios de parcelamento do solo para fins urbanos, ainda que exista a autorização pelo órgão competente, mas em desacordo com as demais normas municipais ou estaduais aplicáveis à espécie que complementam, nas esferas Estadual ou Municipal, a Lei do Parcelamento do Solo (ex.: descumprimento de norma que estabeleça maior restrição de recuo ou metragem mínima de lotes por força de lei municipal ou estadual).<sup>68</sup>

**68 Jurisprudências:**

APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO DECLARATÓRIA C/C PEDIDO DE LIBERAÇÃO DE CAUÇÃO E AÇÃO DE PRESTAÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER - LEGITIMIDADE PASSIVA DA CONSTRUTORA - INTERESSE DO MUNICÍPIO - LOTEAMENTO IRREGULAR - CORRETA A ANÁLISE DA PROVA PRODUZIDA NOS AUTOS - PERÍCIA TÉCNICA QUE DEMONSTRA CABALMENTE O DESCUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES ASSUMIDAS E A NÃO IMPLANTAÇÃO DA INFRAESTRUTURA ESTABELECIDA EM LEI - RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO. O projeto do loteamento da área denominada Parque Residencial Bom Pastor não foi integralmente cumprido pela Construtora. Como ela deixou de atender os requisitos mínimos exigidos pela legislação vigente à época da implantação do Loteamento, no que se refere a infraestrutura, é evidente sua legitimidade para figurar no pólo passivo da ação. Presente na demanda não apenas o interesse processual do Município, mas também o interesse público para garantir o desenvolvimento da cidade, a qualidade de vida da população, as condições básicas de saúde, urbanização e o cumprimento da legislação que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano. O laudo pericial e os documentos acostados aos autos fazem prova suficiente acerca do descumprimento das obrigações legais por parte da Apelante no que toca ao loteamento objeto da presente lide. **As exigências do Município estão amparadas na legislação específica** (Lei Federal n. 6.799/79 e Lei Complementar Municipal n. 4/92), vigentes à época da concessão do alvará.

(TJPR, Apelação Cível n. 0404475-1, de Sarandi, Quarta Câmara Cível, Relatora: Anny Mary Kuss, DJ: 11/03/2008) E, finalmente:

PENAL E PROCESSO PENAL - PARCELAMENTO IRREGULAR DO SOLO PARA FINS URBANOS - PRELIMINAR DE INÉPCIA DA DENÚNCIA NÃO ACOLHIDA - CONSTITUCIONALIDADE DOS ARTIGOS 50 E 51 DA LEI N. 6.766/79 - ANTIJURIDICIDADE MATERIAL DA CONDUTA - PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO DO PARCELAMENTO - INOCORRÊNCIA DA *ABOLITIO CRIMINIS* - EXISTÊNCIA DE PROVA DA PARTICIPAÇÃO DO SEGUNDO ACUSADO NO CRIME DE PARCELAMENTO - INOCORRÊNCIA DA CONTINUIDADE DELITIVA COM FATOS DE OUTRAS AÇÕES PENAIAS - REDUÇÃO DA PENA EXCESSIVAMENTE FIXADA AO PRIMEIRO ACUSADO - ERRO DE PROIBIÇÃO NÃO DEMONSTRADO - CONDENAÇÃO DO TERCEIRO ACUSADO - RECURSOS CONHECIDOS - PRELIMINARES REJEITADAS - APELO DO MINISTÉRIO PÚBLICO PROVIDO - APELAÇÃO DO ACUSADO UBIRAJANE DOS SANTOS DE ANDRADE PARCIALMENTE PROVIDA. APELO DO RÉU ELSON DE ARAÚJO AMORIM IMPROVIDO.

Não é inepta a denúncia suficientemente precisa e clara ao descrever as condutas dos acusados, com os detalhes e circunstâncias necessários, possibilitando-lhes a plena e irrestrita defesa acerca dos fatos ali narrados.

O artigo 51 da Lei n. 6.766/79 representa uma norma de extensão, cuja finalidade consiste na adequação típica mediata de outras condutas que não estão descritas expressamente no núcleo do tipo penal incriminador. Pelo que, a capitulação adotada pela denúncia mediante a combinação dos artigos 50 e 51 da Lei n. 6.766/79, não configura acusação alternativa.

Além das normas de adequação típica indireta, o ordenamento jurídico-penal brasileiro também comporta as figuras típicas abertas, que reclamam maior intervenção intelectual do julgador. Tal proceder - necessário a toda aplicação normativa - não macula a conformidade constitucional da lei, contanto que não constitua a plena delegação da atividade legislativa, o que não ocorre no caso dos artigos 50 e 51 da Lei n. 6.766/79.

A previsão legal de regularização dos parcelamentos e os procedimentos administrativos reiteradamente promovidos pelo Poder Público têm o escopo exclusivo de equacionar a caótica conjuntura de ocupação prematura e irregular do solo para fins urbanos. A preocupação é, pois, eminentemente social. Nada tem de contraditório com o conjunto normativo e tampouco serve de justificativa para aqueles que buscam lucrar em manifesta violação às regras e princípios emergentes da lei. Ao revés, tais condutas, além de manifestamente contrárias à ordem jurídica formal, revelam intensa reprovabilidade, demonstrando sua fulgente antinormatividade material.

O parcelamento irregular do solo para fins urbanos, como crime formal, consuma-se com o singelo ato de lotear ou propor a compra com afirmação falsa ou omissão de informação acerca da irregularidade. Consumado o delito, não há falar-se em *abolitio criminis* por ausência de ofensa ao bem jurídico tutelado, que se perpetua enquanto não houver outra lei que retire do mundo jurídico a norma incriminadora.

Consoante entendimento da Turma, existindo prova de ter o acusado agido consciente e dolosamente na participação dos crimes definidos no artigo 50, inciso I e III, da Lei n. 6.766/79, impõe-se-lhe a condenação às respectivas penas. Não há erro de tipo quanto à irregularidade do empreendimento se o acusado é corretor de imóveis e foi autuado anteriormente pelo mesmo crime.

Permanece inabalada a pretensão punitiva do Estado se entre o fato e o recebimento da denúncia e se entre esta e a sentença condenatória não transcorreu o prazo estipulado no artigo 109 do Código Penal.

A não demonstração dos requisitos do artigo 71 do Código Penal impede o reconhecimento da continuidade delitiva, que fica igualmente obstada pela reiteração das condutas delituosas como meio de vida, denotando, na realidade, habitualidade criminosa do acusado que assim procedeu.

**d) dar início, de qualquer modo, ou efetuar parcelamento do solo urbano sem observância das determinações constantes do ato administrativo de licença (art. 50, inc. II. Pena: reclusão de 1 a 4 anos e multa de cinco a cinquenta vezes o maior salário mínimo do País);**

O tipo penal estará configurado no caso de descumprimento, pelo parcelador, ao teor do ato administrativo da licença expedida ao empreendimento.

Desse modo, o tipo penal poderá estar configurado na hipótese de o ato contrariar leis formais e também os atos administrativos regulares expedidos pelos respectivos níveis de governo e órgãos competentes.

**e) fazer ou veicular proposta, contrato, prospecto ou comunicação ao público ou a interessados e realizar afirmação falsa sobre a legalidade de parcelamento do solo para fins urbanos (art. 50, inc. III, primeira parte. Pena: reclusão de 1 a 4 anos e multa de cinco a cinquenta vezes o maior salário mínimo do país);**

Trata-se de um caso específico de crime de falso previsto na Lei do Parcelamento do Solo, o qual atenta diretamente contra o interesse público, no tocante à situação de regularidade de parcelamento do solo para fins urbanos, e não apenas à fé pública, induzindo também em erro o terceiro interessado na aquisição de lote. Há necessidade de comprovar-se a respectiva falsidade, inadmitindo-se a sua presunção para a configuração do crime.<sup>69 70</sup>

---

A extensa folha penal do réu empreendedor do loteamento, com diversas anotações de inquéritos policiais e ações penais em andamento revelam seus maus antecedentes que, somadas às outras circunstâncias judiciais desfavoráveis, permitem elevar sua pena a patamar razoavelmente superior ao mínimo legal, mas não justifica ultrapassar a metade da soma do mínimo com o máximo legal, mormente considerando o largo intervalo da pena abstrata prevista no preceito secundário da norma penal (1 a 5 anos de reclusão).

O erro de proibição consiste na ignorância do agente de que sua conduta constitui um ato reprovado, supondo-o lícito, independentemente de conhecer ou não o teor da norma (artigo 21 do Código Penal e o artigo 3º da LICC). Portanto, a mera afirmação de desconhecimento da lei não induz ao reconhecimento da exculpante, mormente se a capacidade intelectual e as condições culturais do acusado denotam ter potencial consciência da ilicitude dos fatos. A proposta de venda de lotes em parcelamento irregular para fins urbanos sem a devida ciência ao promissário-comprador acerca da ilegalidade do empreendimento constitui o crime previsto no artigo 50, inciso III, e parágrafo único, inciso I. Segundo entendimento da Turma, demonstrada a materialidade e autoria do crime através de propostas de venda e demais provas dos autos, impõe-se a condenação do acusado que as assinou, cuja pena, em razão das circunstâncias judiciais favoráveis, deve ser fixada no mínimo legal (1 ano de reclusão e 10 dias-multa, substituída aquela por uma pena restritiva de direito). Recursos conhecidos. Preliminares rejeitadas. Apelo do Ministério Público provido. Apelação do acusado Ubirajane dos Santos de Andrade parcialmente provida. Apelo do réu Elson de Araújo Amorim improvido. (TJDF Ap. Crim. n. 2006.06.5.000417-0, de Brasília, 2ª Turma Criminal, Desembargador Benito Tiezzi, Julgado em 18/10/2007)

69 Conduta também está tipificada no rol dos crimes contra as relações de consumo, nos termos do disposto no art. 7º, inc. VII da Lei 8137/90, com a seguinte disposição: “art. 7º. Induzir consumidor ou usuário a erro, por via de indicação ou afirmação falsa ou enganosa sob a natureza, qualidade de bem ou serviço, utilizando-se de qualquer meio, inclusive a veiculação ou divulgação publicitária”.

70 **Jurisprudências:**  
APELAÇÃO CRIMINAL. CRIME PREVISTO NO ART. 50, III E PARÁGRAFO ÚNICO, I E II, DA LEI N. 6.766/79 (LEI DE PARCELAMENTO DO SOLO URBANO). AFIRMAÇÃO FALSA SOBRE A LEGALIDADE DOS LOTES E CONSEQÜENTE VENDA DOS IMÓVEIS. ALEGAÇÃO DE REGULARIZAÇÃO POSTERIOR DO LOTEAMENTO E PRÁTICA DA CONDUTA TÍPICA SOB ESTADO DE NECESSIDADE. ABSOLVIÇÃO IMPOSSÍVEL. MATERIALIDADE E AUTORIA COMPROVADAS. CRIME FORMAL QUE SE CONSUMA COM A AFIRMAÇÃO FALSA. AUSÊNCIA DE PROVA ACERCA DA CAUSA DE EXCLUSÃO DE ANTIJURIDICIDADE. ÔNUS DO RÉU, NOS TERMOS DO ART. 156 DO CÓDIGO DE PROCESSO

**f) ocultar fraudulentamente fato relativo a parcelamento do solo urbano para fins urbanos (art. 50, inc. III, segunda parte. Pena de reclusão de 1 a 4 anos e multa de cinco a cinquenta vezes o maior salário mínimo do País);**

Trata-se de crime de perigo, não importando o resultado danoso, consumando-se mediante a ocultação intencional de fato impeditivo ou limitador à aprovação do parcelamento, tais como: a existência de córrego, nascente, declividade de morro, condições sanitárias insuportáveis e de risco, linhas de alta tensão, situação de irregularidade ou clandestinidade do parcelamento, entre outros.

### **Hipóteses de qualificação do delito do art. 50**

O parágrafo único do art. 50 prevê as qualificadoras do delito, identificados com hipóteses de parcelamentos de solo clandestinos, elevando a pena do crime, em tais hipóteses, de um a cinco anos de reclusão:

Parágrafo Único. O crime definido neste artigo é qualificado se cometido:

I - por meio de venda, promessa de venda, reserva de lote ou quaisquer outros instrumentos que manifestem a intenção de vender lote em loteamento ou desmembramento não registrado no Registro de Imóveis competente;

II - com inexistência de título legítimo de propriedade do imóvel loteado ou desmembrado, ressalvado o disposto no art. 18, §§ 4º e 5º desta Lei, ou com omissão fraudulenta de fato a ele relativo, se o fato não constituir crime mais grave.

Pena: reclusão de 1 (um) a 5 (cinco) anos, e multa de dez a cem vezes o maior salário mínimo vigente no País.

**Obs.:** A mesma pena será aplicada ao mandatário de loteamentos, direto ou gerente de sociedade (art. 52).

---

PENAL. CONDENAÇÃO MANTIDA. APLICAÇÃO DA PENA. CIRCUNSTÂNCIAS JUDICIAIS. CONDENAÇÃO ANTERIOR. EXPIRAÇÃO DO PRAZO DEPURADOR DE QUE TRATA O ART. 64, I, DO CÓDIGO PENAL. ANTECEDENTE CRIMINAL NÃO CARACTERIZADO. REITERAÇÃO DE PRÁTICA NEGOCIAL EM PREJUIZO DE TERCEIROS QUE, ENTRETANTO, CARACTERIZA CERTO DESVIO NA CONDUTA SOCIAL. CIRCUNSTÂNCIAS DESFAVORÁVEIS E CONSEQÜÊNCIAS GRAVES. PONDERAÇÃO, PORÉM, DE QUE NÃO SE TRATA DE NÚMERO EXPRESSIVO DE VÍTIMAS. PENA-BASE ELEVADA EXCESSIVAMENTE. MINORAÇÃO. PENA DE MULTA. LEI ESPECIAL QUE FAZ REFERÊNCIA A VALOR EM SALÁRIOS MÍNIMOS. INAPLICABILIDADE DA PREVISÃO ANTE O DISPOSTO NO ART. 2º DA LEI N. 7.209/84. FIXAÇÃO QUE DEVE OBSERVAR O ART. 49 DO CP NO TOCANTE À QUANTIDADE DE DIAS-MULTA E O ART. 60 DO MESMO DIPLOMA QUANTO AO VALOR DE CADA DIA-MULTA. ADEQUAÇÃO, OBSERVADA A PROPORCIONALIDADE EM RELAÇÃO À PENA PRIVATIVA DE LIBERDADE E À SITUAÇÃO ECONÔMICA DO RÉU. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO, EM PARTE. (TJSC. *Apelação Crim. n 2007.052442-2, de Capinzal. Primeira Câmara Criminal. Relator: Victor Ferreira. Julgado em 22-07-2008*)  
E ainda:

APELAÇÃO-CRIME. PARCELAMENTO IRREGULAR DO SOLO URBANO. EXTINÇÃO DA PUNIBILIDADE PELA PRESCRIÇÃO. INOCORRÊNCIA. Fazer ou veicular proposta, contrato, prospecto ou comunicação ao público ou a interessados, afirmação falsa sobre a legalidade do loteamento ou desmembramento do solo, para fins urbanos, ocultando fraudulentamente fato a ele relativo. Venda de lotes irregulares. Condenação mantida. Apelo improvido. Unânime. (TJRS. *Apelação Crime n. 70025582867, Quarta Câmara Criminal. Relator: Aristides Pedroso de Albuquerque Neto, Julgado em 29-01-2009*)



## Responsabilidade criminal do Oficial do Registro de Imóveis

O art. 52 da Lei Federal n. 6.766/79 prevê ainda a responsabilidade do oficial de registro de imóveis, com pena de detenção, de 1 (um) a 2 (dois) anos, e multa, de cinco a cinquenta vezes o maior salário mínimo, para a hipótese de ocorrência de registro de loteamento ou desmembramento não aprovado pelos órgãos competentes; registro de compromisso de compra e venda; cessão ou promessa de cessão de direitos; ou ainda, o registro de contrato de venda de loteamento ou desmembramento não registrado.

## 34 QUAIS AS FORMAS DE INTERVENÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO PREVISTAS NA LEI DO PARCELAMENTO DO SOLO?

O fluxograma “Procedimento para o registro de parcelamento do solo”, constante na “Parte V - Disposições Gerais” deste Guia, destaca os momentos em que o Ministério Público pode atuar. O trecho da Apelação Cível n. 01.020385-5, de Videira, da lavra do Des. Francisco Oliveira Filho, exemplifica algumas formas de atuação do Ministério Público:

*A intervenção do Ministério Público surge, primeiramente, quando o projeto de loteamento ou desmembramento, já aprovado pela Prefeitura Municipal, for impugnado por terceiro interessado antes do registro. É o que disciplina o art. 19, § 2º. Deverá o membro do Ministério Público manifestar-se no prazo legal, atentando para a rigorosa observância dos requisitos impostos pela legislação. A segunda intervenção ocorrerá quando houver pedido de cancelamento do registro de loteamento ou desmembramento, feito com a anuência da Prefeitura Municipal, no caso do disposto no art. 23, inciso II, enquanto nenhum lote tiver sido objeto de contrato, ou, em outro caso, quando houver pedido conjunto do loteador e de todos os adquirentes de lotes, com a anuência da Prefeitura Municipal e do Estado (art. 23, inciso III) (grifo nosso).<sup>71</sup>*

### 71 Jurisprudências:

1. AÇÃO CIVIL PÚBLICA - Ajuizamento pelo MP objetivando a conclusão das obras de infraestrutura exigidas quando da aprovação do loteamento denominado "Parque Chapadão", observado o regramento constante da Lei n. 6.766/79 - [...] Controle do parcelamento e da ocupação do solo urbano que é encargo inafastável do ente municipal, na esteira do que dispõem a CF (art. 30, VIII) e a CE (arts. 180/183), assentando o art. 40 da Lei n. 6.766/79 a obrigação da Prefeitura Municipal de regularizar o loteamento ou desmembramento, executado em desacordo com o plano respectivo, de modo a evitar lesão aos padrões de desenvolvimento urbanístico e mesmo aos adquirentes de lotes - [...]. (TJSP. Ap. Cív. n. 146.092-4/9-00, de Piracicaba, Décima Câmara de Direito Privado de Férias. Relator: Paulo Dimas Mascaretti, DJ 26-03-2004. [Grifo meu].)
2. AÇÃO CIVIL PÚBLICA - LOTEAMENTO REGISTRADO - DESCUMPRIMENTO DE LEGISLAÇÃO FEDERAL E ESTADUAL - LIMINAR MANTIDA. Evidenciando-se ofensa ao meio ambiente e desatendimento da legislação específica, justifica-se a concessão de liminar em ação civil pública promovida pelo Ministério Público, para suspender atividade de loteamento, mesmo registrado. (TJSC. Agr. Ins. n. 1988.058966-4, de Tubarão. Primeira Câmara de Direito Comercial. Relator: Eder Graf. Julgado em: 30-03-1993)
3. AÇÃO CIVIL PÚBLICA - MINISTÉRIO PÚBLICO - INTERESSES INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS - REGULIZAÇÃO DE LOTEAMENTO - LEGITIMIDADE ATIVA RECONHECIDA. "O Ministério Público é parte legítima para a defesa dos interesses dos compradores de imóveis loteados, em razão de projetos de PARCELAMENTO de SOLO urbano, em face de inadimplência do parcelador na execução de obras de infraestrutura ou na formalização e regularização dos loteamentos" (REsp n. 137889, Rel. Min. Francisco Peçanha Martins, j. 6-4-00).

Além das hipóteses de impugnação de terceiro e de pedido de cancelamento de registro, existem outras possibilidades de atuação do *parquet*. Remetemos a resposta ao teor do capítulo “A INTERVENÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NOS PROCEDIMENTOS afetos ao Parcelamento de Solo Urbano” e da consulta ao CME intitulada “Parcelamento do Solo Urbano – Intervenção do MP – Fundamentos Legais – Rotina de Procedimentos que poderão ser adotados pelo Promotor de Justiça”, no qual o tema é tratado de forma mais detalhada.

### **35 É NECESSÁRIA A INTERVENÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NOS PROJETOS DE LOTEAMENTOS E/OU DESMEMBRAMENTOS NA FASE DO PRÉ-REGISTRO?**

Sim. O atual Código de Normas da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de Santa Catarina prevê, no art.734: “Presentes os requisitos legais, o oficial, antes das publicações do edital, remeterá os autos do procedimento à apreciação do Ministério Público.”

No mesmo sentido, colacionamos, abaixo, a ementa e a conclusão, respectivamente, exaradas nas Consultas n. 8/03 e 9/01, formuladas à Corregedoria-Geral deste *parquet*:

PARCELAMENTO DO SOLO URBANO - Lei n. 6.766/79. Necessidade de intervenção ministerial em pedido de registro de loteamentos e desmembramentos. Interesse público e social. Inteligência do art. 127 da Constituição Federal e art. 82, II, do CPC. Prazo de 5 dias para manifestação. Aplicação da regra subsidiária do art. 185, do CPC. (Consulta n. 8/03)

E, ainda:

Visando orientar os membros do Ministério Público, e à vista da relevância da matéria abordada, relativa à disciplina do parcelamento do solo urbano prevista na Lei Federal n. 6.766/79 e Lei Estadual n. 6.063/82 (com as alterações da Lei Estadual n. 10.957/98), entende-se que deve ser recomendado aos Promotores de Justiça o exercício de rigorosa fiscalização sobre os pedidos de registro de loteamento ou desmembramento de imóveis que derem entrada no Registro Imobiliário, promovendo o cancelamento e procedendo às impugnações, desde logo, sempre que em desacordo com as condições previstas na legislação de regência - federal, estadual e municipal.

Para tanto, sugere-se que o Promotor de Justiça officie aos cartorários competentes solicitando vista de todos os procedimentos que tratam dos projetos de loteamento ou de desmembramento submetidos a registro, na forma e prazo previstos no art. 18 da Lei n. 6.766/79.

Por todo o exposto é a manifestação no sentido de que o Ministério Público deve continuar intervindo nos pedidos e nas ações relacionadas aos registros de loteamentos e desmembramentos do solo urbano.(Consulta n. 9/01)

A Consulta n. 08/2003/CGMP soluciona a omissão legislativa acerca do prazo para a intervenção ministerial na fase do pré-registro, por meio da aplicação da regra geral do art.185 do Código de Processo Civil, de 5 dias. Ademais, adota-se o rito da impugnação de terceiro, descrito no art.19 da Lei n. 6.766/79, a fim de garantir a manifestação das partes e o envio dos autos ao juiz para que decida a possibilidade de publicação do edital.

## 36 O QUE É O ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA (EIV)?

O Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/01) trouxe como instrumento o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), determinando que o Município deve aferir a viabilidade do empreendimento e a necessidade de eventuais medidas compensatórias após a apresentação do EIV, o qual independe de regulamentação.

É instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente e serve ainda como norma protetiva do meio ambiente, com aplicação imediata.

Art. 36. Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal.

Art. 37. O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões:

- I - adensamento populacional;
- II - equipamentos urbanos e comunitários;
- III - uso e ocupação do solo;
- IV - valorização imobiliária;
- V - geração de tráfego e demanda por transporte público;
- VI - ventilação e iluminação;
- VII - paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

Parágrafo único. Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado.

Art. 38. A elaboração do EIV não substitui a elaboração e a apro-

vação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental.

Entende-se ser obrigação do município legislar sobre o EIV e recepcioná-lo em seu ordenamento, pois a sua falta é capaz de gerar prejuízos irreparáveis à população local por meio da ofensa ao meio ambiente, direito fundamental protegido constitucionalmente. Assim, caso os Municípios ainda não o tenham adotado, devem fazê-lo o mais brevemente possível, principalmente quando da revisão decenal de seu plano diretor.

## 37 O QUE É O SISMUMA?

Com o advento da Lei n. 6.938/1981, que trata da Política Nacional de Meio Ambiente, foi instituído o Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, e em seu art. 6º, IV, determina-se como estrutura integrante desse sistema nacional os Órgãos Locais (*“os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições”*).

Assim, incumbiu-se à União, aos Estados e aos Municípios o dever de zelo e gestão do patrimônio ambiental, o que foi elevado a um dever de caráter constitucional, conforme os artigos 23 e 225 da Constituição Federal de 1988.

Em 08 de dezembro de 2011 foi publicada a Lei Complementar n. 140, que veio fixar as condições de cooperação entre os entes federativos, visando ao equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional, como previsto no parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal.

Com efeito, o Sistema Municipal de Meio Ambiente (SISMUMA) deve ser entendido como uma unidade capaz do planejamento e execução da Administração Pública local, formado por um conjunto de órgãos, princípios e métodos por eles adotados, intimamente relacionados e direcionados a um resultado comum, o qual precisa estar estruturado mediante a implementação dos requisitos mínimos legais para o fim da gestão ambiental municipal, mediante a edição da lei da Política Municipal de Meio Ambiente - PMMA, da estruturação do Órgão Ambiental capacitado e do pleno funcionamento do Conselho de Meio Ambiente, com base e fundamento na hermenêutica constitucional, da Política Nacional de Meio Ambiente, Lei 6839/81 e da recente Lei Complementar Federal 140/2011.

A Constituição Federal de 1988 prevê em seus arts. 23 e 225 a responsabilidade dos entes federados pelo cuidado com o meio ambiente. Desse modo, os Municípios, com a prerrogativa legal e poder que lhes é dado, devem se organizar a fim de exercerem plenamente tal função protetiva, a qual não é mera faculdade, mas sim um poder-dever.

Importante observar que a Lei Complementar n. 140/2011 enuncia que para o bom cumprimento de seu dever ambiental, nos termos do seu art. 9º, deve a municipalidade: formular, executar e fazer cumprir a Política Nacional do Meio Ambiente. Para tal desiderato, importante a existência de um Código Municipal do Meio Ambiente e efetiva criação do SISMUMA e seus órgãos integrantes.

Para a estrutura da Administração Pública Municipal, na Lei Complementar n. 140/2011, em seus arts. 5º e 15, II, estabelece-se ser imprescindível a existência de Órgão Ambiental Capacitado e Conselho do Meio Ambiente.

Portanto, o SISMUMA será composto de:

a) **Órgão Ambiental Capacitado** (com capacidade administrativa e técnica interdisciplinar para o licenciamento, controle e fiscalização das infrações ambientais das atividades e empreendimentos e para a implementação das políticas de planejamento territoriais – pode ser consórcio);

b) **Conselho Municipal de Meio Ambiente** (órgão superior do SISMUMA, com funções normativas, deliberativas, consultivas e fiscalizatórias, cuja formação se dará por lei ou decreto, e sua estrutura deverá comportar os mais diversos grupos da sociedade visando a uma maior representatividade);

c) **Fundo Municipal de Meio Ambiente** (órgão responsável pela captação e pelo gerenciamento dos recursos financeiros destinados ao meio ambiente no Município).

d) **Parcerias** (as parcerias podem valer-se de mecanismos como cooperações, convênios, intercâmbios, concessões, permissões, terceirizações, cogestões, entre outros, e podem envolver instrumentos de cooperação financeira, técnica, científica, tecnológica e também a cooperação com a sociedade em termos de participação).

## 38 COMO PROCEDER EM RELAÇÃO ÀS APPS NOS CASOS DE CANALIZAÇÃO E RETIFICAÇÃO DE CURSO D'ÁGUA?

A canalização de curso d'água é medida excepcional, e deve ser evitada. Assim como a *“intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas nesta Lei”* (art. 8º da lei 12.651/2012), a possibilidade da intervenção na forma de canalização e retificação do curso d'água deve respeitar as mesmas exigências.

Além disso, a intervenção ou supressão de vegetação em APP somente poderá ser autorizada quando o requerente, entre outras exigências, conforme o art. 3º da Resolução CONAMA 369/2009, comprovar:

I - a inexistência de alternativa técnica e locacional às obras, planos, atividades ou projetos propostos;

II - atendimento às condições e padrões aplicáveis aos corpos de água;

III - averbação da Área de Reserva Legal; e

IV - a inexistência de risco de agravamento de processos como enchentes, erosão ou movimentos acidentais de massa rochosa.

Bem como somente para fins do art. 3º, inc. VIII, IX e X da Lei n. 12.651/2012<sup>72</sup>, quais sejam: utilidade pública, interesse social e atividade even-

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

[...]

VIII - utilidade pública:

a) as atividades de segurança nacional e proteção sanitária;

b) as obras de infraestrutura destinadas às concessões e aos serviços públicos de transporte, sistema viário, inclusive aquele necessário aos parcelamentos de solo urbano aprovados pelos Municípios, saneamento, gestão de resíduos, energia, telecomunicações, radiodifusão, instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais, bem como mineração, exceto, neste último caso, a extração de areia, argila, saibro e cascalho;

c) atividades e obras de defesa civil;

d) atividades que comprovadamente proporcionem melhorias na proteção das funções ambientais referidas no inciso II deste artigo;

e) outras atividades similares devidamente caracterizadas e motivadas em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto, definidas em ato do Chefe do Poder Executivo federal;

IX - interesse social:

a) as atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa, tais como prevenção, combate e controle do fogo, controle da erosão, erradicação de invasoras e proteção de plantios com espécies nativas;

b) a exploração agroflorestal sustentável praticada na pequena propriedade ou posse rural familiar ou por povos e comunidades tradicionais, desde que não descaracterize a cobertura vegetal existente e não prejudique a função ambiental da área;

c) a implantação de infraestrutura pública destinada a esportes, lazer e atividades educacionais e culturais ao ar livre em áreas urbanas e rurais consolidadas, observadas as condições estabelecidas nesta Lei;

d) a regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda em áreas urbanas consolidadas, observadas as condições estabelecidas na Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009;

e) implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados para projetos cujos recursos hídricos são partes integrantes e essenciais da atividade;

f) as atividades de pesquisa e extração de areia, argila, saibro e cascalho, outorgadas pela autoridade competente;

g) outras atividades similares devidamente caracterizadas e motivadas em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional à atividade proposta, definidas em ato do Chefe do Poder Executivo federal;

X - atividades eventuais ou de baixo impacto ambiental:

tual ou de baixo impacto ambiental.

Os “Enunciados de Delimitação de APPs em Áreas Urbanas Consolidadas”, atualizados em 25 de abril de 2014, consolidam o entendimento:

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.

Com a canalização do curso d’água, em tese, pois cada caso concreto merece análise própria, a necessidade de manutenção da APP poderá deixar de existir, mas para tal gravame é importante adotar certas medidas:

- Adoção de critérios rígidos para licenciamento;
- Verificar a situação do curso d’água a montante e a jusante;
- A justificativa de poluição do curso d’água não é suficiente para autorizar a canalização;
- Evitar a extinção de cursos d’água pela canalização;
- Pensar numa futura universalização do tratamento de efluentes;
- Manutenção de pelo menos 5m de faixa *non aedificandi* (área sanitária);
- Respeitar as áreas de alagamento.
- Importante ressaltar, no entanto, que nos casos de retificação dos cursos d’água a área de APP deve ser mantida.

- 
- a) abertura de pequenas vias de acesso interno e suas pontes e pontilhões, quando necessárias à travessia de um curso d’água, ao acesso de pessoas e animais para a obtenção de água ou à retirada de produtos oriundos das atividades de manejo agroflorestal sustentável;
  - b) implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e efluentes tratados, desde que comprovada a outorga do direito de uso da água, quando couber;
  - c) implantação de trilhas para o desenvolvimento do ecoturismo;
  - d) construção de rampa de lançamento de barcos e pequeno ancoradouro;
  - e) construção de moradia de agricultores familiares, remanescentes de comunidades quilombolas e outras populações extrativistas e tradicionais em áreas rurais, onde o abastecimento de água se dê pelo esforço próprio dos moradores;
  - f) construção e manutenção de cercas na propriedade;
  - g) pesquisa científica relativa a recursos ambientais, respeitados outros requisitos previstos na legislação aplicável;
  - h) coleta de produtos não madeireiros para fins de subsistência e produção de mudas, como sementes, castanhas e frutos, respeitada a legislação específica de acesso a recursos genéticos;
  - i) plantio de espécies nativas produtoras de frutos, sementes, castanhas e outros produtos vegetais, desde que não implique supressão da vegetação existente nem prejudique a função ambiental da área;
  - j) exploração agroflorestal e manejo florestal sustentável, comunitário e familiar, incluindo a extração de produtos florestais não madeireiros, desde que não descaracterizem a cobertura vegetal nativa existente nem prejudiquem a função ambiental da área;
  - k) outras ações ou atividades similares, reconhecidas como eventuais e de baixo impacto ambiental em ato do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA ou dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente;

A FATMA está estudando a publicação de Instrução Normativa visando estabelecer critérios para o licenciamento da canalização e retificação de cursos d'água.

## 39 O QUE É LEVANTAMENTO AEROFOTOGRAMÉTRICO?

O serviço de aerofotogrametria consiste em uma cobertura sequencial fotográfica por intermédio de avião equipado com tecnologia de ponta, tornando possível extrair todos os elementos geográficos específicos para as mais diversas aplicações. O **levantamento aerofotogramétrico** realizado pelo Estado possibilita conhecer cada metro quadrado de Santa Catarina.

A ferramenta já está disponível (Link: <http://sigsc.sds.sc.gov.br>). aos municípios catarinenses, o que facilita a realização de diagnósticos em suas respectivas áreas territoriais, pois identifica áreas de preservação permanente, nascentes etc.

Os **objetivos** do levantamento são:

- Implementar a Política Estadual de Recursos Hídricos – Lei 9.748/94.
- Atualizar a Base de Dados Geoespaciais do Estado. (anteriormente datada das décadas de 70 e 80 nas escalas de 1:50.000 e 1:100.000)
- Padronizar a cartografia planimétrica e altimétrica de todo o Estado em escala de 1:5.000
- Prover Segurança Jurídica em análises espaciais em âmbito Urbano e Rural

Os **produtos** disponibilizados são:

- Aerolevanteamento;
- Apoio de Campo;
- Restituição da Hidrografia;
- Modelo Digital de Elevação;
- Modelo Digital de Terreno;
- Geração de Ortofoto;
- Base Hidrográfica Ottocodificada;

Salienta-se que, oportunamente, o serviço será franqueado ao Ministério

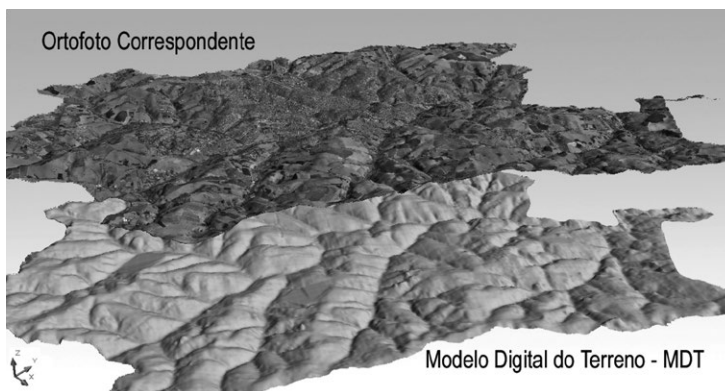


Público, o qual mostra-se de grande valia e indispensável nas análises e manifestações a ser exaradas nos procedimentos envolvendo matérias relacionadas, por exemplo, à reserva legal e regularização fundiária.

Segue, abaixo, imagens provenientes do banco de dados do levantamento aerofotogramétrico:

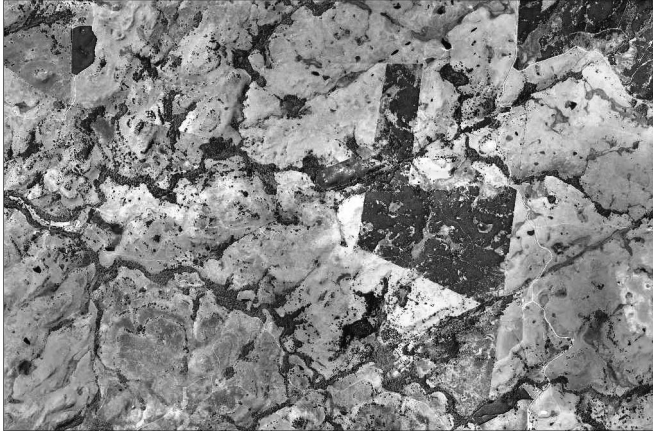


*Fonte: Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável Diretoria de Recursos Hídricos - DRHI*



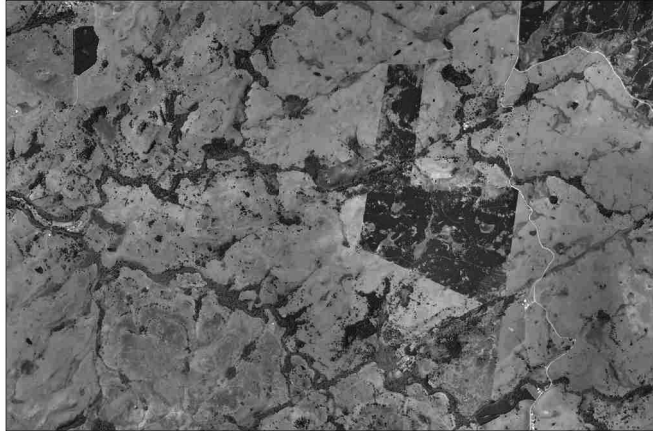
*Fonte: Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável Diretoria de Recursos Hídricos - DRHI*

ORTOFOTO INFRA-VERMELHA

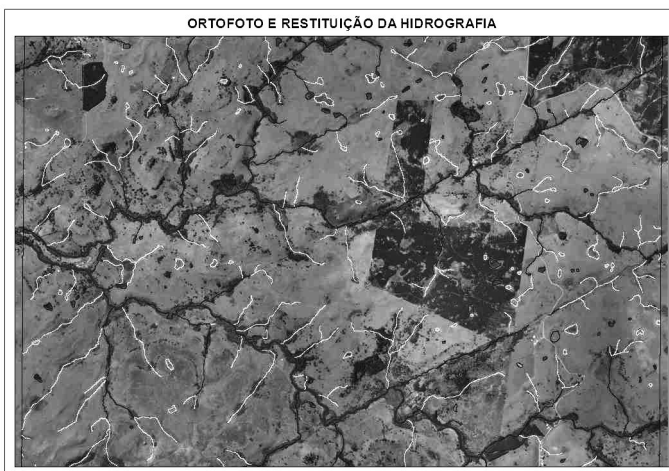


*Fonte: Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável Diretoria de Recursos Hídricos - DRHI*

ORTOFOTO



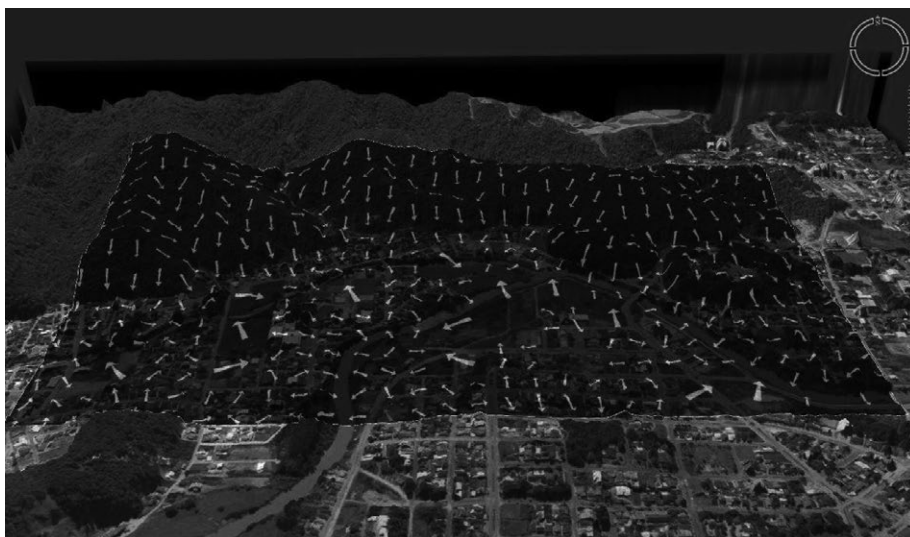
*Fonte: Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável Diretoria de Recursos Hídricos - DRHI*



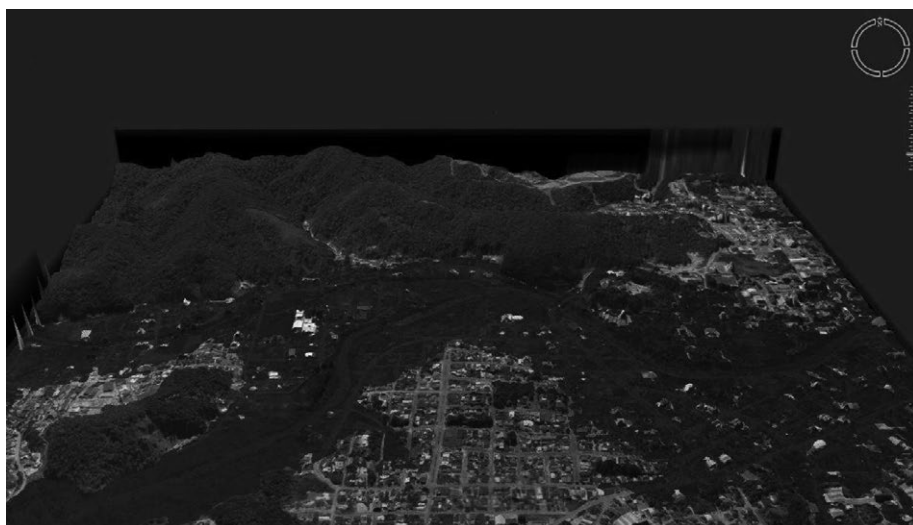
*Fonte: Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável Diretoria de Recursos Hídricos - DRHI*



*Fonte: Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável Diretoria de Recursos Hídricos - DRHI*



*Fonte: Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável Diretoria de Recursos Hídricos - DRHI*



*Fonte: Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável Diretoria de Recursos Hídricos - DRHI*

## 40 O QUE É GAIA?

O Gestão e Acompanhamento de Infrações Ambientais (GAIA) propiciará a articulação necessária entre o Ministério Público e os órgãos responsáveis pelo exercício do poder de polícia ambiental, com vistas a uma efetiva repressão às infrações penais ambientais.

É um sistema de acompanhamento e gestão das infrações ambientais no Estado de Santa Catarina, com acesso via internet (<http://gaia.fatma.sc.gov.br/Gaia/>), mediante login e senha, fornecidos pelos administradores do sistema: FATMA, POLÍCIA MILITAR AMBIENTAL, SDS e, no caso dos Promotores de Justiça, pelo Ministério Público via Centro de Apoio Operacional de Informações e Pesquisas/CIP, cumprindo o previsto no art. 86 do Código Ambiental de Santa Catarina, que prevê que é obrigatória a remessa de fotocópias de peças e informações ao Ministério Público, quando constatado que o fato, em tese, constitui crime ambiental.

Importa destacar, a possibilidade do Promotor de Justiça, antes de adotar qualquer providência ou diligência relacionada a eventual Notícia de Fato levada ao seu conhecimento por outro meio que não pelo órgão autuante, consultar previamente o Sistema GAIA, tendo em vista a inserção imediata dos documentos de autuação pelos órgãos competentes, nos termos da Portaria FATMA/BPMA 170.

O encaminhamento oficial da Notícia de Fato pela instituição autuante ao órgão de execução do Ministério Público deverá ser feito no prazo máximo de 30 dias, para fins de atendimento do art. 86 da Lei n. 14.675/2009 (Código Ambiental Catarinense), se dará após a decisão interlocutória, se não ultrapassar 30 dias (§ 1º do art. 86).

Cabe salientar, que o Sistema possui todas as peças digitalizadas do processo administrativo infracional, ou seja, auto de infração, termo de apreensão e de depósito, termo de embargo e interdição, relatório de fiscalização, laudo de constatação, defesa prévia da parte, análise de defesa prévia, despacho de penalidade (decisão da autoridade administrativa), recursos e demais peças para elucidação da infração administrativa.

Possui, ainda, a informação da movimentação de cada processo administrativo e possibilita a emissão de relatórios de processos e/ou relatórios estatísticos.

Para tanto, o Promotor de Justiça solicitará o login e a senha, informando nome completo, matrícula institucional, e comarca e endereço completo e e-mail.

Por fim, no anexo, são colacionados os formulários utilizados pela Polícia Militar Ambiental por ocasião da lavratura das infrações ambientais.

## 41 O QUE É SINFAT?

O Sistema de Informações Ambientais da Fundação do Meio Ambiente - FATMA - (SINFAT), permitem o acesso aos dados do empreendedor e do empreendimento, aos pareceres técnicos expedidos para concessão do licenciamento ambiental, bem como acesso às licenças ambientais, ao formulário de caracterização do empreendimento (FCEI), ao histórico do trâmite.

Tendo em vista a possibilidade de acesso ao Sistema de Informações - SINFAT pelos Promotores de Justiça, conforme prevê o Termo de Cooperação Técnica n. 16/2007, que permite maior celeridade e economia na instrução dos procedimentos, destaca-se, com esse intuito, a desnecessidade, num primeiro momento, da remessa de ofício requisitório à FATMA para fins de verificação do licenciamento de empreendimentos e/ou atividades, sugerindo-se inicialmente seja o SINFAT consultado e, acaso não encontradas as informações pertinentes, poderá então, ser expedida a requisição.

Vale salientar que a obtenção dos documentos via SINFAT permitirá maior celeridade na atuação das Promotorias de Justiça, sem a necessidade das costumeiras requisições ao órgão licenciador.

O acesso ao SINFAT poderá ser solicitado pelo e-mail [sinfat@fatma.sc.gov.br](mailto:sinfat@fatma.sc.gov.br), informando o nome, CPF, matrícula e e-mail institucional.

Por fim, segue o endereço eletrônico da internet para acesso ao sistema <http://sinfat.fatma.sc.gov.br>



## **PARTE II - OCUPAÇÃO TERRITORIAL**



# 1 A INTERVENÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NOS PROCEDIMENTOS AFETOS AO PARCELAMENTO DO SOLO URBANO<sup>73</sup>

O Parcelamento do Solo Urbano é um instrumento de execução das políticas de desenvolvimento e expansão urbana em sede municipal, vinculado às diretrizes do art. 2º do Estatuto da Cidade e regulado pela Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979, abarcando normas urbanísticas, sanitárias, civis e penais visando a disciplinar a ocupação do solo e o desenvolvimento urbano, além da tutela do interesse público coletivo subsumido na defesa da coletividade adquirente dos lotes previstos no empreendimento.

Para a análise e a aprovação do parcelamento (do loteamento e do desmembramento), a lei reguladora impõe que sejam cumpridos requisitos que estão expressos como condição para o desenvolvimento válido e regular de todo o empreendimento, compreendendo as seguintes e principais fases: pedido de diretrizes (arts. 6º e 7º); apresentação do projeto (arts. 9º a 11); aprovação pelo Município (arts. 12 a 17); pré-registro (art. 18); execução (art. 18, V); e registro de parcelamento.

A atuação do Ministério Público é legitimada, senão por disposição da própria Lei que regula o parcelamento do solo urbano, mas, principalmente, pelo comando normativo constitucional e, de resto, pelas disposições de sua Lei Orgânica Estadual (LC n. 197/00), que considera como função institucional do Órgão a proteção de outros interesses individuais indisponíveis, individuais homogêneos, sociais, difusos e coletivos (art. 82, inciso VI, “e”), a promoção de inquérito civil e a ação civil pública para “a proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica e aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico” (art.82, VI, “b”); exige sua manifestação nos processos em que a sua participação seja obrigatória por lei ou, quando entender cabível a intervenção em razão de interesse público, que assegure o exercício de suas funções institucionais, não importando a fase ou o grau de jurisdição em que se encontrem os processos (art. 82, inciso X).

É indispensável comentar a competência do Órgão Ministerial o art. 127, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil é claro quando incumbe ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos

<sup>73</sup> Para um aprofundamento do tema, ver consulta anexa *PARCELAMENTO DO SOLO URBANO - INTERVENÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO - FUNDAMENTOS LEGAIS - ROTINA DE PROCEDIMENTOS QUE PODERÃO SER ADOTADOS PELO PROMOTOR DE JUSTIÇA*.

interesses sociais e indisponíveis, além de ter como função institucional a promoção do inquérito civil e da ação civil pública, buscando proteger o patrimônio público e social, o meio ambiente e os demais interesses difusos e coletivos.

A atuação do *parquet* na tutela da ordem urbanística encontra-se incluída no dispositivo supra mencionado, ao colocar “ demais interesses difusos e coletivos”, ficando claro a amplitude de sua atuação. “O Ministério Público tem legitimidade para propor Ação Civil Pública para a defesa do meio ambiente e da ordem urbanística.”<sup>74</sup> E, também, em relação à proteção dos adquirentes de parcelas de loteamento contra eventual lesão ao interesse coletivo<sup>75</sup>. A seguinte decisão do Superior Tribunal de Justiça corrobora esse entendimento:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. IMPUGNAÇÃO DE CLÁUSULA CONTRATUAL QUE IMPÕE O PAGAMENTO DA TAXA DE CONSERVAÇÃO AOS ADQUIRENTES DE PARCELAS EM LOTEAMENTOS. CONFIGURAÇÃO.

1. No presente caso, pelo objeto litigioso deduzido pelo Ministério Público (causa de pedir e pedido), o que se tem é o pedido de tutela contra exigência dirigida globalmente a todos os adquirentes de parcelas de um loteamento: a declaração da nulidade de cláusula contratual que impõe o pagamento da taxa de conservação aos adquirentes de parcelas nos loteamentos Terras de Santa Cristina - Glebas II e III, implantados na forma da Lei n. 6.766/79 e situados na cidade de Itai, no Estado de São Paulo, bem como a condenação da ora recorrida à não inserção da referida cláusula nos contratos futuros. Não se buscou reparação da repercussão dessa exigência na esfera jurídica particular de cada um dos adquirentes (devolução da cobrança indevidamente cobradas), hipótese em que haveria tutela de interesses individuais homogêneos.

2. Atua o Ministério Público, no caso concreto, em defesa do direito indivisível de um grupo de pessoas determináveis, ligadas por uma relação jurídica base com a parte contrária, circunstâncias caracterizadoras do interesse coletivo a que se refere o art. 81, parágrafo único, II, da Lei n. 8.078/90. E o art. 129, inc. III, CR/88 é expresso ao conferir ao Parquet a função institucional de promoção da ação civil pública para a proteção dos interesses difusos e coletivos.

3. É patente, pois, a legitimidade ministerial em razão da proteção contra eventual lesão ao interesse coletivo dos adquirentes de parcelas de loteamento.

4. Recurso especial provido.

(REsp 1192281/SP, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 26/10/2010, DJe 10/11/2010)

74 STJ. AgRg no Ag 928.652/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 21/02/2008, DJe 13/11/2009.

75 STJ. REsp 743.678/SP, Rei. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/09/2009, DJe 28/09/2009

A intervenção do Ministério Público, nos termos da Lei n. 6.766/79, ocorre nas seguintes hipóteses:

1º - Impugnação de Terceiro (art. 19, § 2º) - Quando o projeto de loteamento ou desmembramento, já aprovado pela Prefeitura Municipal, for impugnado por terceiro interessado antes do registro. Deverá o membro do Ministério Público intervir, no prazo legal, atentando para a rigorosa observância dos requisitos impostos pela legislação.

2º - Pedido de Cancelamento (art. 23, § 2º) - Quando houver pedido de cancelamento do registro de loteamento, feito com a anuência da Prefeitura Municipal, enquanto nenhum lote tiver sido objeto de contrato ou, em outro caso, quando houver pedido conjunto do loteador e de todos os adquirentes de lotes, com a anuência da Prefeitura Municipal e do Estado. Nesse caso o Ministério Público deve se manifestar antes que o juiz homologue o pedido de cancelamento .

3º - Notificação do Loteador (art. 38, § 2º) - o Promotor de Justiça poderá notificar o loteador para suprir a falta, providenciando a abertura de conta no Registro Imobiliário para que os adquirentes possam suspender os pagamentos ao loteador e ali depositarem as prestações. Essa medida somente poderá ser adotada quando o parcelador for o titular do domínio do imóvel parcelado. É recomendável que o Promotor de Justiça procure dar publicidade à medida, contatando associações de moradores, líderes comunitários, ou mediante solicitação a jornais e emissoras de rádio, para que os adquirentes cessem os pagamentos ao parcelador. Faz-se, ainda, necessário mencionar que muitos inquéritos civis são instaurados para apuração de inexecução de obras de infraestrutura,<sup>76</sup> caso em que essa notificação poderá suprir a necessidade de ação civil pública, ensejando a correção das irregularidades.

4º - Audiência do MP (art. 38, § 3º) - Ocorre após a regularização do loteamento, quando há a autorização judicial para o levantamento das prestações anteriormente depositadas.

5º - Responsabilidade Penal - Casos de intervenção tradicional do Ministério Público, quer como fiscal da lei, quer como titular da ação penal pública (art. 50 a 52 da Lei n. 6.766/79).

---

<sup>76</sup> Em casos de inexecução das obras de infra-estrutura, outra solução possível será instar a Prefeitura Municipal a realizar as obras faltantes, hipótese em que ela poderá ser ressarcida dos valores depositados, ou executar a garantia oferecida pelo parcelador, ou, ainda, dele cobrar os valores excedentes. Com frequência, também, será firmado o termo de ajustamento de conduta.

As dúvidas acerca da atuação do Ministério Público na fase anterior ao registro, que suscitaram as consultas n. 9/2001 e 8/2003 à Corregedoria-Geral deste órgão foram dirimidas com a nova edição do Código de Normas da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de Santa Catarina ao prever, no art. 734: “Presentes os requisitos legais, o oficial, antes das publicações do edital, remeterá os autos do procedimento à apreciação do Ministério Público”. Desse modo, identificamos mais uma forma de atuação do *parquet*:

6º – Pré-Análise – Trata-se da hipótese decorrente da análise prevista no art. 734 do Código de Normas da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de Santa Catarina, a partir da qual o Ministério Público pode officiar ao Registro de Imóveis nada opondo, desde que a documentação analisada esteja regular; officiar ao Registro de Imóveis requisitando complementação/saneamento ou informações; ou pré-impugnar, se constatada qualquer irregularidade quanto à aprovação do projeto e/ou quanto aos requisitos dos registros. A pré-impugnação segue, por adoção, o rito do art. 19 da Lei n. 6.766/79, dependendo de intimação e manifestação das partes e envio dos autos ao juiz competente e deve ser feita em 5 dias, de acordo com a Consulta n. 8/2003 da CGMP, que concluiu pela aplicação do prazo do art.185 do Código de Processo Civil.

A atuação do Ministério Público no procedimento para o registro de parcelamento do solo está destacada no fluxograma que integra este Guia, após as perguntas e respostas, e descreve as etapas para a aprovação do projeto, além de conter uma lista da legislação pertinente.

Com o advento da Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985, e da Constituição Federal de 1988, o Ministério Público passou a ter atuação mais destacada nos pedidos e nas ações envolvendo o parcelamento do solo, abarcando, de início, aspectos penais e registrais, ampliando-se essa intervenção, por meio do inquérito civil e da ação civil pública, sempre em defesa do meio ambiente (natural ou artificial) e do consumidor.

Nessa conformidade, nota-se que a Lei n. 6.766/79 contempla situações que respeitam um procedimento de jurisdição voluntária, no qual o Ministério Público exercerá tipicamente a função de fiscal da Lei.

É importante salientar que, em razão do interesse público primário inerente às questões urbanísticas e ambientais, ainda que haja o cumprimento das formalidades administrativas na execução do parcelamento do solo, deve-se garantir a proteção dos direitos difusos e coletivos. Nesse sentido, decisão

do Tribunal de Justiça de Santa Catarina indica a possibilidade de revisão dos atos administrativos:

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA - LOTEAMENTO - MINISTÉRIO PÚBLICO - LEGITIMIDADE ATIVA - OBRAS DE INFRA-ESTRUTURA - RESPONSABILIDADE - PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO - REVISÃO - POSSIBILIDADE - INDISPONIBILIDADE DE BENS - CPC, 461, § 5º E LEI N. 7.347/85, ART. 12**

1. O fato de particulares se beneficiarem direta ou indiretamente com o resultado da demanda judicial não desnatura a legitimidade de índole constitucional do Ministério Público para promover ação civil pública na defesa do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (CF, art. 129, III e Lei n. 7.347/85, art. 5º).

2. É possível ao Poder Judiciário rever atos administrativos que se reputam ilegais ou que afrontam o interesse público. **Desse modo, mesmo tivessem sido cumpridas todas as obrigações assumidas e que propiciaram a liberação do loteamento pelo Poder Público, se constatado que a execução do empreendimento trouxe danos ao meio ambiente ou a qualquer outro direito difuso ou coletivo legalmente protegido, se imporia a revisão do ato administrativo, respondendo todos aqueles que direta ou indiretamente contribuíram para o prejuízo ou para a potencialidade deste.**

3. Incumbe ao juiz, de ofício ou a requerimento das partes, tomar providências que assegurem o resultado prático equivalente ao adimplemento da tutela pretendida (CPC, art. 461, § 5º e Lei n. 7.347/85, art. 12). A indisponibilidade de bens é uma dessas providências e deve se limitar ao quantum necessário para garantir a realização das obras destinadas à regularização do loteamento ou à cobertura de eventuais prejuízos.

4. Em sede de agravo de instrumento só se discute o acerto ou desacerto do ato judicial hostilizado, não sendo viável o exame aprofundado de temas relativos ao *meritum causae* (AI n. 99.017438-7, Des. Eder Graf), sob pena de supressão de um grau de jurisdição.

(TJSC, Agravo de Instrumento n. 2005.007044-2, da Capital, rel. Des. Luiz César Medeiros, j. 30/08/2005).

Considera-se a atuação do Ministério Público pacificada em todas as fases do processo de parcelamento do solo e registro, notadamente para exercer a vigilância que o Município e os demais órgãos públicos não fazem. A Circular n. 75, de 12 de outubro de 2009, da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de Santa Catarina apontou que:

[...] Conclui-se, então, pelo evidente que há interesse público nos procedimentos extrajudiciais de parcelamento do solo urbano, sendo, importante e indispensável a atuação do *parquet* em todas as hipóteses legais.

De maneira genérica, o Ministério Público tem o dever de, sempre que necessário, promover a impugnação ou o cancelamento do registro imobiliário.

Nessa linha, a Corregedoria-Geral do Ministério Público orientou os membros de primeira instância para rigorosa fiscalização sobre os pedidos de registro de parcelamento que derem entrada no registro imobiliário. Nesse sentido, ver a resposta à pergunta 30 deste Guia.

## **1.1 ÓRGÃOS PÚBLICOS QUE PODEM SER ACIONADOS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO**

O Ministério Público pode contar com o auxílio de alguns órgãos públicos, que deverão tomar providências assim que acionados, na sua esfera de atuação, para coibir irregularidades em obras de parcelamento do solo.

a) Prefeitura Municipal - deverá fiscalizar o parcelamento e, constatando sua ilegalidade, aplicar as sanções cabíveis ao parcelador, tais como notificações (inclusive aquela prevista no art. 38 da Lei n. 6.766/79), advertência, multa, embargo e, até mesmo, demolição. Destaque-se que os Conselhos Municipais, em especial os com atuação vinculada a temas de política urbana - e a medida que suas respectivas competências o permitam - podem ser acionados.

b) Órgão Ambiental - quando o empreendimento não possuir licenciamento ambiental, ou estiver ocorrendo supressão de vegetação na gleba parcelada, ou, ainda, qualquer outra espécie de agressão ao meio ambiente. Caberá a lavratura de auto de infração, promoção de embargo administrativo e elaboração de Relatório de Vistoria, que apontará detalhadamente os impactos ambientais concretamente produzidos e demais danos já consolidados na área.

c) Polícia Ambiental - deverá ser acionada sempre que estiver ocorrendo a prática de infração penal ambiental. À referida instituição caberá proceder à autuação do parcelador e de tantos quantos tenham concorrido para a prática do evento, lavrando-se Termo Circunstanciado.

d) Polícia Civil - deverá empreender diligências para constatar se estão ocorrendo vendas ou atos de parcelamento material do imóvel em desacordo com a lei, tais como: a abertura de ruas e demarcação de quadras e lotes. Se tiver ocorrido modificação física da gleba, deverá ser providenciada a perícia. Ainda que não se logre êxito na prisão em flagrante dos responsáveis pelo parcelamento, deverá ser instaurado inquérito policial para a completa apuração dos fatos.

e) Registro de Imóveis - uma vez comunicado pelo Ministério Público sobre a existência de parcelamento ilegal do solo em determinado imóvel, o Oficial do Registro de Imóveis deverá consignar tal informação nas certidões a ele relativas, promovendo publicidade à investigação do *parquet* e evitando que os consumidores sejam enganados.

## 1.2 INSTRUMENTOS DE ATUAÇÃO - ROTINA DE PROCEDIMENTOS

Detectada a ocorrência de lesão, ou ameaça de lesão, à ordem urbanística, ao meio ambiente, ao consumidor ou a outro interesse difuso ou coletivo, qualquer pessoa pode provocar a iniciativa do Ministério Público: órgãos públicos encarregados da fiscalização, organizações não governamentais dedicadas à defesa do meio ambiente, Cartório do Registro de Imóveis, o adquirente de lote diretamente prejudicado, etc.

Os próprios parceladores devem buscar adequada orientação técnica e jurídica antes de iniciarem qualquer empreendimento, mesmo em casos em que o parcelamento físico ou jurídico da gleba tenha início, é possível a adoção de medidas tendentes a paralisá-lo ainda em estágio inicial, de tal modo que seja possível evitar o dano ou providenciar o retorno à situação anterior e a integral reparação do dano ocorrido.

A atuação do Ministério Público no parcelamento do solo urbano, na área cível, dá-se por intermédio de inquérito civil (art. 8º, § 1º, da Lei n. 7.347/85) ou de procedimento preparatório (PP), do termo de ajustamento de conduta e da ação civil pública.

Para instruir o inquérito civil ou o procedimento preparatório, o Promotor de Justiça poderá requisitar certidões, informações, exames e perícias. Essas diligências, em geral, envolvem a apuração, no Município e no Estado, sobre a aprovação do parcelamento; a apuração, no Cartório do Registro de Imóveis, sobre o registro do parcelamento e da titularidade do domínio da gleba; perícia ou vistoria na área para constatação do seu efetivo parcelamento e de eventuais restrições ao parcelamento e para saber se as obras foram efetuadas; oitiva de adquirentes de lotes, que deverão exibir os documentos relativos à aquisição, tais como: compromisso de compra e venda ou, na falta deste, proposta de compra, notas promissórias; oitiva de outras testemunhas; e oitiva do parcelador. Realizadas todas essas diligências, o Promotor de Justiça terá elementos

para apurar a legalidade do parcelamento e tomar as medidas convenientes.

O termo de compromisso de ajustamento de conduta pode ser firmado se o parcelador comprometer-se a sanar as irregularidades do empreendimento, firmando compromisso em tal sentido. O termo de ajustamento de conduta constituir-se-á em título executivo extrajudicial, o que significa que, em caso de descumprimento, o Promotor de Justiça poderá promover sua execução.

Se não houver solução ou compromisso de ajustamento de conduta, durante o inquérito civil, o Promotor de Justiça deverá ajuizar a ação civil pública.

A ação civil pública poderá ter como objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer, ou não. A maioria das ações contém pedidos de condenação a obrigações de fazer e não fazer.

O pedido mais comum será o de regularização do parcelamento, com a obtenção das aprovações necessárias, registro perante o Cartório do Registro de Imóveis e execução das obras de infraestrutura. Paralelamente, é feito o pedido de condenação à obrigação de não fazer, consistente em não parcelar ou não vender sem ter as aprovações e o registro. Para o caso de descumprimento da obrigação imposta pelo termo de ajustamento de conduta<sup>77</sup>, é pedida a cominação de multa diária.

Em casos nos quais a regularização se mostre inviável, o pedido tem sido de desfazimento do parcelamento, com a recomposição da gleba ao estado anterior, inclusive com a recomposição da vegetação nativa, e indenização dos danos aos adquirentes de lotes.

Na hipótese de o parcelamento físico da gleba não ter sido iniciado e sobre ela incidir vedação que a torne insuscetível de ser parcelada, é possível o pedido de condenação à obrigação de não fazer, isto é, de não promover o parcelamento.

Se necessário, poderá ser ajuizada ação cautelar ou o juiz poderá conceder liminar na própria ação principal. Em geral, os Promotores de Justiça ajuízam a ação civil pública com pedido liminar. A ação cautelar acaba sendo utilizada somente em casos de urgência, quando ainda há necessidade de maiores esclarecimentos para o correto ajuizamento da ação principal.

---

<sup>77</sup> SIVINSKAS, Luís Paulo (2013, p. 912). **Manual de Direito Ambiental**; ressalta “ (...) que somente os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial (art. 5º, § 6º, da LACP).”



São exemplos de pedidos liminares no bojo da ação civil pública:

a) proibir a prática de atos de parcelamento material no imóvel, tais como: supressão de vegetação, movimentação de terras, abertura de ruas ou demarcação de quadras e lotes;

b) exigir a recomposição da vegetação mediante apresentação de projeto de recuperação de área degradada, elaborado por responsável técnico, com Anotação de Responsabilidade Técnica, com comprovação do protocolo no Órgão Ambiental. Tal projeto deverá prever a revegetação de toda área degradada com quantidade e espécie de mudas de árvores nativas, em número suficiente para a recomposição; os tratos culturais; o espaçamento; a procedência das mudas; e a indicação do local onde serão plantadas;

c) assegurar as condições mínimas necessárias para o crescimento da vegetação plantada até que a mata atinja o porte médio e replantio das mudas que morrerem ou não apresentarem desenvolvimento adequado, substituindo-as por outras da mesma espécie;

d) proibir a publicidade, as vendas e o recebimento de prestações;

e) colocar placas ou faixas na área informando que, por decisão judicial, o parcelamento não pode ser executado e não podem ser vendidos lotes;

f) exibir compromissos de compra e venda e apresentação de rol de adquirentes;

g) bloquear matrícula imobiliária;

h) bloquear ou indisponibilizar bens para garantia do cumprimento da obrigação de fazer e da indenização pleiteadas; e

i) executar obras de infraestrutura.

## 1.3 CONCLUSÕES

1) A disciplina do Parcelamento do Solo compõe o rol de instrumentos que devem ser utilizados para atender aos fins pretendidos pela Lei n. 10.257/01 (Estatuto da Cidade). Assim, na condição de instrumento útil à execução da política urbana, o parcelamento não pode contrariar as diretrizes insertas nos

termos do art. 2º da mesma Lei Federal, pois estas devem ser observadas como ponto de partida para a análise acerca de sua adequação legal e viabilidade urbanística. Sua regulação se dá pela Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979, compreendendo normas urbanísticas, sanitárias, civis e penais visando a disciplinar a ocupação do solo, o desenvolvimento urbano e a tutela do interesse público coletivo subsumido na defesa da coletividade adquirente dos lotes previstos no empreendimento.

2) Para análise e aprovação do loteamento e do desmembramento, a lei reguladora impõe que sejam cumpridos os requisitos que estão expressos, como condição para o desenvolvimento válido e regular de todo o empreendimento, compreendendo as seguintes e principais fases: pedido de diretrizes (arts. 6º e 7º); apresentação do projeto (arts. 9º a 11); aprovação pela Prefeitura Municipal (arts. 12 a 17); pré-registro (art. 18); execução (art. 18, V); e registro.

3) A tutela do parcelamento do solo urbano pelo Ministério Público tem por fundamento a defesa do meio ambiente, do consumidor e da ordem urbanística, incluídos na previsão do art. 1º, e incisos, da Lei n. 7.347/85; e funções institucionais previstas na Lei Complementar n.197/2000 (Lei Orgânica do Ministério Público de Santa Catarina).

4) A atuação do Ministério Público no parcelamento do solo urbano pode ocorrer na esfera administrativa, cível e criminal, por exemplo, mediante envio de ofício ao Registro de Imóveis para requisitar informações sobre registro; termo de ajustamento de conduta para a regularização de loteamento; e ação penal pública.

5) Ao instaurar inquérito civil sobre parcelamento ilegal do solo, o Promotor de Justiça deve acionar outros órgãos públicos com competência para atuar na questão, os quais deverão tomar as medidas cabíveis na sua esfera de atuação, podendo ainda o Promotor de Justiça proceder à notificação do art. 38, § 2º, da Lei n. 6.766/79, celebrar termo de ajustamento de conduta ou exigir do proprietário as medidas necessárias à regularização do uso do imóvel.

6) Quando for ajuizada ação civil pública versando sobre parcelamento do solo urbano, o Ministério Público deverá pleitear as liminares necessárias a se evitar a ocorrência ou continuidade dos danos e a garantir futura execução, além de formular pedido de condenação em dinheiro ou, de preferência, de condenação à obrigação de fazer ou não fazer.

## 2 PESQUISAS

### 2.1 PESQUISA N. 5/2006 - COMARCA CAPITAL

PARCELAMENTO DO SOLO URBANO - INTERVENÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO - FUNDAMENTOS LEGAIS - ROTINA DE PROCEDIMENTOS QUE PODERÃO SER ADOTADOS PELO PROMOTOR DE JUSTIÇA.

#### **Pergunta**

Em quais hipóteses ocorrerá a intervenção do Ministério Público em procedimentos afetos aos parcelamentos do solo?

#### **Resposta**

O Parcelamento do Solo Urbano é regulado pela Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979, compreendendo normas urbanísticas, sanitárias, civis e penais visando a disciplinar a ocupação do solo e o desenvolvimento urbano e a tutela do interesse público coletivo subsumido na defesa da coletividade adquirente dos lotes previstos no empreendimento.

Para análise e aprovação do loteamento e do desmembramento, a lei reguladora impõe que sejam cumpridos requisitos que estão expressos como condição para o desenvolvimento válido e regular de todo o empreendimento, compreendendo as seguintes e principais fases: pedido de diretrizes (arts. 6º e 7º); apresentação do projeto (arts. 9º a 11); aprovação pela Prefeitura Municipal (arts. 12 a 17); pré-registro (art. 18); execução (art. 18, V); e registro.

A intervenção do Ministério Público surge, primeiramente, quando o projeto de loteamento ou desmembramento, já aprovado pela Prefeitura Municipal, for impugnado por terceiro interessado antes do registro. É o que disciplina o art. 19, § 2º: Deverá o membro do Ministério Público manifestar-se, no prazo legal, atentando para a rigorosa observância dos requisitos impostos pela legislação. A segunda intervenção ocorrerá quando houver pedido de cancelamento do registro de loteamento ou desmembramento, feito com a anuência da Prefeitura Municipal, no caso do disposto no art. 23, inciso II, enquanto nenhum lote tiver sido objeto de contrato ou, em outro caso, quando houver pedido conjunto do loteador e de todos os adquirentes de lotes, com a

anuência da Prefeitura Municipal e do Estado (art. 23, inciso III).

Assim ocorrendo, o Oficial do Registro de Imóveis deverá publicar um resumo do pedido de cancelamento e, havendo, ou não, impugnação, o processo será remetido ao juiz competente para homologação, após prévia manifestação do Ministério Público (art. 23, § 2º).

A Lei comentada prevê outras hipóteses de intervenção do *parquet* (art. 38, §§ 2º e 3º), todas as situações que respeitam um procedimento de jurisdição voluntária, no qual o Ministério Público exercerá tipicamente a função de fiscal da Lei.

Além dessa atuação expressa, a mencionada Lei Federal tipificou o parcelamento ilegal do solo como delito contra a administração pública, do art. 50 a 52, os quais, por se tratarem de crimes de ação pública, também ensejam atuação do Órgão Ministerial competente à pretensa responsabilidade penal. Ambas as atuações referem-se a casos de intervenção tradicional do Ministério Público, quer como fiscal da lei, quer como titular da ação penal pública. Já a prerrogativa de notificação do parcelador para regularização do parcelamento ilegal, medida claramente protetiva ao direito do adquirente de lote, trata-se de atuação em defesa dos direitos do consumidor.

Com o advento da Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985, e da Constituição Federal de 1988, o Ministério Público passou a ter atuação mais destacada nos pedidos e ações envolvendo o parcelamento do solo, abarcando, de início, aspectos penais e registrais, ampliando-se essa intervenção, por meio do inquérito civil e da ação civil pública, sempre em defesa do meio ambiente, fosse o meio ambiente natural, fosse o meio ambiente artificial, e a defesa do consumidor. É certo que, em uma primeira fase, houve forte resistência do Poder Judiciário a reconhecer a legitimidade do Ministério Público para tutelar o parcelamento do solo, ora sob o argumento de que se tratava de interesse do Município, ao qual competia ajuizar as demandas visando ao adequado ordenamento do solo urbano, ora sob o argumento de que se tratavam de interesses individuais homogêneos disponíveis dos adquirentes de lote, aos quais assistiria a legitimidade para litigar em prol de seus próprios interesses.

Daí porque se considera pacificada na jurisprudência a atuação do Ministério Público em todas as fases do processo de parcelamento e registro, notadamente para exercer a vigilância que o Município e os demais órgãos públicos não fazem. Tanto é assim que, em Santa Catarina, grande parte das

Promotorias Especializadas na Defesa do Meio Ambiente atuam inclusive nos procedimentos de registro de parcelamento do solo, atribuindo-se ao Órgão de Execução as funções de defesa de interesses difusos ou coletivos nas relações jurídicas relativas a desmembramento, loteamento e uso do solo para fins urbanos.

Sua atuação vem legitimada, senão por disposição da própria Lei que regula o parcelamento do solo urbano, mas, principalmente, pelo comando normativo constitucional e, de resto, pelas disposições de sua Lei Orgânica Estadual (LC-197/00), a considerar como função institucional do Órgão a proteção de outros interesses individuais indisponíveis, individuais homogêneos, sociais, difusos e coletivos (art. 82, inciso VI, "e") e a exigir sua manifestação nos processos em que a sua participação seja obrigatória por lei ou, quando entender cabível a intervenção em razão de interesse público, para assegurar o exercício de suas funções institucionais, não importando a fase ou o grau de jurisdição em que se encontrem os processos (art. 82, inciso X).

Vale citar, em reforço a esse entendimento, a posição da doutrina sobre a intervenção do *parquet*:

Compreendeu claramente o legislador que os adquirentes de lotes, comumente pessoas de condição humilde, quase sempre não têm meios de defender seus direitos e, muitas vezes, ignoram mesmo quais sejam estes. Justifica-se, pois, a participação do Ministério Público, não só pelo tratamento legal dado aos adquirentes de lotes, considerados hipossuficientes em relação à outra parte, como também pelo forte conteúdo social da lei, de ordem pública e de caráter cogente. Pode-se mesmo ver nessa atribuição conferida ao Ministério Público uma espécie de substituição extraprocessual destinada a garantir a efetiva realização de interesse e direito privados de pessoas que se encontram em condições desfavoráveis para exercitá-los ou defendê-los.<sup>78</sup>

Em casos análogos, a jurisprudência pátria já firmou posição a respeito:

ILEGITIMIDADE DE PARTE - MINISTÉRIO PÚBLICO - INOCORRÊNCIA - Impugnação ao registro de loteamento - Lei n. 6.766/79 que não define o rol de interessados - Hipótese, ademais, de atuação na defesa do interesse público - Recurso não provido.<sup>79</sup>

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - PATRIMÔNIO PÚBLICO - INTERESSE COLETIVO - LOTEAMENTO - REGULARIZAÇÃO - INTERESSES INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS - LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO - LEI N. 6.766/79, ARTS. 38 E 40 - LEI N. 7.347/85, ART. 21 - C. F., ART. 129, III E IX - PRECEDENTES STF E STJ - É

78 PAZZAGLINI FILHO, Marino. São Paulo: Revista *Justitia*, vol. 114, p.141.

79 SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Apel. Cível n. 213.023-2, de Marília. Rel. Des. Ricardo Brancato. Julgado em 5-5-1994.

dever constitucional do Ministério Público a defesa do patrimônio público e social, dos interesses difusos e coletivos e de outras funções compatíveis com a sua natureza (art. 129, III e IX, CF). – O Ministério Público é parte legítima para a defesa dos interesses dos compradores de imóveis loteados, em razão de projetos de parcelamento de solo urbano, em face de inadimplência do parcelador na execução de obras de infraestrutura ou na formalização e regularização dos loteamentos. – A iterativa jurisprudência do Pretório Excelso acompanhada por incontáveis julgados desta Eg. Corte, vem reconhecendo a legitimidade do Ministério Público para a defesa dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. – Recurso conhecido e provido.<sup>80</sup>

Posto isso, resulta evidenciada a necessidade de intervenção do Ministério Público nos pedidos de registro de loteamento e desmembramento de imóveis e em todas as ações correlatas, devendo, sempre que necessário, promover a impugnação ou o cancelamento do registro imobiliário.

Bem de se ver que, diante da relevância da matéria, preocupou-se a Corregedoria Geral do Ministério Público em recomendar aos Promotores de Justiça o exercício de rigorosa fiscalização sobre os pedidos de registro de loteamento ou desmembramento de imóveis que derem entrada no Registro Imobiliário, promovendo o cancelamento e procedendo as impugnações, desde logo, sempre que estiver em desacordo com as condições previstas na legislação de regência – federal, estadual e municipal.

## **2. Instrumentos de Atuação – Rotina de Procedimentos**

A atuação do Ministério Público no parcelamento do solo urbano, na área cível, dá-se por intermédio do inquérito civil ou procedimento preparatório (PP) e da ação civil pública.

O inquérito civil é procedimento previsto no art. 8º, §1º, da Lei n. 7.347/85 e visa à apuração de fatos que possam lesar interesses difusos e coletivos e a adoção de medidas para a prevenção ou reparação da lesão.

Qualquer pessoa poderá, e o servidor público deverá, provocar a iniciativa do Ministério Público. Em geral, as irregularidades no parcelamento do solo urbano chegam ao conhecimento do Promotor de Justiça por intermédio de órgãos públicos encarregados da fiscalização, que, ao constatarem irregularidades, fazem a necessária comunicação.

Também é frequente que a notícia chegue por intermédio de adquirente

<sup>80</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RESP n. 108249 – (199600590150), de São Paulo, 2ª Turma. Rel. Ministro Francisco Peçanha Martins. Fonte: DJU, de 22/5/2000, p. 00092.

de lote, que comparece no atendimento ao público para pedir orientação ou fazer reclamação. Organizações não governamentais dedicadas à defesa do meio ambiente igualmente costumam noticiar irregularidades. Por vezes, é o Cartório do Registro de Imóveis que leva os fatos ao Ministério Público, especialmente no que se refere à inexecução de obras de infraestrutura. Nada impede que o oficial comunique ao Promotor de Justiça o registro de grande número de vendas de frações ideais de tamanho ínfimo, indicativo do parcelamento ilegal do imóvel.

Para instruir o inquérito civil ou o procedimento preparatório, o Promotor de Justiça poderá requisitar certidões, informações, exames e perícias. Essas diligências, em geral, envolvem a apuração, na Prefeitura e no Estado, sobre a aprovação do parcelamento; a apuração, no Cartório do Registro de Imóveis, sobre o registro do parcelamento e da titularidade do domínio da gleba; perícia ou vistoria na área, para constatação do seu efetivo parcelamento e de eventuais restrições ao parcelamento e para saber se as obras efetuadas; oitiva de adquirentes de lotes, que deverão exibir os documentos relativos à aquisição, tais como: compromisso de compra e venda, ou, na falta deste, proposta de compra, notas promissórias; oitiva de outras testemunhas; e oitiva do parcelador. Realizadas todas essas diligências, o Promotor de Justiça terá elementos para apurar a legalidade do parcelamento e tomar uma das seguintes medidas:

a) arquivamento - medida que será tomada se não houver fundamento para a propositura de ação civil. A promoção de arquivamento deverá ser homologada pelo Conselho Superior do Ministério Público;

b) termo de ajustamento de conduta - o parcelador poderá comprometer-se a sanar as irregularidades do empreendimento, firmando compromisso em tal sentido. O termo de ajustamento de conduta constituir-se-á em título executivo extrajudicial, o que significa que, em caso de descumprimento, o Promotor de Justiça poderá promover sua execução; e

c) ajuizamento de ação civil pública.

A ação civil pública visa à responsabilização pelos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e a direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, a qualquer outro interesse difuso ou coletivo e por infração da ordem econômica. Além do Ministério Público, também estão legitimados a ajuizá-la a União, os Estados e os Municípios, as autarquias, as empresas públicas, as fundações, as sociedades de economia mista e associações.

Embora haja tantos co-legitimados para o ajuizamento da ação civil pública, estatísticas revelam que cerca de 95% delas são ajuizadas pelo Ministério Público.

Os funcionários dos Poderes Públicos Municipal e Estadual devem conhecer as leis que envolvem o parcelamento do solo e estarem aptos a aplicá-las, ao traçarem as diretrizes do parcelamento; ao analisarem o projeto para fins de aprovação; ao fiscalizarem os parcelamentos que estão sendo implantados; além de estarem aptos a orientar corretamente empresários interessados em parcelar o solo e consumidores interessados em adquirir lotes.

Os parceladores devem buscar adequada orientação técnica e jurídica antes de iniciarem qualquer empreendimento, mesmo em casos em que o parcelamento físico ou jurídico da gleba tenha início, é possível a adoção de medidas tendentes a paralisá-lo ainda em estágio inicial, de tal modo que seja possível evitar o dano ou providenciar o retorno à situação anterior e a integral reparação do dano ocorrido. Pressuposto óbvio dessa atuação é que o fato chegue ao conhecimento do Promotor de Justiça antes do início do parcelamento ou assim que ele comece.

### **3 Órgãos públicos que podem ser acionados pelo Ministério Público**

Ao tomar conhecimento de que está havendo publicidade ou início de obras de um parcelamento ilegal ou, ainda, de que está ocorrendo uma invasão, o representante do Ministério Público deverá instaurar inquérito civil ou procedimento preparatório, acionando os seguintes órgãos públicos, que deverão tomar medidas, na sua esfera de atuação, para coibi-lo:

a) Prefeitura Municipal - deverá fiscalizar o parcelamento e, constatando sua ilegalidade, aplicar as sanções cabíveis ao parcelador. Tais medidas, em geral, abrangem notificações (inclusive aquela prevista no art. 38 da Lei n. 6.766/79), advertência, multa, embargo e, até mesmo, demolição. Cabe, aqui, frisar que o Município também possui legitimidade para o ajuizamento de ação civil pública.

b) Órgão Ambiental - deverá ser acionado sempre que demonstrado que o empreendimento não possui licenciamento ambiental ou estiver ocorrendo supressão de vegetação na gleba parcelada ou, ainda, qualquer outra espécie de agressão ao meio ambiente. Caberá ao agente do órgão público promover o embargo administrativo da obra visando a impedir a ocorrência ou a ampliação do dano ambiental, lavrando-se o respectivo auto e elaborando-se Relatório



de Vistoria, apontando, detalhadamente, a ocorrência de supressão de vegetação, os danos ambientais impostos pelo loteamento, os impactos ambientais concretamente produzidos e os demais danos já consolidados na área objeto da autuação.

c) Polícia Ambiental - deverá ser acionada sempre que estiver ocorrendo a prática de infração penal ambiental. A ela caberá proceder à autuação do parcelador e de tantos quantos tenham concorrido para a prática do evento, lavrando-se Termo Circunstanciado.

d) Polícia Civil - deverá empreender diligências para constatar se estão ocorrendo vendas ou atos de parcelamento material do imóvel em desacordo com a lei, tais como: a abertura de ruas e demarcação de quadras e lotes. Se tiver ocorrido modificação física da gleba, deverá ser providenciada a perícia. Ainda que não se logre êxito na prisão em flagrante dos responsáveis pelo parcelamento, deverá ser instaurado inquérito policial para a completa apuração dos fatos.

d) Registro de Imóveis - uma vez comunicado pelo Ministério Público sobre a existência de parcelamento ilegal do solo em determinado imóvel, o Oficial do Registro de Imóveis deverá consignar tal informação nas certidões a ele relativas. Tal providência da publicidade à investigação do *parquet* e evita que os consumidores sejam enganados.

#### **4 Providências que podem ser adotadas pelo Promotor de Justiça**

O Promotor de Justiça dispõe, ainda na fase do inquérito civil, de outros instrumentos visando à prevenção do parcelamento ilegal do solo:

a) **notificação do art. 38 da Lei n. 6.766/79** - verificando que o loteamento não está registrado ou regularmente executado, o Promotor de Justiça poderá notificar o loteador para suprir a falta, providenciando a abertura de conta junto com Registro Imobiliário para que os adquirentes possam suspender os pagamentos ao loteador e, ali, depositarem as prestações. Esta medida somente poderá ser adotada quando o parcelador for o titular do domínio do imóvel parcelado. É recomendável que o Promotor de Justiça procure dar publicidade à medida, contatando associações de moradores, líderes comunitários ou mediante solicitação a jornais e emissoras de rádio, para que os adquirentes cessem os pagamentos ao parcelador.

A prática demonstra que, quando o parcelador para de receber os paga-

mentos, costuma empreender grande esforço para regularizar o parcelamento e levantar os valores depositados, o que acaba gerando rápida solução para os problemas.

**b) termos de ajustamento de conduta** - o Ministério Público poderá celebrar termo de ajustamento de conduta com o parcelador. Esse termo poderá abranger integralmente o objeto da investigação, hipótese em que poderá ser imposta ao parcelador obrigação de não fazer, consistente em não parcelar a área sem a aprovação dos órgãos públicos competentes e não promover vendas sem o registro do parcelamento. Caso o parcelador demonstre intenção de regularizar o parcelamento, poderá ser firmado compromisso preliminar de ajustamento de conduta para que não sejam executadas obras nem realizadas vendas enquanto não for obtida aprovação e promovido o registro do parcelamento.

É possível, ainda, celebrar termo de ajustamento de conduta em que o parcelador compromete-se a promover a regularização do parcelamento, desde que não haja notícia da existência de óbices a tal regularização.

**c) adoção de medidas pelo proprietário da área** - quando o ilegal parcelamento de gleba é promovido por meio de invasão, tem se mostrado eficiente medida a notificação do seu proprietário para tomar as providências necessárias ao adequado uso de seu imóvel, o que, em geral, envolve o ajuizamento de ação de reintegração de posse. Isso porque o proprietário é responsável pela utilização dada a seu imóvel, inclusive por terceiros. Sempre que se tratar de invasão recente, essa medida mostra-se eficaz para se evitar a desordenada ocupação do solo, pois é possível a concessão de liminar, cujo cumprimento implica o retorno da área ao estado anterior.

Contudo, caso não se logre solucionar a questão ainda na fase do inquérito civil, será necessário o ajuizamento de ação civil pública, no qual serão pleiteadas medidas cautelares passíveis de evitar a ocorrência de danos.

Nem sempre, no entanto, o parcelamento ilegal do solo urbano chega ao conhecimento do Ministério Público em seu estágio inicial. Ao contrário, muitas vezes, a situação já está consolidada, seja pela demora na comunicação do fato, seja pela rapidez com que se dá a ocupação. Infelizmente, nesse caso, não será possível evitar a ocorrência de danos, restando ao Promotor de Justiça buscar sua reparação.

A reparação do dano poderá ser objeto de termo de ajustamento de

conduta, o que ocorre com frequência nos casos em que seja possível a regularização do parcelamento. Inexistindo composição no inquérito civil ou no PP, é de se ajuizar a ação civil pública.

Faz-se ainda necessário mencionar que muitos inquéritos civis são instaurados para apuração de inexecução de obras de infraestrutura. Nesses casos, o Promotor de Justiça poderá proceder à notificação prevista no art. 38 da Lei n. 6.766/79, conforme mencionado alhures, havendo grande chance de a adoção dessa providência já ser suficiente para regularizar a situação. Outra solução possível será instar a Prefeitura Municipal a realizar as obras faltantes, hipótese em que ela poderá ser ressarcida dos valores depositados ou executar a garantia oferecida pelo parcelador ou, ainda, dele cobrar os valores excedentes. Com frequência, também será firmado o termo de ajustamento de conduta. Caso nenhuma dessas medidas surta efeito, a solução será o ajuizamento de ação civil pública.

## **5 A Ação Civil Pública**

Apurada a ocorrência de lesão ou ameaça de lesão à ordem urbanística, ao meio ambiente, ao consumidor ou a outro interesse difuso ou coletivo e, não havendo solução ou compromisso de ajustamento de conduta, durante o inquérito civil, o Promotor de Justiça deverá ajuizar a ação civil pública.

### **5.1 Liminares**

Se necessário, poderá ser ajuizada ação cautelar ou o juiz poderá conceder liminar na própria ação principal. Em geral, os Promotores de Justiça ajuízam a ação civil pública com pedido de liminar. A ação cautelar acaba sendo utilizada somente em casos de urgência, quando ainda há necessidade de maiores esclarecimentos para o correto ajuizamento da ação principal.

#### **São exemplos de pedidos liminares no bojo da ação civil pública:**

a) proibição da prática de atos de parcelamento material no imóvel, tais como: supressão de vegetação, movimentação de terras, abertura de ruas, demarcação de quadras e lotes;

b) consumado o dano, exigir a recomposição da vegetação mediante apresentação de projeto de recuperação de área degradada, elaborado por responsável técnico, com ART, com comprovação do protocolo no Órgão

Ambiental. Tal projeto deverá prever a revegetação de toda área degradada com quantidade e espécie de mudas de árvores nativas, em número suficiente para a recomposição; os tratos culturais; os espaçamento; as procedência das mudas; e a indicação do local onde serão plantadas;

c) assegurar as condições mínimas necessárias para o crescimento da vegetação plantada até que a mata atinja o porte médio e replantio das mudas que morrerem ou não apresentarem desenvolvimento adequado, substituindo-as por outras da mesma espécie;

d) proibição de publicidade, de vendas e de recebimento de prestações;

e) colocação de placas ou de faixas na área, informando que, por decisão judicial, o parcelamento não pode ser executado e não podem ser vendidos lotes;

f) exibição de compromissos de compra e venda e apresentação de rol de adquirentes;

g) bloqueio de matrícula imobiliária;

h) indisponibilidade ou bloqueio de bens, para garantia do cumprimento da obrigação de fazer e da indenização pleiteadas; e

i) execução de obras de infraestrutura.

## **5.2 Pedidos**

A ação civil pública poderá ter como objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer, ou não. A maioria das ações contém pedidos de condenação a obrigações de fazer e não fazer.

O pedido mais comum será o de regularização do parcelamento, com a obtenção das aprovações necessárias, registro perante o Cartório do Registro de Imóveis e execução das obras de infraestrutura. Paralelamente, é feito o pedido de condenação à obrigação de não fazer, consistente em não parcelar ou não vender sem ter as aprovações e o registro. Para o caso de descumprimento da obrigação imposta, é pedida a cominação de multa diária.

Em casos nos quais a regularização se mostre inviável, o pedido tem sido de desfazimento do parcelamento, com a recomposição da gleba ao estado anterior, inclusive com a recomposição da vegetação nativa, e indenização dos danos aos adquirentes de lotes.

Na hipótese de o parcelamento físico da gleba não ter sido iniciado e sobre ela incidir vedação que a torne insuscetível de ser parcelada, é possível o pedido de condenação à obrigação de não fazer, isto é, de não promover o parcelamento.

## 6 CONCLUSÕES

1) O Parcelamento do Solo Urbano é regulado pela Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979, compreendendo normas urbanísticas, sanitárias, civis e penais visando a disciplinar a ocupação do solo e o desenvolvimento urbano e a tutela do interesse público coletivo subsumido na defesa da coletividade adquirente dos lotes previstos no empreendimento.

2) Para análise e aprovação do loteamento e do desmembramento, a lei reguladora impõe que sejam cumpridos requisitos que estão expressos, como condição para o desenvolvimento válido e regular de todo o empreendimento, compreendendo as seguintes e principais fases: - pedido de diretrizes (arts. 6º e 7º); - apresentação do projeto (arts. 9º a 11); - aprovação pela Prefeitura Municipal (arts. 12 a 17); - pré-registro (art. 18); - execução (art. 18, V); e registro.

3) A tutela do parcelamento do solo urbano pelo Ministério Público tem por fundamento a defesa do meio ambiente, do consumidor e da ordem urbanística, incluídos na previsão do art. 1º, e incisos, da Lei n. 7.347/85.

4) A atuação do Ministério Público no parcelamento do solo urbano, na área cível, se dá por intermédio do procedimento preparatório, do inquérito civil e da ação civil pública, ao passo que, na esfera penal, ela ocorre no inquérito policial e na ação penal.

5) Ao instaurar inquérito civil sobre parcelamento ilegal do solo, o Promotor de Justiça deve acionar outros órgãos públicos com competência para atuar na questão, os quais deverão tomar as medidas cabíveis na sua esfera de atuação, podendo ainda o Promotor de Justiça proceder à notificação do art. 38, § 2º, da Lei n. 6.766/79, celebrar termo de ajustamento de conduta ou exigir do proprietário as medidas necessárias à regularização do uso do imóvel.

Quando for ajuizada ação civil pública versando sobre parcelamento do solo urbano, o Ministério Público deverá pleitear as liminares necessárias a se evitar a ocorrência ou continuidade dos danos e a garantir futura execução, além de formular pedido de condenação em dinheiro ou, de preferência, de condenação à obrigação de fazer, ou não.

## 2.2 PESQUISA N. 8/07 - COMARCA DE FORQUILHINHA

PARCELAMENTO DO SOLO. INC. V DO ART. 18 DA LEI N. 6.766/79. EXECUÇÃO DE OBRAS. CRONOGRAMA. CAUÇÃO.

### Pergunta

“O artigo 18, V, da Lei n. 6766/79 exige, para aprovação do loteamento, “cópia do ato de aprovação do loteamento e comprovante do termo de verificação pela Prefeitura da execução das obras exigidas por legislação municipal, que incluirão, no mínimo, a execução das vias de circulação do loteamento, demarcação dos lotes, quadras e logradouros e das obras de escoamento das águas pluviais ou da aprovação de um cronograma, com a duração máxima de 2 (dois) anos, acompanhado de competente instrumento de garantia para a execução das obras”. Ocorre que as obras referidas no inciso V do artigo 18 ainda não foram realizadas por completo.”

Desse modo, indaga-se:

**a) que tipo de rigor deve ser exigido nesse cronograma (no caso, o requerente se limitou a anotar o tempo em que pretendia terminar as obras, sem nem mesmo especificar o que seria feito mês a mês)?**

### Resposta

No tocante ao prazo para execução do cronograma, compreende-se que esses projetos, no nosso entender, devem conter, além dos aspectos técnicos, seus custos e cronograma detalhado, de preferência, com etapas a serem cumpridas mês a mês, respeitando-se o prazo legal (de 2 anos para loteamentos aprovados antes e de 4 anos para aqueles aprovados após a vigência da Lei n. 9.785/99, a qual alterou a redação do art. 18, inc. V, da Lei n. 6.766/79), referente à execução das obras.

Caso não seja cumprido o cronograma no prazo legal estabelecido, o Município assume solidariamente a responsabilidade pela conclusão das obras referentes ao loteamento por si aprovado, conforme assentado na Jurisprudência do TJ/SC,<sup>81</sup> situação esta que deverá ensejar a consequente propositura da ação de regresso contra o parcelador inadimplente.

81 Apelação Cível n. 2005.005358-7, Des. Nicanor da Silveira, Decisão de 20-4-2006.

Por sua vez, quanto ao cronograma das obras exigidas, colhe-se da doutrina<sup>82</sup>, primeiramente, que o plano de arruamento será apresentado isoladamente ou em conjunto com o plano de loteamento (onde isso seja admitido), submetendo-se à aprovação do Município, em tantas vias quanto forem exigidas (geralmente, quatro vias), devidamente assinado pelo proprietário da gleba e por profissional habilitado e, se exigido em lei, sendo registrado na Municipalidade.

O plano de arruamento, obedecidas as diretrizes fornecidas e demais normas fixadas pelo órgão de planejamento ou por outro da Prefeitura Municipal, deverá conter os projetos de urbanização primária, que, atendidas as peculiaridades locais, consistem, nas Municipalidades mais exigentes, mais ou menos, no seguinte:

I – projeto geral de arruamento, em escala determinada, incluindo curvas de nível do terreno de metro em metro, vias de circulação, quadras, zonas de uso, áreas verdes e áreas institucionais;

II – perfis longitudinais e seções transversais de todas as vias de circulação, em escala horizontais estabelecidas e com cópias nas formas que se especificar;

III – projeto completo do sistema de escoamento de águas pluviais, indicando e pormenorizando o dimensionamento e os caimentos de coletores, bocas-de-lobo e demais equipamentos, nas medidas, nas normas e nos padrões especificados;

IV – projeto completo do sistema de coleta, tratamento e despejo de água servidas e suas respectivas redes, obedecendo as medidas, os padrões e as normas previstos pelos órgãos competentes;

V – projeto completo do sistema de alimentação e distribuição de água potável e respectiva rede, obedecendo as medidas, os padrões e as normas estabelecidas pelos órgãos competentes;

VI – projeto de guias, passeios, sarjetas e pavimentação das vias, obedecendo as medidas, os padrões e as normas estabelecidos pelos órgãos competentes;

VII – projeto de arborização de áreas verdes, além de arborização das

---

82 SILVA, J. A. Direito urbanístico brasileiro. 4ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2006. p.476.

vias, definindo as diferentes espécies a serem plantadas, quer nas áreas verdes como também nas vias, obedecendo as normas fixadas pela Prefeitura;

VIII – projeto de proteção das áreas contra erosão, inclusive mediante preservação da cobertura vegetal existente;

IX – memoriais descritivos e justificativos, correspondentes a cada projeto; e

X – cronograma de execução da obra, etc.

Por sua vez, o plano de loteamento, quer seja apresentado juntamente com o plano de arruamento, quer como segunda fase do processo de parcelamento, consiste na divisão das quadras em lotes, indicando as zonas de uso, ou seja, os lotes destinados aos usos residencial, comercial, industrial e institucional, conforme os usos admitidos na área, além dos recuos de frente e de fundo e outros índices urbanísticos exigidos pelo modelo de assentamento urbano previsto para o local.

Desse modo, ao se analisar o conteúdo do art. 18, inciso V, da Lei n. 6.766/1979, observa-se que, no cronograma a que se refere tal inciso, devem estar contemplados, no mínimo, os projetos de urbanização primária de execução das vias de circulação no loteamento, demarcação dos lotes, quadras e logradouros e das obras de escoamento de águas pluviais, como preconiza a já citada Lei.

Além desses, os demais projetos de infraestrutura do loteamento que constam no memorial descritivo tanto do plano de arruamento quanto do plano de loteamento do empreendimento.

Quanto à responsabilidade criminal decorrente da não execução das obras no prazo legal acordado, poderá incorrer a conduta do loteador faltante no tipo penal previsto no art. 50, inc. I, da Lei n. 6766/79<sup>83</sup>.

b) Que tipo de rigor deve ser exigido no “instrumento de garantia para a execução das obras” (no caso, houve mera assinatura de um “termo particular de responsabilidade” pelo loteador, mencionando que dois lotes foram entregues a título de caução e serão liberados após concluídos os serviços de infraestrutura)?

---

<sup>83</sup> MACHADO, P. A. L. Direito ambiental brasileiro. 13. ed. rev., atual. e ampl.. São Paulo: Malheiros Editores, 2005. 1092p.



Do entendimento doutrinário<sup>84</sup>, colhe-se que, dada a dificuldade da efetivação de todas as obras no espaço de tempo limitado entre o deferimento do projeto pelo Município e a entrada do pedido de registro no cartório competente, no prazo máximo de 180 dias, e, considerando a impossibilidade fática de começarem, antes daquele ato, os mencionados trabalhos, pois seria demasiadamente arriscado diante da eventualidade de uma negativa ao pedido de aprovação, faculta a lei a substituição do termo de verificação por um documento oficial, no qual se registre a concordância da municipalidade com um cronograma detalhando as etapas na realização das obras, com duração máxima de quatro anos, para loteamentos posteriores à Lei n. 9.785/99, e de 2 anos, para loteamentos anteriores a 1999. Esse cronograma será acompanhado de um instrumento idôneo de garantia para a execução das obras, o qual consistirá, por exemplo, de um termo de fiança ou co-responsabilidade, assumindo terceiros o dever de ressarcir a Municipalidade até certo valor, caso ela se veja impelida a efetivar ou a concluir os trabalhos diante da inércia do loteador, que se nega a cumprir a obrigação no prazo concedido por notificação.

c) Como saber se os lotes entregues são caução suficiente?

Acerca da garantia para as obras de infraestrutura, pode o Município, ao aprovar o parcelamento do solo, negociar com o loteador a forma de garantia das obras de infraestrutura básica. Isso fica a critério do Município, que pode aceitar fiança, seguro, nota promissória, caução ou, até mesmo, hipoteca de parte do imóvel loteado ou de imóvel situado em localidade diferente.<sup>85</sup>

Quanto às garantias possíveis de serem adotadas por força do disposto no inc. V do art. 18, conforme Plínio Marin<sup>86</sup>, “é vedado ao oficial indagar se a garantia é boa, ou não, eficaz, ou não, bastando-lhe que seja apresentado um instrumento em que o loteador ofereça e a Prefeitura aceite qualquer tipo de garantia real, ou não, fidejussória, etc. Cumpre ao Oficial, entretanto, se a garantia for real, registrá-la na matrícula do imóvel se este pertencer à sua circunscrição ou averbá-la se ela merecer atos deste tipo”. (Grifo nosso).

Ainda de acordo com a doutrina<sup>87</sup>, a garantia das obrigações assumidas no termo de acordo obrigará o interessado a prestar caução de bens móveis e

84 RIZZARDO, A. Processo de compra e venda e parcelamento do solo urbano: Leis 6.766/79 e 9.785/99. 6. ed. rev. ampl. e atual. de acordo com o novo Código Civil - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003. 240p.

85 BOLETIM JURÍDICO. Lei 6.766/79 - Parcelamento do solo urbano no Registro Imobiliário. Disponível em: <<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=640>> Acesso em: 21/9/2007.

86 MARIN, Plínio. *Prática de Registros Públicos*. 6. ed. Local: Saraiva, 1988. p. 37.

87 SILVA, E. J. *Parcelamento e desmembramento do solo urbano: doutrina, jurisprudência e prática*. Leme: Editora de Direito, 1999. 443p.

imóveis, que a juízo do Município, bastem para cobrir o custo dos serviços a serem utilizados. Essa caução poderá ser substituída por fiança prestada por estabelecimento de crédito quando da não execução das obras previstas no termo de acordo, decorrendo do descumprimento a obrigação da Municipalidade em proceder à competente ação de execução a fim de adjudicar ao patrimônio público os bens caucionados e para receber do estabelecimento de crédito a quantia afiançada.

Pelo exposto, este Centro de Apoio entende que cabe à Municipalidade determinar a forma da caução a ser exigida como garantia das obras de infraestrutura do loteamento, exigidas por legislação municipal (inc. V do art. 18). No entanto, essa deve ser suficiente para garantir um futuro ressarcimento dos custos que, por inércia da empreendedora, venham a onerar o erário. Assim, o Município deve proceder a uma avaliação dos custos envolvidos na realização das obras de infraestrutura do loteamento, tomando como caução valor satisfatório apenas para quitar tais despesas conforme assentado na Jurisprudência do TJ/SC<sup>88</sup>.

## 2.3 PESQUISA N. 07/09 - COMARCA DE IPUMIRIM

PARCELAMENTO DO SOLO. ATO DE DESMEMBRAMENTO. ANÁLISE DE VIABILIDADE À LUZ DO DISPOSTO NO PAR. 2º DO ART. 18 DA Lei 6.766/79 E ART. 850 DO CÓDIGO DE NORMAS DA CGJ/SC.

### Pergunta

A Pessoa Jurídica responsável pelo processo de parcelamento apre-

<sup>88</sup> Apelação Cível no. 2005.007044-2, Des. Luiz César Medeiros, Decisão de 30-8-2005  
AÇÃO CIVIL PÚBLICA - LOTEAMENTO - MINISTÉRIO PÚBLICO - LEGITIMIDADE ATIVA - OBRAS DE INFRAESTRUTURA - RESPONSABILIDADE - PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO - REVISÃO - POSSIBILIDADE - INDISPONIBILIDADE DE BENS - CPC, 461, § 5º, E LEI N. 7.347/85, ART. 12  
1. O fato de particulares se beneficiarem direta ou indiretamente com o resultado da demanda judicial não desnatura a legitimidade de índole constitucional do Ministério Público para promover ação civil pública na defesa do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (CF, art. 129, III, e Lei n. 7.347/85, art. 5º).  
2. É possível ao Poder Judiciário rever atos administrativos que se reputam ilegais ou que afrontam o interesse público. Desse modo, mesmo tivessem sido cumpridas todas as obrigações assumidas e que propiciaram a liberação do loteamento pelo Poder Público, se constatado que a execução do empreendimento trouxe danos ao meio ambiente ou a qualquer outro direito difuso ou coletivo legalmente protegido, impor-se-ia a revisão do ato administrativo, respondendo todos aqueles que direta ou indiretamente contribuíram para o prejuízo ou para a potencialidade deste.  
3. Incumbe ao juiz, de ofício ou a requerimento das partes, tomar providências que assegurem o resultado prático equivalente ao adimplemento da tutela pretendida (CPC, art. 461, § 5º, e Lei n. 7.347/85, art. 12).  
A indisponibilidade de bens é uma dessas providências e deve se limitar ao *quantum* necessário para garantir a realização das obras destinadas à regularização do loteamento ou à cobertura de eventuais prejuízos.  
4. Em sede de agravo de instrumento, só se discute o acerto ou desacerto do ato judicial hostilizado, não sendo viável o exame aprofundado de temas relativos ao *meritum causae* (AI n. 99.017438-7, Des. Eder Graf), sob pena de supressão de um grau de jurisdição.

sentou certidões positivas de débitos fiscais federais e de protestos de títulos. Aparentemente a Lei n. 6.766/79 exige a apresentação de certidão negativa, caso contrário, inviável o deferimento do pedido. Todavia, outros atos normativos dificultam a compreensão da extensão dessa exigência. Cita-se o art. 1º, parágrafo 2º, do Decreto-Lei n. 58, de 10 de dezembro de 1937, que dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações, o qual prevê que “as certidões positivas da existência de ônus reais, de impostos e de qualquer ação real ou pessoal, bem como qualquer protesto de título de dívida civil ou comercial não impedem o registro.”

### Indaga-se:

A existência de certidão positiva de débitos fiscais em nome do loteador inviabiliza, sob qualquer hipótese, a autorização de um desmembramento, considerando o disposto no art. 850 do Código de Normas da Corregedoria Geral de Justiça do Estado de Santa Catarina<sup>89</sup> e art. 1º, § 2º do Decreto nº 58/37?

### **Resposta**

A exigência constante no art. 18 da Lei n. 6.766/79 no tocante à apresentação de certidão negativa de débitos fiscais decorre precipuamente da necessidade de demonstração do estado de solvência do responsável para arcar com as despesas decorrentes dos atos de parcelamento. Tal demonstração de solvência propugna a proteção aos futuros compradores dos lotes diante de eventual inadimplência do parcelador na execução das obras do empreendimento (art. 18, inc. V, parte final). É o que decorre do disposto no § 2º deste mesmo artigo:

§ 2º - A existência de protestos, de ações pessoais ou de ações penais, exceto as referentes a crime contra o patrimônio e contra a administração, não impedirá o registro do loteamento **se o requerente comprovar que esses protestos ou ações não poderão prejudicar os adquirentes dos lotes**. Se o oficial do registro de imóveis julgar insuficiente a comprovação feita, suscitará a dúvida perante o juiz competente. (grifo nosso)

Esta mesma preocupação já constava no Decreto-Lei n. 58/37, que, em seus considerandos, expunha a preocupação de resguardo aos compradores mas também de regulamentar a compra e venda de terrenos em prestações,

<sup>89</sup> Art. 850. Fica dispensado da observância do preceito do art. 18 da Lei Federal nº 6.766/79, o parcelamento que preencha cumulativamente as seguintes condições:

I - não implique abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos, prolongamento, modificação ou ampliação de vias existentes ou, de modo geral, transferência de áreas para o domínio público;

II - não provenha de imóvel que, a partir da vigência da Lei Federal no 6.766/79, já tenha sido objeto de outro parcelamento; e

III - não importe em fragmentação superior a dez lotes.

possivelmente, uma novidade à época de sua edição, em 1937.<sup>90</sup> Trata-se, portanto, de medida preventiva, que deve ser observada nos atos administrativos de autorização e registro do parcelamento.

É importante que seja observado este mesmo cuidado por ocasião dos pedidos de parcelamento de solo tanto na modalidade de desmembramento quanto de loteamento, uma vez que a inexistência da infraestrutura básica, (ex.: existência exclusiva das vias de circulação, ausência de iluminação pública, rede pluvial ou de área verde devidamente averbada) por ocasião de tais parcelamentos de solo, poderão implicar tanto numa quanto na outra hipótese, na obrigatória comprovação de solvência do parcelador para a execução de tais obras como pré-requisito à aprovação do empreendimento.

Em suma, em que pese a redação teoricamente menos restritiva prevista no art. 850 do Código de Normas da CGJE e art. 1º, § 2º, do Dec. 58/37, compreendemos prudente exigir-se do requerente comprovante de estado de solvência para a execução das obras que eventualmente lhe couber executar na área a ser desmembrada (ex.: hipoteca de X lotes do próprio empreendimento, devidamente avaliados, como garantia das obras necessárias referidas, também devidamente orçadas, ou de outro imóvel capaz de cobrir as despesas necessárias para tanto) ou comprovação da existência, na área objeto de parcelamento, da infraestrutura correlacionada aos futuros lotes, nos termos do § 5º do art. 2º da Lei do Parcelamento, impedindo, deste modo, possível prejuízo aos futuros adquirentes dos lotes e à coletividade em geral pelo equivocado empreendimento urbanístico.

## 2.4 PESQUISA N. 19/09 - COMARCA DE CORONEL FREITAS

LOTEAMENTO - COOPERATIVA HABITACIONAL - SEM APROVAÇÃO E REGISTRO - COMERCIALIZAÇÃO - CRIME CONSUMADO - ART. 50 E SEQUINTE DA LEI N. 6.766 - CRIME FORMAL E PERMANENTE - CO-AUTORIA DOS CORRETORES - TUTELA DA LEI N. 8.078/90.

90 Dec. Lei nº 58/37 - "Considerando o crescente desenvolvimento da loteação de terrenos para venda mediante o pagamento do preço em prestações; Considerando que as transações assim realizadas não transferem o domínio ao comprador, uma vez que o art. 1.088 do Código Civil permite a qualquer das partes arrepender-se antes de assinada a escritura da compra e venda; Considerando que esse dispositivo deixa praticamente sem amparo numerosos compradores de lotes, que têm assim por exclusiva garantia a seriedade, a boa fé e a solvabilidade das empresas vendedoras; Considerando que, para segurança das transações realizadas mediante contrato de compromisso de compra e venda de lotes, cumpre acautelhar o compromissário contra futuras alienações ou onerações dos lotes comprometidos; Considerando ainda que a loteação e venda de terrenos urbanos e rurais se opera frequentemente sem que aos compradores seja possível a verificação dos títulos de propriedade dos vendedores"

## Pergunta

1. Os loteamentos irregulares oriundos de cooperativas habitacionais (finalidade social) podem enquadrar-se nas hipóteses delitivas previstas na Lei do Parcelamento do Solo Urbano?

## Resposta

Questões relevantes a serem analisadas

1. Pressupostos para o parcelamento do solo, limite das peculiaridades dos parcelamentos populares;
2. Tipificação das condutas;
3. Desconsideração da personalidade jurídica para imputação individualizada dos crimes (diretores);
4. A tutela pelo código de defesa do consumidor (Lei n. 8.078/90).
5. Crime contra a ordem tributária, econômica e relações de consumo (Art. 6º, inc. VII, da Lei n. 8.137/90)
6. Responsabilidade do agente financeiro;
7. Coautoria dos corretores de imóveis; e
8. Co-responsabilidade dos Municípios.

Loteamento é uma das modalidades de parcelamento de solo urbano definidas na Lei especial n. 6.766/79, que consiste em subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes, conforme determinação do art. 2º, §1º, da referida legislação.

De acordo com Hely Lopes Meirelles<sup>91</sup>, loteamento é meio de urbanização e só se efetiva por procedimento voluntário e formal do proprietário da gleba que planeja a sua divisão e o submete à aprovação da Prefeitura, para subsequente inscrição no registro de imóveis.

Os loteamentos comumente são desenvolvidos a partir da associação de pessoas instituídas contratualmente, com forma e natureza jurídica própria, de natureza civil, objetivando o exercício de atividade econômica de proveito comum.<sup>92</sup>

<sup>91</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito de Construir. 9ª ed. Malheiros: São Paulo, 2005. p.133.

<sup>92</sup> Arts. 3º e 4º da Lei n. 5.764/71.

Atualmente, tornaram-se frequentes os crimes praticados pelas associações cooperativas, que, a partir da utilização de sua natureza jurídica de entidade filantrópica, objetivam eximir-se da tripla responsabilidade – administrativa, cível e penal.

Os atos ilícitos penais e administrativos são praticados reiteradamente, iniciando-se a partir da efetiva comercialização dos lotes do parcelamento do solo constituído sem aprovação da administração pública competente e do consequente registro, sendo, via de regra, negociados por intermediários – corretoras de imóveis bem estabelecidas -, que conferem aparência de legalidade e segurança aos contratos.

Assim sendo, as relações jurídicas contratuais de compra e venda dos lotes, classificam os compradores<sup>93</sup> como associados de um loteamento urbano irregular, tornando-os integrantes de uma associação cooperativa constituída para o exercício de uma atividade ilegal<sup>94</sup>, incidindo em conduta criminosa tipificada na Lei do Parcelamento do Solo Urbano (art. 50, I e II, e parágrafo único).

Ademais, Yves Atahualpa Pinto<sup>95</sup> acrescenta:

O mais grave é que não se cuida de verdadeira associação – senão entre os seus instituidores – que se aliam em sociedade e invariavelmente instituem uma diretoria dotada de poderes absolutos e totalitários, em total afronta às disposições legais que disciplinam a criação das associações civis [...] a inexistência de capital social declarado e a total ignorância das pessoas que se ‘inscrevem’ na verdade como consumidores e estão correndo o risco de serem tratadas como ‘associados-sócios’ de uma pessoa jurídica que sequer conhecem e em hipótese alguma pode ser considerada associação, tratando-se de fachada de um empreendimento imobiliário ilegal.

Nesse sentido, trata-se de práticas criminosas extremamente lesivas à sociedade e à administração pública, visto que se caracterizam como parcelamentos de solo incompatíveis com os parâmetros de desenvolvimento urbanístico adequado, desconstituídos de estruturas essenciais à garantia do bem-estar social e da ordem urbana, além de gerarem efeitos altamente prejudiciais à economia popular, diretamente afetada pela irregularidade dos contratos.

É essencial, contudo, que se destaque a inexistência de vedação legal às

93 PINTO, Yves Atahualpa. Constituições fraudulentas de associações habitacionais para promoção de loteamentos ilegais: Temas de Direito Urbanístico. São Paulo: Imprensa oficial do Estado: Ministério Público de São Paulo, 1999. p. 158. “Os adquirentes de lotes são maliciosamente nominados como associados e passam a depositar as prestações mensais em contas bancárias oferecidas pelos empreendedores, aos quais são geridas ao bel prazer dos mesmos, ou seja, sem nenhum controle ou acesso por partes daqueles que são denominados ‘sócios’.

94 Destaca-se o crime previsto no art. 288 do CP.

95 PINTO, Yves Atahualpa. Constituições fraudulentas de associações habitacionais para promoção de loteamentos ilegais: Temas de Direito Urbanístico. São Paulo: Imprensa oficial do Estado: Ministério Público de São Paulo, 1999. p. 159-160.

associações cooperativas<sup>96</sup> para o desenvolvimento de parcelamento de solo urbano pela via do loteamento.

No entanto, estão vinculadas às determinações normativas da Lei n. 6.766/79, que estabelece disposições de natureza de ordem pública para a realização de qualquer modalidade de parcelamento previsto na legislação em análise.

Os pressupostos para a realização do loteamento consistem<sup>97</sup> em: a) comprovação da titularidade da propriedade<sup>98,99</sup>; b) não integração da propriedade em áreas de proteção especial<sup>100</sup>; c) concessão de licença de instalação pelo órgão ambiental competente; d) aprovação do projeto e o subsequente registro no prazo de 180 dias<sup>101</sup>; e) criação de áreas públicas e de uso comunitário em percentual legal<sup>102</sup>; f) execução das obras de infraestrutura necessárias; e g) elaboração de contrato-padrão, conforme as regras de proteção do consumidor.<sup>103</sup>

Assim sendo, a violação de tais requisitos cogentes, de natureza pública, constitui-se em ato ilícito, especificamente previsto na Lei n. 6.766/79 como crime contra a administração pública (nas hipóteses previstas no art. 50 e seguintes) e/ou crime contra a ordem econômica, a partir da infringência de normas de defesa do consumidor (Leis n. 8.078/90 e 8.137/90), além das tipificações do Código Penal (arts. 288 e 299).

Os crimes previstos na Lei do Parcelamento do Solo, estabelecidos no art. 50, I e II, e parágrafo único, configuram-se como atos ilícitos de natureza formal, permanente e de perigo abstrato. Dessa feita, a simples realização do ato pressupõe a efetiva consumação da conduta incriminada, devido à potencialidade dos prejuízos, que, via de consequência, independem de demonstração de efetivo dano à Administração Pública.

Nesse sentido, Beatriz Samburgo<sup>104</sup> esclarece:

96 Art. 3º Celebram contrato de sociedade cooperativa as pessoas que reciprocamente se obrigam a contribuir com bens ou serviços para o exercício de uma atividade econômica, de proveito comum, sem objetivo de lucro.

Art. 4º As cooperativas são sociedades de pessoas, com forma e natureza jurídica próprias, de natureza civil, não sujeitas a falência, constituídas para prestar serviços aos associados

97 Sistema complexo dividido em dois processos: parcelamento material e o jurisdicional.

98 CARVALHO, Afrânio de. Registro de imóveis. 3 ed. Rio de Janeiro, Forense: 1982. p. 88. **"a titularidade do imóvel constitui a base de todo o processo de loteamento, importando a sua falta em nulidade do registro do loteamento e condição resolutiva dos contratos de venda dos lotes."**

99 Art. 9º da Lei 6.766/79 - "certidão atualizada da matrícula da gleba, expedida pelo Cartório de Registro de Imóveis competente, de certidão negativa de tributos municipais e do competente instrumento de garantia [...]"

100 Art. 3º da Lei 6.766/79.

101 Arts. 18 ao 24 da Lei 6.766/79

102 Arts. 22 e 43 da Lei 6.766/79

103 Arts. 37 à 49 da Lei 6.766/79

104 SAMBURGO, Beatriz Augusta Pinheiro. **Manual Prático da Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo: Ministério Público do Estado de São Paulo, 2005. p. 354.

[...] diante das graves consequências que um loteamento clandestino traz à sociedade e à administração pública, o legislador entendeu punir os atos de início de execução, igualmente aos atos de realização do tipo na sua inteireza (implantação do loteamento ou desmembramento), tipificando no art. 50, a conduta de 'DAR INÍCIO' de qualquer forma [...] Deste modo, sob o aspecto do parcelamento jurídico, podemos conceituar as ações de iniciar como sendo aquelas que colocam em risco o bem protegido, se realizado por meio de atos relacionados à comercialização e desenvolvendo-se frente ao público.

Os crimes previstos nos dispositivos em análise são permanentes devido à própria natureza continuativa dos atos ilícitos praticados, iniciando-se com a materialização da vontade de comercializar e cessando, tão somente, com o fim da venda dos bens, o que pressupõe o pagamento da última parcela do financiamento.

Nessa mesma diretriz, Yves Atahualba Pinto<sup>105</sup> esclarece que:

As vendas de lotes configuram crime, ainda que não tenha havido a movimentação de terra, o fracionamento da gleba ou a demarcação dos lotes. Desde que a Lei n. 6.766/79 caracteriza como crime contra a administração pública dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos sem que o loteamento esteja registrado no Registro de Imóveis competente, **quer aquele início se processe por meio de venda, promessa de venda, reserva de lote ou quaisquer outros instrumentos que manifestem a intenção de vender lote, não há argumentar com a falta de justa causa para a ação penal.**(Grifou-se).

A identificação, de forma inequívoca, do início da conduta delitiva, como bem salienta Beatriz Samburgo<sup>106</sup>, configura-se pelo oferecimento de lotes ao público, que pode dar-se tanto mantendo-se local destinado à comercialização como por meio de veiculação de propaganda escrita ou radiofônica.<sup>107</sup>

Sob essa óptica, extrai-se da decisão do Egrégio Tribunal de São Paulo<sup>108</sup>:

Logo, o primeiro crime caracteriza-se pelo início do loteamento ou desmembramento, vale dizer, mediante atos que indicam que os agentes pretendem promover o parcelamento de uma área, v.g., movimentando terra, demarcando lotes, apondo placas alusivas ao empreendimento, anunciando a venda de lotes em panfletos, etc., sem prévia autorização dos órgãos competentes.

105 PINTO, Yves Atahualpa. **Constituições fraudulentas de associações habitacionais para promoção de loteamentos ilegais: Temas de Direito Urbanístico**. São Paulo: Imprensa oficial do Estado: Ministério Público de São Paulo, 1999. p. 173-174.

106 Op. Cit. p. 355.

107 Exemplo, a distribuição de panfletos anunciando a venda de lotes já configura crime, independentemente da realização da venda; pois, por meio desta conduta, está-se dando início à retaliação jurídica do imóvel.

108 TJSP. Ap. Criminal n. 190.716.3/1-00. Des. Rel: Cerqueira Leite. Comarca da Capital. DJSC 28/4/1997.



Ainda, Beatriz Samburgo<sup>109</sup> aprofunda-se:

Concluindo, como o legislador entendeu punir os atos de início de execução igualmente aos atos de realização do loteamento/desmembramento, ao tipificar a conduta de 'DAR INÍCIO' de qualquer forma, para não causar situação de desequilíbrio, ou mesmo situação injusta, de equiparação dos atos caracterizadores de tentativa de comercialização à sua consumação, elevou a pena quando a venda de lotes se consuma [...] Em outras palavras, punindo os atos caracterizadores da tentativa de comercialização no art. 50, inc. I, como realização do tipo na sua inteireza, quando a alienação se efetiva temos a figura qualificada, cuja pena varia de 1 a 5 anos de reclusão."

Outrossim, na questão relativa à comercialização dos lotes, é essencial que se destaquem dois momentos distintos de configuração e qualificação dos atos delitivos. A um, quando iniciada a comercialização sem efetiva realização da venda (art. 50, I) e, sob a óptica da qualificadora, se inexistir título de propriedade da área (art. 50, II, parágrafo único). A dois, se efetivada a alienação das parcelas do imóvel, a conduta se agrava (art. 50, I, § único).

### **Responsabilidade penal da pessoa jurídica sob a óptica da Constituição de 1988**

No Brasil, o legislador constituinte de 1988 determinou a responsabilidade penal das pessoas jurídicas em duas situações: a primeira se refere aos atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular, conforme dispõe o art. 173, § 5º, da Constituição Federal:

Art. 173. § 5º - A lei, sem prejuízo da responsabilidade individual dos dirigentes da pessoa jurídica, estabelecerá a responsabilidade desta, sujeitando-a às punições compatíveis com sua natureza, nos atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular.

A segunda situação se encontra no Capítulo destinado ao meio ambiente, no art. 225, § 3º, no qual se visualiza, de forma expressa, a intenção do legislador de responsabilizar, em âmbito penal, as pessoas jurídicas por danos causados ao meio ambiente.

Art. 225. § 3º - 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.

Defensores de um Direito Penal Ecológico sinalizam, com base em uma

<sup>109</sup> SAMBURGO, Beatriz Augusta Pinheiro. **Manual Prático da Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo: Ministério Público do Estado de São Paulo, 2005. p. 356.

nova perspectiva interpretativa da Magna Carta<sup>110</sup>, para a necessidade de adequação do posicionamento dos operadores do direito às modificações da realidade econômico-social.

Essa perspectiva fundamenta-se, em nosso ordenamento jurídico, a partir da elevação do direito ao meio ambiente equilibrado ao *status* jurídico constitucional, revestindo-se de força jurídica de direito fundamental (conforme disposição do art. 225 da CF).

Assim sendo, condicionou a hermenêutica constitucional ao prisma de proteção elástica do meio ambiente - amplamente sistematizado no ordenamento - estruturando, conforme define Luís Roberto Barroso, “a idéia de ativismo judicial que está associada a uma participação mais ampla e intensa do judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais.”<sup>111</sup>

Destarte e como fundamento da doutrina jus-ambientalista, estrutura-se uma tendência jurídica axiológica de proteção do meio ambiente com base nos valores e interesses de ordem social de maior relevância. Entre eles, o da garantia à dignidade humana das presentes e futuras gerações - que está estritamente condicionado ao ambiente saudável - e requer, portanto, maior segurança jurídica, garantida pela *extrema ratio* à proteção ecológica.

Em consequência, a lógica da aplicação do Direito Penal na responsabilidade da pessoa jurídica é clara, em que pese a incidência reiterada dos entes coletivos na prática de crimes dessa natureza, mas que se justifica “não apenas em razão do crescente número de delitos praticados no âmbito da empresa”, e sim “porque muitas vezes torna-se difícil encontrar o verdadeiro causador do dano, considerando que tais delitos, frequentemente, são executados por pessoas naturais que se ocultam atrás dela (da pessoa jurídica).”<sup>112</sup>

Ainda, mesmo que o infrator natural - individual - seja localizado e à empresa vincule-se a obrigação de reparação dos danos, a pena não atinge proporcionalmente a pessoa jurídica com base em sua esfera patrimonial, pois

a empresa que ampliou seus rendimentos, e acabou beneficiando-se com o cometimento do delito, permanece com o patrimônio íntegro, de vez que a pena de multa aplicada ao funcionário (ou mesmo contra o diretor), ainda que seja paga pela pessoa jurídica, será fixada tendo em conta a fortuna da pessoa física, e não tendo

110 Luís Roberto Barroso insere nessa ordem de considerações, idéias como interpretação evolutiva, Leitura moral e interpretação pragmática da constituição. BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 272.

111 BARROSO, 2009, p. 283-284.

112 VIVIANI, Rodrigo Andrade. **Responsabilidade penal da pessoa jurídica**. Curitiba: Juruá, 2008. p. 59.

como referência a vantagem auferida com o crime e o patrimônio da pessoa jurídica.<sup>113</sup>

Outrossim, as pessoas jurídicas infratoras de atos ilícitos penais no âmbito ambiental não sofrem os efeitos da pena. “Em outras palavras, a prevenção geral é maior quando a empresa é punida, em face que a notícia do crime pode ter na própria mídia”, assim, “pode deixar de obter o lucro que visava com o cometimento do crime e ainda sofrer algum prejuízo.”<sup>114</sup>

Dessa feita, torna-se essencial a tipificação e o reconhecimento dos crimes praticados pela pessoa jurídica, com base na insuficiência ou não efetividade da regulação e da sanção cível-administrativa, objetivando-se uma coerção particularmente preventiva e reparadora para a efetiva paz social, conferida pelos efeitos do Direito Penal.

Percebe-se, portanto, nessa moderna corrente doutrinária, uma nova visão de aplicação do Direito Penal, voltada para proteção dos bens jurídicos plurindividuais, entre os quais o meio ambiente desponta como o de maior relevância na atualidade.

Buscando maior proteção ao bem jurídico meio ambiente e, possivelmente, encerrar a discussão acerca da falta de regulamentação do art. 225, § 3º, da Constituição, o legislador infraconstitucional instituiu a Lei n. 9.605/98 - Lei dos Crimes Ambientais. Assim, o art. 3º da referida Lei dispõe que:

As pessoas jurídicas serão responsabilizadas administrativa, civil e penalmente conforme o disposto nesta Lei, nos casos em que a infração seja cometida por decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício da sua entidade.

Esse dispositivo, portanto, trouxe força à doutrina penal ambiental, que, há muito, afirmava que as empresas estavam valendo-se, até o momento, “da irresponsabilidade penal da pessoa jurídica para utilizar a diretriz de diluir a responsabilidade por uma decisão poluidora, tudo com o fito de desviar a responsabilidade penal ecológica.”<sup>115</sup>

Destarte, conforme Ney de Barros Bello Filho, o dispositivo em tela é “resultado de uma pressão histórica do mundo dos fatos sobre o universo

113 SHECAIRA, Sérgio Salomão. *A Responsabilidade Penal das Pessoas Jurídicas e o Direito Ambiental*. In: VARELLA, Marcelo Dias; BORGES, Roxana C. B. *O novo em Direito Ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 133.

114 *Ibid.*, 134.

115 BELLO FILHO, Ney de Barros. *A responsabilidade criminal da pessoa jurídica por danos ao ambiente*. In: LEITE, José Rubens Morato; BELLO FILHO, Ney de Barros (orgs.). *Direito ambiental contemporâneo*. Barueri: Manole, 2004. p. 135.

formal do direito”, representando um “avanço na utilização do direito como técnica de preservação do ambiente.”<sup>116</sup>

Valdir Sznick, por sua vez, entende que a “necessidade de punição da pessoa jurídica tornou-se uma exigência da própria sociedade”, pois, com a ameaça constante ao meio ambiente, “coloca-se em risco a vida e a saúde do indivíduo – e de gerações futuras – ameaçando, inclusive a própria espécie humana, daí a relevância jurídica da punição nessa área.”<sup>117</sup>

### **Desconsideração da personalidade jurídica para imputação individualizada dos crimes e a responsabilidade pessoal de seus sócio-loteadores fundadores**

Trata-se da aplicação do princípio da dupla imputabilidade, que consiste na individualização da responsabilidade penal das pessoas físicas diretamente relacionadas aos crimes cometidos no âmbito do exercício das atividades da pessoa jurídica.

Essa perspectiva de inafastabilidade da individualização dos atos praticados pelas pessoas físicas como autoras, coautoras ou partícipes do mesmo fato está prevista na Lei dos Crimes Ambientais, além da possibilidade de se desconsiderar a personalidade jurídica quando representar obstáculo ao ressarcimento dos prejuízos causados (arts. 3º e 4º da Lei n. 9.605/98).

Sob essa mesma óptica, o Código de Defesa do Consumidor estabelece que, em detrimento do consumidor, há possibilidade de se desconsiderar a personalidade jurídica se houver abuso de direito, excesso de poder, infração da lei, fato ou ato ilícito ou violação dos estatutos ou do contrato social. A desconsideração também será efetivada quando houver falência, estado de insolvência, encerramento ou inatividade da pessoa jurídica provocados por má administração.

Especificamente, a Lei n. 6.766 estabelece, no art. 47, as disposições referentes à responsabilidade civil solidária dos integrantes constituintes da pessoa jurídica beneficiária do parcelamento do solo irregular pelos prejuízos provocados aos compradores e ao Poder Público, instituindo-se, dessa forma, a possibilidade de se desconsiderar a personalidade jurídica da associação.

---

116 Ibid., p. 128.

117 SZNICK, Valdir. **Direito penal ambiental**. São Paulo: Ícone, 2001. p. 57.

Nesse sentido, Yves Atahualpa Pinto<sup>118</sup> ensina que:

quando a pessoa jurídica for empregada de modo impróprio ou com fins ilícitos, é possível desconsiderar, no caso concreto, os efeitos da personificação societária, para impedir o advento de um resultado socialmente indesejável.

Ainda, sobre a questão pessoal dos sócios, a Promotora de Justiça referida, citando decisão do Tribunal de Alçada do Rio Grande do Sul, esclarece que:

a personalidade jurídica atribuída à empresa não pode servir para acobertar, sob o manto da irresponsabilidade pessoal, ato praticado pelo sócio-gerente, ao arrepio da Lei, praticando ato ilícito não apenas de efeitos civis mas também sub-sumível em tipo penal.<sup>119</sup>

### **A tutela pelo código de defesa do consumidor (Lei n. 8.078/90)**

O sistema normativo de tutela dos direitos do consumidor<sup>120</sup> institui como fornecedor de bens e serviços as pessoas físicas ou jurídicas, pública ou privada, nacional ou estrangeira, além dos entes despersonalizados, que desenvolvem atividade de produção, montagem, criação, **construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização**.<sup>121</sup>

As atividades, portanto, de transformação da área (terraplanagem, destruição da vegetação, construção de infraestrutura urbana) e/ou comercialização dos lotes configuram a relação de consumo a partir da efetiva caracterização da figura do fornecedor, à medida que promovem a alienação dos lotes (produtos) ao consumidor final, revestidos de uma personalidade jurídica fraudulenta.

Assim sendo, trata-se de uma relação de consumo constituída e normatizada pela Lei n. 8.078/90, substancialmente ilegal pela violação direta dos direitos do consumidor previstos no art. 6º do Código de Defesa do Consumidor e pela infringência dos princípios gerais do contrato, como da idoneidade do objeto da relação negocial.

O objeto material dos contratos de loteamento clandestino são inidôneos devido à sua natureza ilícita ao infringir determinações normativas, o que torna o objeto da obrigação, por reflexo, também inidôneo, tornando-se

118 PINTO, Yves Atahualpa. Constituições fraudulentas de associações habitacionais para promoção de loteamentos ilegais: Temas de Direito Urbanístico. São Paulo: Imprensa oficial do Estado: Ministério Público de São Paulo, 1999. p. 163.

119 Op. Cit. p. 164.

120 Art. 5º, XXXII, e 170, V, da Constituição Federal.

121 Art. 3º da Lei n. 8.078/90.

plenamente inválido sob a óptica da validação jurídica das relações negociais, o que caracteriza os atos como nulos<sup>122</sup>.

Ademais, sobre o tema, Sílvio de Salvo Venosa<sup>123</sup> estabelece que:

O objeto do contrato deve ser lícito. Não pode contrariar a lei e os bons costumes [...] Costuma-se colocar ao lado dos bons costumes a ordem pública. Também não pode ser admitido pelo ordenamento um contrato que a contrarie. A ordem pública supõe um conflito entre os interesses do estado e os interesses dos indivíduos. São de ordem pública aquelas disposições legais que não podem deixar de ser obedecidas pelas partes.

Quanto às questões especificamente atinentes ao fato concreto da ilegalidade das relações contratuais de fornecimento de lotes irregulares, Yves Atahualpa Pinto<sup>124</sup> expõe:

É regra divisarmos manobras prévia e cuidadosamente calculadas, através das quais os empreendedores transferem toda a onerosidade ao consumidor, além de restringirem direitos fundamentais inerentes à natureza contratual, estabelecendo, entre outras, as seguintes disposições, em documentos intitulados 'condições da inscrição' e ficha de inscrição': a) cláusulas contratuais omitidas dos consumidores [...]; c) obrigação do consumidor de arcar com taxas não especificadas [...]; d) multa de 10% instituída por qualquer atraso no pagamento [...]; e) perda em favor da associação dos valores pagos pelo lote [...]

Dessa feita, fundamenta-se a responsabilidade dos associados **com poder de gerência** da cooperativa habitacional pela execução do loteamento irregular, quanto à obrigação de arcar com os prejuízos ocasionados, pela ilegalidade, ao Poder Público e aos adquirentes dos lotes (cooperados-adquirente sem poder de gestão), que sofreram limitação em seus direitos reais de uso e gozo da propriedade.

### **Responsabilidade do agente financeiro**

A responsabilidade do agente financeiro pelos resultados gerados pela efetivação de loteamento irregular condiciona-se à comprovação do nexo de causalidade<sup>125</sup> entre a conduta e o dano praticado, previsto no art. 13 do Código

122 PINTO, Yves Atahualpa. Constituições fraudulentas de associações habitacionais para promoção de loteamentos ilegais: Temas de Direito Urbanístico. São Paulo: Imprensa oficial do Estado: Ministério Público de São Paulo, 1999. p. 165. "Praticaram atos nulos, ao celebrarem contratos de objeto ilícito, alienando lotes sem prévio registro do parcelamento já que a existência jurídica do lote só se opera com o registro do parcelamento no ofício predial, antes do que a gleba dividenda permanece intacta, não se podendo falar na existência de quadras e lotes."

123 VENOSA, Sílvio de Salvo. Direito Civil: Teoria Geral das Obrigações e dos Contratos. v. 2. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 436.

124 PINTO, Yves Atahualpa. Constituições fraudulentas de associações habitacionais para promoção de loteamentos ilegais: Temas de Direito Urbanístico. São Paulo: Imprensa oficial do Estado: Ministério Público de São Paulo, 1999. p. 168.

125 DELMANTO, Celso e outros. Código Penal Comentado. 6 ed. Atual. Ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 21.

Penal, instituído na relação de causa e efeito do caso concreto, quando estiver comprovado que o loteamento apenas se iniciaria a partir da concessão dos recursos conferidos pelo agente financeiro.

Nesse sentido, extrai-se da decisão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região:

“ADMINISTRATIVO. CIVIL. PROCESSO CIVIL. SFH. RESPONSABILIDADE CIVIL. REPARAÇÃO PATRIMONIAL. AGENTE FINANCEIRO. LEGITIMIDADE PASSIVA. DANOS, DEFEITOS E VÍCIOS NO IMÓVEL. CONTRATO MISTO. NEGÓCIO JURÍDICO DE AQUISIÇÃO DA CASA PRÓPRIA. SOLIDARIEDADE. AQUISIÇÃO. COMPETÊNCIA. JUSTIÇA FEDERAL.

1 - O agente financeiro responde pelas manifestações que exara na fase de contratação do negócio jurídico de aquisição da moradia, notadamente aquelas relacionadas com as condições físicas e situação estrutural do imóvel, tendo legitimidade passiva ad causam, neste passo, para as ações em que se pretende reparação patrimonial, de modo amplo, em face de vícios, defeitos ou mesmo inconclusão de imóvel objeto de mútuo habitacional.

2 - Sem distinção entre a situação em que o agente financeiro acompanhou a construção, fiscalizando as condições do imóvel durante o período de edificação, seja quanto à estrutura ou aos materiais utilizados, e aquela em que há compra de imóvel já edificado, o aval do agente financeiro acerca da situação do imóvel ao fazer a vistoria compõe o contrato misto atinente ao negócio jurídico de aquisição da moradia, obrigando a todos os contratantes solidariamente.” (Ap. Cível n. 2001.71.12.000033-4/RS. Primeira Turma Suplementar. Des. Rel: Luiz Carlos de Castro Lugon. d. j. 24.1.2006)

Ainda, do Egrégio Superior Tribunal de Justiça destaca-se:

“CIVIL. RESPONSABILIDADE DO AGENTE FINANCEIRO PELOS DEFEITOS DA OBRA FINANCIADA. A obra iniciada mediante financiamento do Sistema Financeiro da Habitação acarreta a solidariedade do agente financeiro pela respectiva solidez e segurança. Recurso especial conhecido, mas improvido.” (Resp. 51169/RS. Terceira turma. Min: Ari Pargendler. 1994/0021083-3)

Trata-se de conduta comissiva, que se constitui em base causal relevante para o início da realização das irregularidades (art. 50, I e II, da Lei n. 6.766)<sup>126</sup>, conforme os pressupostos estabelecidos na teoria da relevância: a) nexa causal entre a ação e o resultado, determinado de modo empírico; b) a relevância

---

“Para saber se um antecedente foi causa do resultado deve-se procurar eliminá-lo, mentalmente, e verificar se o resultado, sem ele, teria acontecido.”

126 Art. 50 - Constitui crime contra a Administração Pública: I - dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos sem autorização do órgão público competente, ou em desacordo com as disposições desta Lei ou das normas pertinentes do Distrito Federal, Estados e Municípios; II - dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos sem observância das determinações constantes do ato administrativo de licença;

jurídica deste nexo de causalidade; e c) a culpabilidade do sujeito.

### **Coautoria dos corretores de imóveis**

Os corretores de imóveis que praticam a conduta de comercialização de parcelas de loteamentos irregulares, prevista no art. 50 da Lei n. 6.766, figuram-se como co-autores do ato ilícito tipificado.

A coautoria consiste na execução do núcleo do ato delitivo determinado expressamente como “por meio de venda, promessa de venda, reserva de lote ou quaisquer outros instrumentos que manifestem a intenção de vender lote em loteamento ou desmembramento não registrado no Registro de Imóveis competente”, conferindo causa ao resultado pretendido.

Trata-se de crime formal que independe de resultado naturalístico, consumando-se, no momento do ato, que expressa a intenção de alienar. É manifestação volitiva comissiva que objetiva a venda de bem irregular potencialmente causador de danos à ordem pública, ao meio ambiente e à economia popular.

De acordo com Yves Atahualpa Pinto<sup>127</sup>, o corretor de imóveis ou o representante legal da imobiliária ou corretora que adere à conduta de vender lotes em loteamentos ou desmembramentos não registrados, ao intermediar as vendas, promessas de vendas ou oferta de lotes em parcelamento não aprovado, como já visto, pratica ou concorre para a consumação do crime.

Ademais, é essencial que se destaquem, complementarmente, as disposições da Lei n. 6.530/78 que regulamenta o exercício da profissão do corretor de imóveis, especialmente o art. 20, que determina a atividade do profissional e à pessoa jurídica vinculada vedações, como o disposto no inciso “I - prejudicar, por dolo ou culpa, os interesses que lhe forem confiados.”

### **Crime contra a ordem tributária, econômica e as relações de consumo (Lei n. 8.137/90)**

De outra sorte, observa-se que os vícios do parcelamento do solo poderão redundar em violação das normas penais que atentam não apenas a administração pública (previstos na Lei do Parcelamento do Solo), mas também às relações de consumo - proteção da ordem econômica e da tutela do consumidor - como

<sup>127</sup> PINTO, Yves Atahualpa. **Constituições fraudulentas de associações habitacionais para promoção de loteamentos ilegais: Temas de Direito Urbanístico**. São Paulo: Imprensa oficial do Estado: Ministério Público de São Paulo, 1999. p. 174.



estabelecido nos termos do art. 7º, inc. VII, da Lei n. 8.137/90:

Art. 7º Constitui crime contra as relações de consumo:

[...]

VII - induzir o consumidor ou usuário a erro, por via de indicação ou afirmação falsa ou enganosa sobre a natureza, qualidade do bem ou serviço, utilizando-se de qualquer meio, inclusive a veiculação ou divulgação publicitária

O artigo dispõe sobre crime contra as relações de consumo, que, no caso em tela, pode ser observado do momento do ato de comercialização de bens ilícitos revestidos de idoneidade aparente a partir de divulgação falsa<sup>128</sup> sobre a natureza e origem do produto, gerando prejuízos ao Poder Público e ao consumidor.

Trata-se de espécie de fraude incriminada pela conduta de indução a erro relativo à qualidade do bem, tendo em vista as irregularidades penais e administrativas que restringem o direito de uso e gozo da parcela irregular. Crime este que se consuma pela simples divulgação, afirmação enganosa ou falsa<sup>129</sup> sobre o bem em comercialização, mas cuja configuração está vinculada à potencialidade lesiva – perigo concreto -, que, no tipo, constitui-se pela capacidade de induzir (dar falsa aparência à realidade) os consumidores a erro.

Ainda, é essencial que se destaquem as circunstâncias agravantes de cominação da pena previsto no art. 12 da Lei n. 8.137/90, em especial, o inciso I, por se tratar de efeito reflexo natural ao tipo de conduta incriminada em análise.

Assim:

Art. 12. São circunstâncias que podem agravar de 1/3 (um terço) até a metade as penas previstas nos arts. 1º, 2º e 4º a 7º:

**I - ocasionar grave dano à coletividade;**

II - ser o crime cometido por servidor público no exercício de suas funções;

III - ser o crime praticado em relação à prestação de serviços ou ao comércio de bens essenciais à vida ou à saúde (Grifou-se).

Dessa feita, configurada a alta potencialidade dos prejuízos causados, conferindo-se maior reprovabilidade à conduta, torna-se possível o aumento da pena de acordo com as determinações positivadas.

128 DELMANTO, Roberto; DELMANTO, Roberto Júnior e DELMANTO, Fábio Machado de Almeida. **Lei Penais Comentadas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. “[...] a afirmação falsa ou enganosa pode ser praticada por qualquer meio, inclusive mediante a veiculação ou divulgação publicitária.” p. 352.

129 Destaca-se a possibilidade, no caso concreto, de configuração do crime de falsidade ideológica previsto no art. 299 do CP.

## Concurso de Crimes a partir da prática de loteamentos clandestinos

Conforme as peculiaridades do caso concreto e com base na individualização criminal das condutas delitivas praticadas, delinea-se a possibilidade de configuração de concurso formal de crimes.

Em suma, a criação de loteamentos irregulares (sem aprovação e/ou licenciamento e/ou registro do Poder Público) constitui ato ilícito tipificado no art. 50, I e II, da Lei n. 6.766/79, cujo tipo objetivo se dá por iniciar ou efetuar, de qualquer forma, o loteamento (terraplanagem, destruição das vegetações, construção de logradouros com a finalidade de construção de loteamento sem autorização ou em desacordo com as determinações administrativas ou da licença); e, ainda, violação da conduta incriminada no art. 7º, VII, da Lei n. 8.137/90, quando iniciado o processo de comercialização dos lotes irregulares, como consequência do que dispõe o inciso I do § único do art. 50 da Lei do Parcelamento do Solo, o que enseja, portanto, a aplicação do concurso de crimes.

Desta feita, iniciar o parcelamento sob as hipóteses de irregularidades previstas nos tipos da Lei do Parcelamento do Solo não constituem crime contra a relação de consumo, mas se consuma este pelo simples processo de comercialização, crime previsto no art. 50, parágrafo único, da Lei n. 6.766, que gera ainda, subsequentemente, a violação ao art. 7º, VII, da Lei n. 8.137, cujo tipo objetivo é de praticar afirmação falsa ou enganosa por qualquer meio, inclusive mediante a veiculação ou divulgação publicitária, constituindo-se na pluralidade de tipicidade.

Trata-se de crimes contra a administração pública e contra a ordem econômica por meio da prática de comercialização das parcelas irregulares (Lei n. 6.766). Alienação esta alcançada pelo ato e efeito de induzir a erro relativo à idoneidade do bem veiculado à venda, incidindo no tipo penal especial dos crimes contra as relações de consumo (Lei n. 8.137).

Dispõe-se, dessa feita, de concurso formal de crimes praticados tanto pelos associados com poder de gerência da cooperativa habitacional pela execução do loteamento irregular quanto pelos corretores de imóveis – coautores - diretamente relacionados ao processo de comercialização das parcelas irregulares do loteamento. Outrossim, o concurso formal configura-se a partir da unidade de conduta que gera pluralidade de resultados a partir do concurso de leis, que, no caso concreto, configura-se pelas disposições das Leis n. 6.766 e 8.137.

## 2.5 PESQUISA N. 16/10 - COMARCA DE GAROPABA - DATA: 22/4/2010

Parcelamento de solo urbano – lei n. 6.766/79 – modalidades – parcelamento – desdobramento – desdobro – caracterização – dispensa da análise dos arts. 18 e 19 da lei n. 6.766/79 para desdobro

### Perguntas

1- Qual é a base legal para o desdobro?

2- Haveria necessidade de, pelo menos, existir lei municipal para que se aplique o instituto do desdobro?

### Respostas:

Não há previsão normativa do instituto de desdobro na Lei Federal 6.766/79, visto que não se caracteriza, efetivamente, como instrumento de desenvolvimento urbano, mas simples divisão de lotes que já sofreram o processo de parcelamento urbano ou na modalidade de loteamento ou de desmembramento.

O desdobro (ou desdobre), como dito, caracteriza-se pela divisão de um lote sem o objetivo de urbanização, não se sujeitando, portanto, aos efeitos e às exigências legais da Lei 6.766/79, considerando que não detém potencialidade de influir nos padrões urbanísticos de uma cidade. Sobre este instituto, RIZZARDO esclarece:

Pode acontecer que não pretenda o proprietário subdividir em lotes uma extensão de terras. Deseja apenas vender um terreno ou alguns, sem o caráter de implantar um aglomerado de novas habitações no local. Tem-se aí, o desdobre, ou o destaque, ou o fracionamento de um terreno em dois ou até mais, com o que se criam novas individualidades. É a repartição do lote existente, sem preocupações de urbanização ou venda por oferta pública.<sup>130</sup>

Neste sentido, o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo<sup>131</sup> decidiu que se não é a gleba que está sendo dividida em lotes, mas, simplesmente, um lote (de 500m<sup>2</sup>) que está sendo desdobrado em duas partes, não se trata de desmembramento, mas de simples desdobro, não sujeito à Lei n. 6.766/79.

No entanto, apesar de não haver previsão legal específica que verse sobre

<sup>130</sup> RIZZARDO, Arnaldo. **Promessa de Compra e Venda e Parcelamento do Solo Urbano**. 6 ed. Rev. E ampl. E atual de acordo com o novo código civil. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.p.59

<sup>131</sup> Ap. 826-0, do Conselho Superior da Magistratura do TJSP, de 17-2-82.

a aplicação do instituto em tela, visto a inexistência de relevante necessidade jurídica para tanto, o desdobro vincula-se às limitações ou às exigências mínimas de dimensão das propriedades urbanas para a garantia da função social da propriedade e para o adequado ordenamento urbano definidos por Lei Municipal.

Assim, apesar de inexistir designação do conceito de desdobro em Lei Federal, há possibilidade de o instituto estar expressamente previsto em normas de regulamentação e ordenação urbana definidos em âmbito municipal, tendo, como base, a competência legal e material conferida pela Carta Magna, o que não consiste, propriamente, em uma obrigação estabelecida ao Poder Público municipal.

Ademais, é medida que se impõe as determinações editadas pelas normas da corregedoria do Tribunal de Justiça do Estado em relação à matrícula do imóvel desdobrado, tanto a sua constituição quanto o seu desfazimento, como previsto nos artigos 783 e 787:

Art. 783. Na divisão de imóvel, será aberta matrícula para cada uma das partes resultantes e, em cada matrícula, será registrado o título da divisão. Na originária será averbado o encerramento, com a transferência dos ônus existentes.

Art. 787. Podem, ainda, ser unificados, com abertura de matrícula única: I - dois ou mais imóveis constantes de transcrições anteriores à Lei dos Registros Públicos, à margem das quais será averbada a abertura da matrícula que os unificar; e II - dois ou mais imóveis, registrados por ambos os sistemas, caso em que, nas transcrições, será feita a averbação prevista no item anterior, e as matrículas serão encerradas.

Parágrafo único. Os imóveis de que trata este artigo, bem como os oriundos de desmembramentos, partilha e glebas destacadas de maior porção, serão desdobrados em novas matrículas, juntamente com os ônus que sobre eles existirem, sempre que ocorrer a transferência de uma ou mais unidades, procedendo-se, em seguida, ao cancelamento, quando o imóvel for inteiramente transferido a outros proprietários.

Deste modo, conclui-se acerca da possibilidade jurídica da ocorrência do instituto do desdobro ou desdobre, conforme pacífico entendimento doutrinário e jurisprudencial, ainda que não expressamente previsto em lei federal ou municipal correlata, dispensando-se em relação a este instituto, dada a simplificação do procedimento (da-se pela mera divisão de um lote, observada a dimensão mínima admissível para a respectiva zona municipal), as exigências afetas ao parcelamento do solo previstas especialmente no art. 18 da Lei 6.766/79.

## 2.6 PESQUISA N. 26/2010 - COMARCA DE BLUMENAU - DATA 09/06/2010

PARCELAMENTO DO SOLO RURAL – módulo rural – desmembramento – parâmetros - Leis n. 4.504/64 e N. 5868/72

### Perguntas

1. O parcelamento de solo rural poderá ocorrer, de acordo com o art. 65 do Estatuto da Terra, quando respeitado o módulo rural, que no Estado de Santa Catarina, é a área não inferior a 2 hectares. No entanto, a Lei n. 5.868/72 permite o parcelamento de área inferior ao módulo rural. Como tem sido solucionada esta divergência?

2. Além disso, quando se trata de pedido de anexação/fusão, o módulo rural ainda assim precisa ser respeitado?

### Resposta à pergunta 1:

O módulo rural (MR) é estabelecido pelas dimensões da propriedade familiar e representa uma área mínima de terra calculada para cada imóvel rural, nos termos do art. 4º, inciso II, da Lei n. 4.504/64 (Estatuto da Terra)<sup>132</sup>.

Tal unidade de medida é fixada tomando-se por referência os critérios determinados pelo art. 11 do Dec. 55.891/65:

Art. 11. O módulo rural, definido no inciso III do artigo 4º do Estatuto da Terra, tem como finalidade primordial estabelecer uma unidade de medida que exprima a interdependência entre a dimensão, a situação geográfica dos imóveis rurais e a forma e condições do seu aproveitamento econômico.

*Parágrafo único. A fixação do dimensionamento econômico do imóvel que, para cada zona de características ecológicas e econômicas homogêneas e para os diversos tipos de exploração, representará o módulo, será feita em função:*

- a) da localização e dos meios de acesso do imóvel em relação aos grandes mercados;*
- b) das características ecológicas das áreas em que se situam;*
- c) dos tipos de exploração predominantes na respectiva zona.*

Portanto, não há uma metragem única para o módulo rural, sendo que

<sup>132</sup> Art. 4º Para os efeitos desta Lei, definem-se:

II - "Propriedade Familiar", o imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalho com a ajuda de terceiros;

III - "Módulo Rural", a área fixada nos termos do inciso anterior;

a variação se dará em vista da localização do imóvel ou do tipo de exploração nele existente, conforme classificação do INCRA (p. ex. hortifrutigranjeiro, exploração florestal, exploração pecuária, cultura permanente ou temporária, etc.).

Quanto à indivisibilidade do módulo rural, o art. 65 da Lei n. 4.504/64 destaca que:

Art. 65 - O imóvel rural não é divisível em áreas de dimensão inferior à constitutiva do módulo de propriedade rural.

§ 1º - Em caso de sucessão “causa mortis” e nas partilhas judiciais ou amigáveis, não se poderão dividir imóveis em áreas inferiores às da dimensão do módulo de propriedade rural.

§ 2º - Os herdeiros ou os legatários, que adquirirem por sucessão o domínio de imóveis rurais, não poderão dividi-los em outros de dimensão inferior ao módulo de propriedade rural.

§ 3º - No caso de um ou mais herdeiros ou legatários desejar explorar as terras assim havidas, o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária poderá prover no sentido de o requerente ou requerentes obterem financiamentos que lhes facultem o numerário para indenizar os demais condôminos.

§ 4º - O financiamento referido no parágrafo anterior só poderá ser concedido mediante prova de que o requerente não possui recursos para adquirir o respectivo lote.

§ 5º - Não se aplica o disposto no caput deste artigo aos parcelamentos de imóveis rurais em dimensão inferior à do módulo, fixada pelo órgão fundiário federal, quando promovidos pelo Poder Público, em programas oficiais de apoio à atividade agrícola familiar, cujos beneficiários sejam agricultores que não possuam outro imóvel rural ou urbano. (Incluído pela Lei nº 11.446, de 2007).

§ 6º - Nenhum imóvel rural adquirido na forma do § 5º deste artigo poderá ser desmembrado ou dividido. (Incluído pela Lei nº 11.446, de 2007).

Vale destacar ainda que, em razão do disposto no art. 8º da Lei n. 5.868/72, que instituiu o Sistema Nacional de Cadastro Rural, o “módulo de propriedade rural” de que trata o dispositivo acima há de ser interpretado como a “fração mínima de parcelamento”, denominação atual segundo a legislação posterior citada:

Art. 8º - Para fins de transmissão, a qualquer título, na forma do artigo 65 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, nenhum imóvel rural poderá ser desmembrado ou dividido em área de tamanho inferior à do módulo calculado para o imóvel ou da fração mínima de parcelamento fixado no parágrafo primeiro deste artigo, prevalecendo a de menor área.

§ 1º - A fração mínima de parcelamento será:

a) o módulo correspondente à exploração hortigranjeira das respectivas zonas típicas, para os Municípios das capitais dos Estados;

b) o módulo correspondente às culturas permanentes para os demais Municípios situados nas zonas típicas A, B e C;

c) o módulo correspondente à pecuária para os demais Municípios situados na zona típica D.

§ 2º - Em Instrução Especial aprovada pelo Ministro da Agricultura, o INCRA poderá estender a outros Municípios, no todo ou em parte, cujas condições demográficas e sócio-econômicas o aconselhem, a fração mínima de parcelamento prevista para as capitais dos Estados.

§ 3º - São considerados nulos e de nenhum efeito quaisquer atos que infrinjam o disposto neste artigo não podendo os serviços notariais lavrar escrituras dessas áreas, nem ser tais atos registrados nos Registros de Imóveis, sob pena de responsabilidade administrativa, civil e criminal de seus titulares ou prepostos. (Redação dada pela Lei nº 10.267, de 28.8.2001)

§ 4º - O disposto neste artigo não se aplica aos casos em que a alienação da área se destine comprovadamente a sua anexação ao prédio rústico, confrontante, desde que o imóvel do qual se desmembre permaneça com área igual ou superior à fração mínima do parcelamento.

§ 5º - O disposto neste artigo aplica-se também às transações celebradas até esta data e ainda não registradas em Cartório, desde que se enquadrem nas condições e requisitos ora estabelecidos.

Do contido nos dispositivos citados, conforme pontua o professor Eduardo Augusto Conchas<sup>133</sup>, podem ser extraídas as seguintes conclusões no tocante ao parcelamento do imóvel rural e à fração mínima da propriedade:

- não se pode dividir o imóvel rural com dimensão inferior à Fração Mínima da Propriedade- FMP, fixada para a respectiva localidade;
- única exceção: “transferência de área ao imóvel vizinho”, que não resulte em imóvel com dimensão abaixo da FMP;
- a FMP é definida pelo INCRA por ato normativo (o valor consta do CCIR do imóvel e pode ser consultado no *site* daquela autarquia);
- sob pena de responsabilização criminal, cível e administrativa, o tabelião não pode lavrar escritura de ato jurídico que infrinja a referida norma; e
- sob as mesmas penas, não pode o registrador praticar atos registrares que infrinjam essa regra

## CONCLUSÃO:

Portanto, por força do disposto na Lei n. 5.868/72, que instituiu a Fração Mínima do Parcelamento (FMP), correspondente esta ao módulo rural, foi con-

<sup>133</sup> ver: <http://eduardoaugusto-irib.blogspot.com/2010/06/imovel-rural-conceitos-de-modulo-fiscal.html> (consulta em 21/06/2010)

ferido ao INCRA a possibilidade de definição das dimensões das áreas mínimas de parcelamento rural, com base nas características geográficas e produtivas peculiares de cada região.

No caso específico de Santa Catarina, foram estabelecidos índices básicos, determinando-se os módulos rurais e fiscais e a fração mínima para parcelamento de imóveis rurais para cada Município Catarinense.

Ainda, em resposta ao questionamento sobre a definição de parcela mínima de fracionamento, extrai-se do *site* do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária<sup>134</sup>:

É a menor área em que um imóvel rural, num dado município, pode ser desmembrado. Corresponde ao módulo de exploração hortigranjeira da Zona Típica de Módulo (ZTM) a que o município pertencer. Ao ser parcelado o imóvel rural, para fins de transmissão a qualquer título, a área remanescente não poderá ser inferior a FMP.

Por fim, cumpre esclarecer que a regra da não divisão do imóvel em área menor que a FMP não é absoluta. Isto porque o Decreto n. 62.504/68 traz hipóteses de mitigação da regra do artigo 65 do Estatuto da Terra.<sup>135</sup>

Colhe-se do disposto no referido Decreto várias hipóteses permissivas do parcelamento de área menor à FMP, que dependem de prévia autorização do INCRA, para a instalação de estabelecimentos comerciais, industriais e de serviços comunitários (postos de combustível, indústrias, escolas, igrejas e templos em geral, cemitérios, etc.). Além das hipóteses de desmembramento por interesse privado, há também as hipóteses de parcelamento decorrentes da supremacia do interesse público sobre o privado. É o que ocorre nas desapropriações de parcela de imóvel rural, deixando remanescer com o expropriado área com dimensão menor à fração mínima de parcelamento.<sup>136</sup>

No caso específico em análise, verifica-se que a área mínima para parcelamento do solo para fins rurais no Município de Blumenau, é de 2 hectares<sup>137</sup>, sendo este, portanto, o tamanho mínimo do lote para fins de parcelamento

134 [http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=81:o-que-e-fracao-minima-de-parcelamento-fmp&catid=52:faqincra&Itemid=83](http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=81:o-que-e-fracao-minima-de-parcelamento-fmp&catid=52:faqincra&Itemid=83)

135 Art. 2º - Os desmembramentos de imóvel rural que visem a constituir unidades com destinação diversa daquela referida no Inciso I do Artigo 4º da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, não estão sujeitos às disposições do artigo 65 da mesma lei e do artigo 11 do Decreto-lei nº 57, de 18 de novembro de 1966, desde que, comprovadamente, se destinem a um dos seguintes fins: [...]

136 Art. 2º - Os desmembramentos de imóvel rural que visem a constituir unidades com destinação diversa... (à atividade rural)... não estão sujeitos às... (regras da FMP e do loteamento rural)... desde que, comprovadamente, se destinem a um dos seguintes fins: I - Desmembramentos decorrentes de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, na forma prevista no Artigo 590, do Código Civil Brasileiro de 1916, e legislação complementar. [...]

137 Conforme consta na tabela de Índice Básico do Incra em SC.



rural no respectivo Município.

### **Resposta à pergunta 2:**

De outra parte, permite-se a fusão de área contígua (ou o remembramento) para fins de preenchimento de área mínima exigida no Índice Básico estabelecido para o Estado de Santa Catarina. Por exemplo, utilizando a fração mínima de parcelamento fixado para o Município de Blumenau - 2 hectares - uma área com 5 hectares, poderá ser dividida em 2 áreas ou, se pretendida, em 3 áreas menores, então haverá necessidade de aquisição de área contígua, de, no mínimo, 1 hectare.

Como fecho, trazemos à colação nota n. 7 do art. 967, inserta no Código de Processo Civil coordenado por Theotonio Negrão, 40ª edição<sup>138</sup>, conforme segue:

Art. 967: 7. Lei 5.868, de 12.12.72 (Lex 1972/1.6920, RDA 112/497), art. 8º “caput”: Para fins de transmissão, a qualquer título, na forma do art. 65 da Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964, nenhum imóvel rural poderá ser desmembrado ou dividido em área de tamanho inferior à do módulo calculado para o imóvel ou da fração mínima de parcelamento fixado no § 1º deste artigo, prevalecendo a de menor área”. O art. 39 do Dec. 72,106, de 18.4.73 (Lex 1973/520, RF 243/416), torna claro que a restrição abrange “divisão em partilha judicial e amigável” e “divisão de condomínio”.

## **2.7 PESQUISA N. 30/2010 - COMARCA DE VIDEIRA - DATA 21/6/2010**

Parcelamento do solo - LOTEamento clandestino - venda de lotes - crime art. 50, par. único, inc. I lei 6766/79 - prescrição - crime instantâneo de efeitos permanentes - inocorrência

### **Pergunta:**

Instaurou-se na PJ de Videira uma representação, noticiando o cometimento do crime previsto no art. 50, parágrafo único, inciso I, da Lei n. 6766/79.

Segundo consta na representação, o loteamento irregular foi feito em 1996, sem aprovação do Município.

Acontece que o imóvel em questão foi repassado a alguns compradores que não sabiam da irregularidade. A última compra e venda é de 1º de abril de 2009, quando então, a compradora trouxe os fatos ao MP.

---

138 Pág. 1041

Nestes casos, considerando o teor do informativo de recurso n. 38, no qual consta a interposição de recurso especial pelo MPSC contra o entendimento do TJSC, no sentido de ser crime instantâneo com efeitos permanentes, gostaria de saber o posicionamento do centro de apoio a respeito da prescrição.

## Resposta

O delito do art. 50, par. único, inc.I da Lei n. 6.766/79, uma das hipóteses que qualifica o crime previsto no *caput* do artigo, caracteriza-se pelo ato da venda de lote, reserva de lote ou quaisquer outros instrumentos que manifestem a intenção de venda de lote em loteamento executado sem registro no cartório extrajudicial competente.

Colhe-se do posicionamento do Tribunal de Justiça Catarinense a compreensão que se trata, com efeito, de modalidade de crime instantâneo de efeitos permanentes:

APELAÇÃO CRIMINAL. CRIME CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **DESMEMBRAMENTO** E VENDA DE LOTE URBANO EFETUADA À REVELIA DA AUTORIZAÇÃO DO ÓRGÃO COMPETENTE. RECURSO MINISTERIAL PRETENDENDO A CONDENAÇÃO DOS ACUSADOS. TIPO DESCRITO NO ART. 50, INCISO I, E SEU PARÁGRAFO ÚNICO, INCISO I, DA LEI N. 6.766/79, PLENAMENTE CONFIGURADO. DELITO INSTANTÂNEO DE EFEITOS PERMANENTES. MOMENTO CONSUMATIVO QUE OCORRE DESDE O PRIMEIRO ATO DE PARCELAMENTO DO IMÓVEL. AUTORIA E MATERIALIDADE DEMONSTRADAS. CONDENAÇÃO APENAS DO RÉU VARÃO QUE SE IMPÕE, HAJA VISTA QUE A CO-DENUNCIADA FOI BENEFICIADA COM A SUSPENSÃO CONDICIONAL DO PROCESSO E RESTOU ABSOLVIDA UNICAMENTE PORQUE O MAGISTRADO ESTENDEU A ELA OS EFEITOS DA ABSOLVIÇÃO DO CO-ACUSADO, COM FULCRO NO ART. 580 DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL. RESTABELECIMENTO DO SURSIS PROCESSUAL À RÉ QUE SE FAZ NECESSÁRIO. IMPRESCINDIBILIDADE, AINDA, DE IMPOSIÇÃO DO SOBRESTAMENTO DOS EFEITOS DA PRESENTE DECISÃO COLEGIADA, A FIM DE QUE POSSA SER OPORTUNIZADA, PELO MINISTÉRIO PÚBLICO, AO RÉU ORA CONDENADO, A SUSPENSÃO CONDICIONAL DO PROCESSO, NOS TERMOS DO ART. 89 DA LEI N. 9.099/95, EIS QUE PRESENTES, EM TESE, SEUS REQUISITOS. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. (TJSC. Apelação Crim n. 2008.016279-9, de Balneário Camboriú. Segunda Câmara Criminal. Relator: Des. Túlio Pinheiro. Julgado em 30/9/2008)

Segundo Damásio, “os crimes instantâneos de efeitos permanentes são os crimes em que a permanência dos efeitos não depende do agente. [(...)] São crimes instantâneos que se caracterizam pela índole duradoura de suas

conseqüências”<sup>139</sup>

Inconformado com esse entendimento, conforme efetivamente noticiado no informativo 38 da Coordenadoria de Recursos, o Ministério Público de Santa Catarina, por intermédio da referida Coordenadoria, recorreu ainda, no ano de 2004, ao STJ pugnando pelo reconhecimento da qualidade de crime permanente. O recurso não foi recebido pelo Tribunal Superior ao argumento da pacificação do entendimento, tanto no STF quanto no STJ de que se trata de crime instantâneo de efeitos permanentes, seguindo a mesma linha do TJ/SC. Colhe-se do julgado:

[...] Esta Corte Federal Superior e o Excelso Supremo Tribunal Federal firmaram já entendimento no sentido de que o delito previsto no artigo 50 da Lei nº 6.766/79 é instantâneo, de efeitos permanentes, começando a fluir o prazo prescricional quando de sua consumação, e não quando da cessação de seus efeitos.

Neste sentido, os seguintes precedentes:

“PENAL. RECURSO ESPECIAL. CRIME CONTRA O PARCELAMENTO DO SOLO URBANO (LEI Nº 6.766/79). CRIME INSTANTÂNEO COM EFEITOS PERMANENTES. PRESCRIÇÃO RETROATIVA.

O delito previsto no art. 50 da Lei nº 6.766/79 é instantâneo de efeitos permanentes. O prazo prescricional, portanto, tem início na data em que se consumou e não da cessação dos seus desdobramentos.

Recurso provido.” (REsp 566.076/DF, Relator Ministro Félix Fischer, in DJ 19/12/2003).

“RHC. MATÉRIA JÁ ARTICULADA EM HABEAS

CORPUS SUBSTITUTIVO DE RECURSO ORDINÁRIO E DENEGADO PELO STJ. PRESCRIÇÃO. CONHECIMENTO. POSSIBILIDADE. LOTEAMENTO IRREGULAR DO SOLO PARA FINS URBANOS. INFRAÇÃO AO ART. 50 DA LEI Nº 6.766/79. CRIME INSTANTÂNEO DE EFEITOS PERMANENTES.

1 - Em se tratando de argüição de prescrição, mesmo que a matéria incidentalmente já tenha sido argüida em sede de recurso ordinário de habeas corpus, não há impedimento de sua nova abordagem, em outra ordem, cujo tema central se prende àquela causa extintiva.

2 - De acordo com o entendimento pretoriano, dominante no Supremo Tribunal Federal e no Superior Tribunal de Justiça, a conduta de loteamento irregular, tipificado no art. 50, da Lei nº 6.766, de 1979, caracteriza-se como crime instantâneo de feitos permanentes, consumando-se com a expedição do alvará municipal para implantação do empreendimento.

139 JESUS, Damásio E. de. Direito Penal, v. I, parte geral, 29ª ed. rev. e atual. São Paulo. Saraiva, 200, 2008, p. 193

3 - Ordem conhecida e concedida para trancar a ação penal em virtude da ocorrência da extinção da municipalidade pela prescrição." (HC 13.203/SP, Relator Ministro Fernando Gonçalves, in DJ 12/3/2001).

"RHC - EXTINÇÃO DA PUNIBILIDADE - PRESCRIÇÃO - LOTEAMENTO IRREGULAR - INICIO DA CONTAGEM DO PRAZO PRESCRICIONAL.

- Na prática do delito de loteamento irregular, por tratar-se de crime instantâneo de efeitos permanentes, o início do prazo prescricional se dá com a consumação do desmembramento do terreno.

- Precedentes do STF.

- Recurso provido." (RHC 6.754/SP, Relator Ministro Cid Flaquer Scartezzini, in DJ 19/12/97).

"PRESCRIÇÃO - PARCELAMENTO URBANO - LEI N. 6.766/79.

Descabe confundir crime instantâneo de efeitos permanentes com crimes permanentes. O que previsto no artigo 50 da referida Lei encerra a primeira categoria, razão pela qual a prescrição tem início no dia em que o crime se consumou, não se podendo aplicar a regra do inciso III do artigo 111 do Código Penal." (HC 71.259/SP, Relator Ministro Marco Aurélio, in DJ 18/8/95).

"HABEAS CORPUS". PARCELAMENTO DO SOLO

URBANO. DELITO DEFINIDO NO ART. 50 DA LEI Nº 6.766/79.

PRESCRIÇÃO.

1. O crime definido no art. 50 da Lei nº 6.766/79, que dispõe sobre parcelamento do solo urbano, é instantâneo de efeitos permanentes, por isso que o prazo prescricional da pretensão punitiva tem início da data em que o delito se consuma e não na da cessação dos seus efeitos.

2. Constatado que o loteamento foi iniciado com a obtenção de alvará ilegalmente expedido pela administração municipal, configura-se com esse fato a consumação instantânea do delito. 3. O pedido de averbação de projeto de desdobro ilegal dos lotes, junto ao Cartório de Registro de Imóveis, embora com propósito ilícito, não configura mais um crime, em continuação, constituindo-se em um ato de exaurimento do delito consumado. 4. Habeas corpus deferido, para declarar extinta a punibilidade pela prescrição da pretensão punitiva." (HC 74.793/SP, Relator Ministro Maurício Corrêa, in DJ 16/5/97).

"Loteamento irregular: crime instantâneo de efeitos permanentes e não crime permanente, segundo jurisprudência predominante do Supremo Tribunal (HC 71.259, RT 162/561 e HC 74.757, DJ de 7/11/97).

Conseqüente decretação da extinção da punibilidade pela prescrição da pretensão punitiva." (HC 76.501/SE, Relator Ministro Octavio Gallotti, in DJ 13/11/98).

Referente à incidência, ou não, da prescrição, seguindo a linha dos julgados, tem-se, à primeira vista, a compreensão de que o início do prazo prescricional se dará com a consumação do crime, ocorrida no primeiro ato do parcelamento.

Entretanto, compreendemos que não tenha sido devidamente esclarecido pelos julgados do STJ e STF a inclusão da conduta posterior da venda do lote – que é o caso em exame – como mero ato de desdobramento dos delitos do *caput* do art. 50 (efeito permanente do crime) ou enquadrável como hipótese de crime autônomo.

Ao entendimento deste Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente, mesmo admitindo-se que o delito de dar início a parcelamento de solo urbano irregular, em quaisquer das três hipóteses citadas no *caput* e incs. do art. 50, configure crime instantâneo de efeitos permanentes, compreende-se, por outro lado, que o ato posterior da venda do lote pelo loteador de lote em loteamento irregular não configura mero exaurimento do delito do *caput*, mas sim constitui-se novo delito autônomo e qualificado, conforme prevê o inc. I do par. único do art. 50, consumando-se este crime, destarte, em ato da venda do lote, iniciando-se, por consequência, a partir daí o prazo prescricional deste crime qualificado.

Deste modo, tem-se que a data consumativa do crime em exame se deu, de forma instantânea, com a última venda de lote pelo loteador, ocorrida, em tese, em 1/3/2009, sendo este o marco inicial da prescrição (art. 111, inc. I do CP).

Quanto ao cálculo da prescrição, o artigo 50, par. único, inc. I, prevê para o crime um pena de um a cinco anos de reclusão, cuja prescrição da pretensão punitiva em abstrato, segundo o disposto no inc. IV do art. 109 ocorrerá em 8 anos. E em concreto, estimando-se a fixação da pena no mínimo legal em 4 anos (inc.V).

Nesta linha, considerando que tenha ocorrido a última venda de lote em 1/4/2009, percebe-se que não ocorrerá qualquer das hipóteses citadas de prescrição antes de 1/4/2013, devendo, por este entendimento, ser desconsiderada a data do início da execução do loteamento para identificação do marco inicial do prazo prescricional do crime.

Por tais fundamentos, recomenda o Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente que seja dada a interpretação de que o crime em exame

consumou-se no ato da venda do lote, recomendando-se ainda, em atenção à orientação da Coordenadoria de Recursos, que seja arguida esta fundamentação jurídica desde o oferecimento da denúncia, autorizando o pré-questionamento a partir da decisão de primeira instância.

## 2.8 PESQUISA N. 45/10 - COMARCA DE IPUMIRIM - DATA: 2/9/2010

PARCELAMENTO DO SOLO. IMÓVEL GRAVADO COM DIREITOS REAIS DE GARANTIA. HIPOTECA. POSSIBILIDADE DE DESMEMBRAMENTO. NECESSIDADE DE ANUÊNCIA DO CREDOR HIPOTECÁRIO.

### Pergunta

Gostaria de auxílio na resolução da seguinte questão: Possibilidade de parcelamento de solo em que o imóvel está gravado com usufruto vitalício ou outro direito real, como a hipoteca. Em que pese não observar impedimento, já que o gravame poderia ser transferido aos lotes desmembrados, fiquei na dúvida sobre a possibilidade de se proceder esse desmembramento. Havendo possibilidade, imagino que haja necessidade de anuência do usufrutuário ou do credor hipotecário. Enfim, estou pesquisando há dois dias sobre o assunto, mas mantenho certa dúvida acerca do tema, notadamente por haver necessidade de apresentação de certidão de ônus reais sobre o imóvel.

### Resposta

O parcelamento do solo visa a disciplinar a ocupação das áreas urbanas, a fim de dar cumprimento às funções sociais da cidade, ordenando, de maneira adequada, os espaços de ocupação humana, de lazer e de áreas institucionais, para, destarte, obter a qualidade de vida sadia preceituada no *caput* do art. 225 da Constituição da República Federativa do Brasil.

Assim, o parcelamento do solo, conforme dispõe o art. 2º da Lei n. 6.766/1979, poderá ser feito mediante as modalidades de loteamento ou de desmembramento, respeitando-se as normas estaduais e municipais pertinentes ao ordenamento urbano.

Considera-se loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, de modificação ou ampliação das vias existente (§1º do art.

2º, da Lei n. 6.766/79).

Diferentemente, o desmembramento é quando há subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique em abertura de novas vias e de logradouros públicos nem prolongamento, modificação ou ampliação dos já existente, de acordo o art. 2º, §2º, da Lei de Parcelamento do Solo Urbano.

Conquanto possuam em comum o fato de serem uma operação divisória da gleba em lotes destinados a edificação; observa-se que a principal característica que diferencia as formas de parcelamento do solo é que basta que haja a abertura de uma rua para que se identifique o loteamento.<sup>140</sup>

Fica vedado o parcelamento do solo em algumas situações, tais como: em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações; que tenham sido aterrado com material nocivo à saúde; com declividade igual ou superior a 30%, salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes; onde as condições geológicas não aconselhem a edificação, e em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até sua correção.<sup>141</sup>

Os direitos reais (ou direitos das coisas) têm por escopo regular as relações jurídicas referentes às coisas apropriáveis pelos sujeitos de direito. Estas, por sua vez, são aquelas que podem ser objeto de propriedade e que possuem um valor econômico, excluindo-se, assim, as que são inapropriáveis, como o mar, o ar e os bens públicos.

Assim, dispõe o Código Civil Brasileiro acerca dos direitos reais, a saber:

Art. 1.225. São direitos reais:

I- a propriedade;

II- a superfície;

III- as servidões;

**IV- o usufruto;**

V- o uso;

VI- a habilitação;

VII- o direito do promitente comprador do imóvel;

VIII- o penhor;

140 MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. - 12 ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 418.

141 FIOROLLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. - 8 ed. rev. atual. ampl. - São Paulo: Saraiva, 2007, p. 321.

**IX- a hipoteca;**

X- a anticrese;

XI- a concessão de uso especial para fins de moradia;

XII- a concessão de direito real de uso.

O direito real de garantia é o poder conferido ao credor de que seja assegurado o cumprimento da obrigação estabelecida na relação jurídica, ou seja, de obter o pagamento de uma dívida mediante valor ou renda de um bem pertencente ao devedor e oferecido como garantia exclusivamente à satisfação daquilo que lhe é devido.

Em relação ao desmembramento, a Lei n. 6.766/79 não prevê, em seus dispositivos, qualquer vedação ao registro de parcelamento de gleba hipotecada, sendo, portanto, possível mesmo que o imóvel esteja gravado com algum direito real de garantia, mas deve haver a anuência do credor hipotecário, que poderá contestar o registro por entender que há ofensa ao princípio da indivisibilidade dos direitos reais de garantia previsto no art. 1.421 do Código Civil Brasileiro e, conseqüentemente, a descaracterização da garantia hipotecária.

Por oportuno, segue trecho da obra de João Baptista Galhardo<sup>142</sup>:

45. A gleba hipotecada pode ser parcelada?

A hipoteca garantida pela gleba não estorva, em regra, o registro de seu parcelamento.

Deve o registrador exigir a anuência do credor hipotecário, que poderá impugnar o registro, alegando violação do princípio da indivisibilidade, próprio da hipoteca, com a transferência de áreas para o Município, como bens de uso comum do povo e o enfraquecimento da garantia hipotecária, em virtude da obrigatoriedade do cumprimento dos contratos de venda, que por lei são irrevogáveis.

Ilustram Toshio Mukai, Alaôr Café Alves e Paulo José Villela Lomar: “A Lei 6.766/79 [p. 488] não contém nenhum dispositivo que proíba o registro do parcelamento sobre gleba hipotecada. A redação do art. 18 [p.495], como demonstramos no item 33, não impede este registro e até possibilita a consideração de tê-lo permitido implicitamente, na medida em que tolerou a apresentação de certidão positiva da existência de ônus reais incidindo sobre o imóvel. Entretanto, a mesma Lei impôs, a seguir, a rigorosa observância de preceitos em consequência dos quais, praticamente, a hipoteca se desnatura. De fato, a irrevogabilidade dos contratos e a obrigatoriedade do seu rigoroso cumprimento implicam perda de identidade da hipoteca, elidindo sua substância, como aludimos neste item. Destarte, em princípio, a hipoteca incidente sobre parcelamento registrado não se torna recomendável em virtude de sua descaracterização.

<sup>142</sup> GALHARDO, João Baptista. **O registro do parcelamento do solo para fins urbanos**. Porto Alegre: IRIB: S.A Fabris, 2004, págs. 70/71.



Se o devedor hipotecário pretender registrar parcelamento sobre gleba sujeita a hipoteca, o seu credor poderá impugnar o registro, sustentando a violação do princípio da indivisibilidade, próprio do instituto, com a transferência de áreas para o domínio público e a descaracterização da garantia hipotecária, em virtude da irretratabilidade dos contratos e da obrigatoriedade de seu cumprimento. Assim, se consentir no registro do parcelamento (renunciando ao princípio da indivisibilidade e deixando de impugnar o registro), o credor terá, em última análise, renunciando à própria garantia hipotecária” (Loteamentos e desmembramentos urbanos, Saraiva, 2ª ed., 1987, p. 179).

Há que se ressaltar, também, que, havendo o desmembramento da gleba, é necessário que se proceda à abertura de novas matrículas, registrando-se juntamente os ônus que existirem, sempre que ocorrer a transferência de uma ou mais unidades, conforme prevê o parágrafo único do art. 235, da Lei n. 6.015/1973.

Pelo exposto, conclui-se que é possível que se proceda ao desmembramento de imóvel gravado com direitos reais de garantia, desde que com a anuência do credor, que, permitindo que se proceda ao registro do parcelamento, estará renunciando ao princípio da indivisibilidade e, por conseguinte, à própria garantia.

No mais, ficamos à disposição dessa Promotoria de Justiça para as complementações que se fizerem necessárias.

## **2.9 PESQUISA N. 57/10 - COMARCA DE CURITIBANOS - DATA: 05/10/2010**

DESMEMBRAMENTO inferior a 10 lotes - FINS INDUSTRIAIS - aplicação das exigências das lei n. 6766/79 e n. 6063/81 e Resolução Conjunta FATMA/IBAMA 01/95 - prevalência dos arts. 18 e 19, da lei n. 6766/79 aos arts. 850 e 855, parágrafo único do Código de normas da Corregedoria geral de justiça - hipóteses de exceção - certificação de regularidade sanitária e ambiental do empreendimento pelo município

### **Pergunta**

A empresa TMC Comércio de Veículos Ltda. ingressou com pedido, perante o Registro de Imóveis, de desmembramento de um terreno em dois lotes, o primeiro com 12.198,94m<sup>2</sup>, e o segundo com 8.801,86m<sup>2</sup>. Cumpre ressaltar que o primeiro lote será adquirido pelo Município de Curitiba, conforme

autorização legislativa ([Leis n. 4477/2010 e 4519/2010]), cuja destinação será para instalações de novas indústrias, e para aquelas que se situam em “Zona Industrial Predominante”.

No procedimento de parcelamento do solo, manifestou-se o Ministério Público no sentido de que não fosse procedido o registro imobiliário, sob os seguintes argumentos: a) não há comprovação de atendimento ao artigo 11 da Res. Conjunta FATMA-IBAMA n. 01/95, que prevê a existência de área verde de 8m<sup>2</sup> por habitante, no perímetro urbano; b) não foi efetuada a publicação a que se refere o art. 19 da Lei n. 6.766/79; c) não foi observado o disposto no art. 8º, inc. I, combinado com o art. 9º, da Lei Estadual n. 6.063/82; d) não há declaração do Município de Curitiba de que, no desmembramento, estão preservadas as áreas de preservação permanente, nos termos do parágrafo único, do art. 22, em combinação com os arts. 2º, *caput* e parágrafo único, e 3º, da Lei n. 4.771/65; e) só pode haver parcelamento do solo quando for existente o esgotamento sanitário, devendo o desmembrado trazer aos autos declaração do Município de que a rede de esgoto já existe no local, comprometendo-se a efetuar a ligação dos lotes até a referida rede; f) ausência de declaração do Município de que o desmembramento está de acordo com o Código Sanitário Estadual (Lei n. 14.250) e com a Lei n. 6.063/82; g) o Município deve declarar se o imóvel a ser desmembrado possui a estrutura básica definida no artigo 2º, §5º, da Lei n. 6.766/79; h) falta a indicação do tipo de uso predominante no local (art. 10, inc. II, Lei n. 6.766/79); e i) falta observar o disposto no art. II, IV e VI, do art. 18, da Lei n. 6.766/79.

Com base no aludido parecer, o Oficial do Cartório de Registro de Imóveis acolheu em parte as considerações do Ministério Público e indeferiu o registro.

A discordância do cartório com o parecer ministerial, refere-se às questões descritas nos itens “b” ([o Cartório aplica o art. 855, parágrafo único, do CNCGJ, que dispensa a publicação de edital de desmembramento de até 10 áreas, lembrando que no caso concreto foram apenas 2 áreas]), “c” ([o Cartório entende que as normas constantes no art. 8º aplicam-se somente aos loteamentos]), e “i” ([o Cartório aplica o art. 850 da CNCGJ, que dispensa a observância do art. 18 da Lei n. 6.766/79]).

Diante do indeferimento do registro, o Município de Curitiba, interessado na aquisição do lote a ser desmembrado, com área de 12.198,94m<sup>2</sup>, suscitou dúvida ao Juízo da Comarca de Curitiba.

O Ministério Público se manifestou pela improcedência do pedido.

Entretanto, o magistrado deve deferir o pedido e determinar ao Cartório de Registro de Imóveis que proceda o registro do desmembramento.

Entre os argumentos utilizados na sentença, destaca-se: a) de que o parcelamento do solo, no caso, destina-se a empreendimento industrial, o que difere de parcelamento do solo urbano para fins habitacionais; b) de que o imóvel desmembrando situa-se em Zona Industrial Predominante; c) de que as cautelas legais, apropriadas ao uso do solo, destinadas a evitar os conglomerados urbanos desprovidos de infraestrutura, não se justificam no caso concreto; d) de que a FATMA não opôs restrição ao empreendimento, conforme certidão anexada nos autos; e) que, por ser área destinada a fins industriais, o futuro empreendimento acarretará benefícios à população pela geração de emprego e renda; f) de que aplica-se ao caso os arts. 850 e 855 do CNCGJ, que dispensa a observância do art. 18 da Lei n. 6.766/79 e não se exigiria a publicação de edital de desmembramento; g) de que não houve desrespeito à resolução Conjunta FATMA-IBAMA n. 01/95, pois os lotes serão destinados à instalação de indústrias, ficando os futuros empreendimentos sujeitos aos respectivos licenciamentos ambientais, com destinação de áreas verdes; e h) de que, por se tratar de parcelamento de zona industrial, a previsão de áreas públicas deixa de existir, pois os lotes são destinados à instalação de indústrias, diferentemente das zonas de convívios de pessoas.

É a síntese do essencial.

Ante o exposto e diante da realidade fática narrada, esta Promotoria de Justiça solicita a análise do caso, a fim de que sejam apresentadas respostas aos seguintes questionamentos:

01. Se o disposto no art. 11 da Resolução Conjunta n. 01/95 FATMA/IBAMA, que prevê a existência de área verde de 8m<sup>2</sup> por habitante, tem aplicabilidade no caso concreto, tendo em vista se tratar de desmembramento de lotes, para fins industriais;

02. Se o artigo 855, parágrafo único, do Código de Normas da CGJ deve prevalecer sobre o art. 19 da Lei n. 6.766/79, levando-se em conta o caso concreto ([parcelamento em dois lotes]);

03. Se o disposto no art. 8º, inc. I, da Lei Estadual n. 6.063/82 aplica-se em pedidos de desmembramento, por força do art. 9º do mesmo diploma legal,

ou seja, se no caso concreto, deve ser exigida as áreas destinadas a sistema de circulação, à implantação de equipamento urbano e comunitário e a espaços livres de uso público, não poderão ser inferiores a 35% (trinta e cinco por cento) da gleba;

04. Se é recomendável a exigência da emissão de declaração do Município de Curitiba de que no desmembramento estão preservadas as áreas de preservação permanente, nos termos do parágrafo único, do art. 22, em combinação com os arts. 2º, *caput* e parágrafo único, e 3º da Lei n. 4.771/65;

Considerando que, no Município de Curitiba, não há rede de esgoto, se é possível o deferimento do registro, sem comprovação da existência de esgotamento sanitário ou se bastaria constar no projeto que os lotes possuem ligação adequada à futura rede de esgoto a ser instalada;

Se é recomendável exigir do Município a emissão de declaração no sentido de que o desmembramento está de acordo com o Código Sanitário Estadual (Lei n. 14.250) e com a Lei n. 6.063/82 e se o Município deve declarar se o imóvel a ser desmembrado possui a estrutura básica definida no artigo 2º, §5º, da Lei n. 6.766/79;

Sim, trata-se de uma providência interessante considerada estritamente correlacionadas tais exigências às atribuições do Município fixadas na Constituição Federal, no sentido de promover.

07. Se o artigo 850 do Código de Normas da CGJ deve prevalecer sobre o art. 18 da Lei n. 6.766/79.

Assim, diante de tais considerações, esta Promotoria de Justiça se coloca à disposição para eventuais esclarecimentos e solicita a realização de estudo técnico-jurídico sobre os questionamentos formulados.

## **Respostas**

**01. Se o disposto no art. 11 da Resolução Conjunta n. 01/95 FATMA/IBAMA, que prevê a existência de área verde de 8m<sup>2</sup> por habitante, tem aplicabilidade no caso concreto, tendo em vista se tratar de desmembramento de lotes, para fins industriais;**

Sim. A lei do parcelamento do solo urbano, nos termos do seu art. 1º, aplica-se a todos os parcelamentos do solo urbano, inclusive os industriais.

Conforme a lição de Diógenes Gasparini<sup>143</sup>, ao analisar a abrangência do conceito, destaca que

fins urbanos são os que dão ao parcelamento características de bairros, vilas ou cidades. Implicam a implantação de lotes destinados à edificação (residencial, comercial ou **industrial**), dotados de equipamentos urbanos (rede de água, de esgoto, e iluminação pública, de telefonia, etc.) e comunitários (áreas de recreio, educação e cultura etc.).

Deste modo, para todos os parcelamentos que não forem rurais, aplicam-se as disposições da lei do parcelamento do solo e as obrigações correlatas.

De outra parte, em relação às áreas de uso comum, a lei federal não abriu exceções para a sua dispensa em razão da pouca quantidade de lotes ou da espécie de parcelamento, não podendo a lei estadual ou municipal ou ainda qualquer ato regulamentar fazê-lo, de forma menos restritiva. Deste modo, remanesce a obrigação quanto à exigência do resguardo de áreas verdes. Caso a gleba não possua vegetação remanescente, deverá ser aplicado, para tal fim, o percentual de 8m<sup>2</sup> por habitante ou 40m<sup>2</sup> por lote (5 habitantes por lote), nos termos do art. 11 da Resolução Conjunta FATMA/IBAMA 01/95.

Se tratando de desmembramentos, deveria ser dispensado, no projeto do empreendimento, o resguardo de novas áreas comuns, pelo simples fato de que esta modalidade de parcelamento pressupõe, em tese, a prévia existência destas áreas para a realização do desmembramento. Do contrário, não seria caso de desmembramento, e sim de loteamento.<sup>144</sup> Entretanto, se não existe, é preferível que esteja previsto no projeto.

Nesse sentido, colhe-se trecho de consulta anteriormente realizada por este Centro de Apoio:

Ausente a exigência da área pública correspondente à parcela remanescente e, em vista do sistema viário existente, tal circunstância possibilitaria o aproveitamento econômico integral da área futura a ser desmembrada em detrimento do interesse coletivo, face a supressão das áreas públicas, situação esta que iria na contramão do art. 182 da CRFB/88, pautada pela política do desenvolvimento urbano tendo por objetivo o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantia do bem-estar social de seus habitantes.

Justamente por isso é que o art. 8º da Lei Estadual 6.063/82 resguardou a exigência, para todos os projetos de loteamento de pelo menos 35% da gleba a ser destinada aos sistemas de circulação, implantação de equipamento urbano e comunitário e espaços

143 GASPARINI, Diógenes. O Município e o Parcelamento de Solo Urbano. 2ª ed. SP: Saraiva, 1988, p.

144 Nesse sentido, ver o teor da consulta CME 09/08, parecer anexo.

livres e de uso público.

Conclui-se, pois, que a dispensa da abertura de novas vias e logradouros públicos mediante o aproveitamento do sistema viário existente estabelecida no § 2º do art. 2º da Lei 6.766/79, para a hipótese de desmembramento, não significa a dispensa da exigência de tais equipamentos, mas sim a pré-existência dos mesmos para a regularização do parcelamento do solo, nos moldes exigidos para o loteamento, com aproveitamento dos equipamentos vinculados aos loteamentos próximos previamente aprovados ou implementados pelo poder público, atentando-se para as disposições vigentes para as respectivas regiões.

**Conclui-se outrossim, que muito embora tenha o município autonomia para a promoção do planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano,<sup>145</sup> deverá ater-se às restrições previstas na legislação estadual e diretriz constante no art. 182 da CRFB/88, atentando, à regularização fática do desmembramento, a existência dos mesmos requisitos urbanísticos constantes nos loteamentos anteriormente aprovados, atentando ainda, quanto ao percentual de área a ser direcionado a tal título, para o disposto no art. 8º da Lei Estadual 6.063/82.**

Nesse sentido, verifica-se a necessidade de resguardar, pelo menos, 35% da gleba para sistemas de circulação, implantação de equipamento urbano e comunitário e para espaços livres e de uso público.

A reforço do tema, o Código de Normas da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de Santa Catarina, em seu artigo 841, emite o seguinte: “Os projetos de loteamento deverão reservar no mínimo trinta e cinco por cento da gleba para áreas destinadas a sistema de circulação, implantação de equipamento urbano e comunitário e espaços livres de uso público.”

Logo, os desmembramentos para fins industriais também devem reservar a porcentagem de 35% da gleba para as implantações já referidas, a fim de garantir o pleno e regular desenvolvimento da cidade e o bem-estar de seus habitantes.

**02. Se o artigo 855, parágrafo único, do Código de Normas da CGJ, deve prevalecer sobre o art. 19 da Lei n. 6.766/79, levando-se em conta o caso concreto ([parcelamento em dois lotes]);**

Comparando as disposições suscitadas, colhe-se do teor do art. 855, parágrafo único, do Código de Normas:

Art. 855. Nos editais de publicação do loteamento ou desmembramento (art. 19 da Lei Federal n. 6.766/79), além dos requisitos explicitados, o registrador identificará o documento de anuência

145 conforme art. 30, inc. VIII da CRFB/88

da FATMA, que ficará arquivado no cartório.

*Parágrafo único. Independente de publicação de edital o desmembramento de até dez áreas.*

Já o art. 19 da Lei n. 6.766/79, dispõe o seguinte:

Art. 19 - Examinada a documentação e encontrada em ordem, o oficial do registro de imóveis encaminhará comunicação à Prefeitura e **fará publicar, em resumo e com pequeno desenho de localização da área, edital do pedido de registro em 3 (três) dias consecutivos**, podendo este ser impugnado no prazo de 15 (quinze) dias contados da data da última publicação.

§ 1º - Findo o prazo sem impugnação, será feito imediatamente o registro. Se houver impugnação de terceiros, o oficial do registro de imóveis intimará o requerente e a Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, para que sobre ela se manifestem no prazo de 5 (cinco) dias, sob pena de arquivamento do processo. Com tais manifestações o processo será enviado ao juiz competente para decisão.

§ 2º - Ouvido o Ministério Público no prazo de 5 (cinco) dias, o juiz decidirá de plano ou após instrução sumária, devendo remeter ao interessado as vias ordinárias caso a matéria exija maior indagação.

§ 3º - Nas capitais, a publicação do edital se fará no Diário Oficial do Estado e num dos jornais de circulação diária. Nos demais Municípios, a publicação se fará apenas num dos jornais locais, se houver, ou, não havendo, em jornal da região.

§ 4º - O oficial do registro de imóveis que efetuar o registro em desacordo com as exigências desta Lei ficará sujeito a multa equivalente a 10 (dez) vezes os emolumentos regimentais fixados para o registro, na época em que for aplicada a penalidade pelo juiz corregedor do cartório, sem prejuízo das sanções penais e administrativas cabíveis.

§ 5º - Registrado o loteamento, o oficial de registro comunicará, por certidão, o seu registro à Prefeitura

Percebe-se, de antemão, que embora o Código de Normas da CGJ, em seu art. 855, §1º, dispensado a publicação do edital do pedido de registro do parcelamento do solo, inobstante a obrigação prevista no art. 19 da Lei n. 6.766/79, para desmembramentos de até 10 áreas.

Nota-se que o Código de Normas presta-se a regulamentar as atividades de foro judicial e extrajudicial, nos serviços notariais e de registro, não podendo, para tanto, legislar sobre o assunto. Colhe-se do teor do art. 1º, *caput* do referido Código:

Art. 1º O Código de Normas da Corregedoria-Geral da Justiça - CNCJGJ - consolida as regras relativas ao foro judicial e serviços notariais e de registro, constantes em provimentos, circulares e demais atos administrativos editados pela Corregedoria-Geral da Justiça

Como dito acima, trata-se, no caso em análise, do exercício do poder regulamentar exercido pela Corregedoria-Geral de Justiça para, dando a melhor compreensão das leis aplicáveis, possibilitar a melhor execução dos serviços notariais e de registro. É cediço que o regulamento não é lei, embora a ela se assemelhe no conteúdo e poder normativo. Conforme Meirelles, analisando os limites do ato regulamentador:

Sendo o regulamento, na hierarquia das normas, ato inferior à lei, não a pode contrariar, nem restringir ou ampliar suas disposições. Só lhe cabe exercitar a lei, dentro dos limites por ela traçados, ou completá-la, fixando critérios técnicos e procedimentos necessários para sua aplicação.<sup>146</sup>

Percebe-se uma aparente dissintonia e ilegalidade no disposto no art. 850 do Código de Normas da Corregedoria-Geral de Justiça<sup>147</sup> (não diferente do teor da Resolução 14/93 da CGJ) com o teor do art. 19 da Lei Federal em comento, uma vez que, SMJ, tal dispositivo não prevê exceções à obrigação da publicação do edital em se tratando de loteamentos ou parcelamentos de solo. Pelo que consta, ao dispensar a publicação do edital, a Egrégia Corregedoria-Geral de Justiça legislou sobre matéria de competência privativa da União, conforme determina o art. 22, XXV, da Constituição Federal, em relação aos registros públicos, e concorrente entre União Estados e Municípios, no tocante ao parcelamento do solo, conforme art. 24, I, também da Carta Constitucional.

Acerca dos registros públicos, destaca-se que já vigora a Lei Federal n. 6.015/1973 e, no caso do parcelamento do solo, a Lei n. 6.766/79.

Pelo exposto, recomenda-se, no tocante a este questionamento, a formulação de consulta ao Centro de Apoio Operacional do Controle de Constitucionalidade, inclusive em vista da existência de procedimentos próprios semelhantes realizados pela referida Coordenadoria em relação a atos da Corregedoria-Geral de Justiça (ex.: questionamento acerca da constitucionalidade do Projeto Lar Legal, contra a Resolução n. 11/2008, etc.).

**03. Se o disposto no art. 8º, inc. I, da Lei Estadual n. 6.063/82 aplica-se em pedidos de desmembramento, por força do art. 9º do mesmo diploma legal, ou seja, se, no caso concreto, deve ser exigida as áreas destinadas a**

<sup>146</sup> MEIRELES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 35ª ed., São Paulo, Malheiros, 2009, p.131

<sup>147</sup> Conforme o Art. 850. Fica dispensado da observância do preceito do art. 18 da Lei Federal n. 6.766/79, o parcelamento que preencha cumulativamente as seguintes condições: I - não implique abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos, prolongamento, modificação ou ampliação de vias existentes ou, de modo geral, transferência de áreas para o domínio público; II - não provenha de imóvel que, a partir da vigência da Lei Federal n. 6.766/79, já tenha sido objeto de outro parcelamento; e III - não importe em fragmentação superior a dez lotes



**sistema de circulação, à implantação de equipamento urbano e comunitário e a espaços livres de uso público, não poderão ser inferiores a 35% (trinta e cinco por cento) da gleba;**

A Lei Estadual possui caráter de norma geral, aplicável a todos os parcelamentos de solo urbano situados no Estado de Santa Catarina. Colhe-se dos seguintes dispositivos da Lei n. 6.063/81:

Art.1º O parcelamento do solo urbano no Estado será feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e da legislação federal e municipal pertinente.

E ainda:

Art.8º Os projetos de loteamento de que trata a presente Lei deverão atender aos seguintes requisitos:

I - as áreas destinadas a sistema de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário e espaços livres de uso público, não poderão ser inferiores a 35% (trinta e cinco por cento) da gleba;

II - os lotes terão áreas mínimas de 360m (trezentos e sessenta metros quadrados) e frente mínima de 12m (doze metros), salvo quando a legislação municipal determinar maiores exigências, ou quando o loteamento se destinar à urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes;

Referente aos desmembramentos, efetivamente o art. 9º da referida Lei estabelece tratamento peculiar fixando exigências mínimas:

Art.9º O projeto de desmembramento, observado o disposto no artigo 8º, será acompanhado de planta do imóvel a ser desmembrado, contendo no mínimo:

I - a indicação das vias existentes e dos loteamentos próximos;

II - a indicação do uso predominante no local e da divisão pretendida na área a ser desmembrada.

Porém, conforme destacado acima, se tratando de desmembramentos, a dispensa no projeto do empreendimento do resguardo de novas áreas comuns é da essência do instituto, uma vez que esta modalidade de parcelamento, diferentemente do loteamento, pressupõe, em tese, a existência dessas áreas para a realização do desmembramento. Do contrário, não seria caso de desmembramento, e sim de loteamento.<sup>148</sup> Entretanto, se não existe, é preferível que esteja previsto no projeto.

Vale anotar, entretanto, que a dispensa de certas exigências contidas na Lei n. 6.766/79, considerando as enormes variáveis fáticas e jurídicas (ex.:

<sup>148</sup> Nesse sentido, ver o teor da consulta CME 09/08, parecer anexo.

divisões decorrentes de partilha de bens, adjudicação,...) e as situações historicamente consolidadas, em desatenção à legislação e de difícil solução, é prática usual não apenas em Santa Catarina mas também em outras Corregedorias, como no Paraná e em São Paulo. Em tais Estados, Normas da Corregedoria prevêm a dispensa do registro especial previsto no art. 18 da Lei Federal citada, considerando a análise no sentido da vinculação do parcelamento a um verdadeiro empreendimento, sujeito a alienações futuras, ou ainda considerando o número significativo de lotes, nesse caso submetendo a decisão ao juiz corregedor permanente do cartório. Nesse sentido:

Desde que o número de lotes indique, claramente, a intenção empreendedora do parcelador, deve sujeitar-se ao registro especial de que cuida o art. 18 da lei 6766/79 (p.495) Corregedoria-Geral de Justiça de São Paulo - Proc. 19/90 - DOJ de 08.0.1990)

Dada a transformação da área em numerosos lotes (número superior a 10), exige registro especial a que alude o art. 18 da lei 6.766/79 (p.495), ouvidos os demais órgãos. A dispensa do registro especial deve ser requerida junto ao Juiz Corregedor Permanente do Cartório (conselho Superior da Magistratura de São Paulo - ApCiv 9.082-0-9 - DOJ de 13.02.1989).

Muito embora recomenda-se a atenção às disposições e exigências contidas nas legislações federal e estadual aplicáveis ao parcelamento - no caso, o respeito ao percentual de 35% da área do empreendimento para constituição das áreas comuns em qualquer parcelamento de solo - na hipótese de compreender-se, em situações excepcionais, com base no princípio da razoabilidade, em vista das variáveis apresentadas, de difícil ou impossível aplicação as exigências contidas no art. 8º da Lei n. 6.063/81 ou art. 18 da Lei n. 6.766/79, recomenda-se que sejam tais hipóteses submetidas à apreciação judicial no próprio procedimento, convertendo-o em suscitação de dúvida, atentando-se para o disposto no art. 198 da Lei n. 6.015/73, compartilhando-se, em tais situações, a responsabilidade pela decisão excepcional apresentada.

**04. Se é recomendável a exigência da emissão de declaração do Município de Curitiba de que, no desmembramento, estão preservadas as áreas de preservação permanente, nos termos do parágrafo único, do art. 22, em combinação com os arts. 2º, *caput* e parágrafo único, e 3º da Lei n. 4.771/65;**

Sim, compreendemos recomendável essa exigência com base nos dispositivos citados. Na hipótese de áreas urbanas consolidadas, dada a divergência jurisprudencial acerca da aplicação do Código Florestal ou Lei do Parcelamento do Solo Urbano, recomendamos, quando necessária, a utilização dos enunciados

das Apps urbanas elaborados pelo MP/SC sob a coordenação do Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente.

**05. Considerando que, no Município de Curitiba, não há rede de esgoto, se é possível o deferimento do registro, sem comprovação da existência de esgotamento sanitário ou se bastaria constar no projeto que os lotes possuem ligação adequada à futura rede de esgoto a ser instalada;**

A Lei n. 6.766/79, em seu art. 2º, §5º, incluiu entre os equipamentos que integram a infraestrutura básica dos parcelamentos do solo o esgotamento sanitário.

Por sua vez, a Lei n. 11.445/07, ao tratar da Política Nacional do Saneamento Básico, em seu art. 45, *caput*, ressalvadas as disposições em contrário das normas do titular do serviço, da entidade de regulação e do meio ambiente, obriga toda a edificação permanente à ligação à rede pública de abastecimento de água e esgotamento sanitário disponíveis. Por outro lado, o §1º do mesmo artigo destaca que, na ausência de redes públicas de saneamento básico, serão admitidas soluções individuais de abastecimento de águas e de afastamento e destinação final dos esgotos sanitários, observadas as normas editadas pela entidade reguladora e pelos órgãos responsáveis pelas políticas ambiental, sanitária e de recursos hídricos.

Deste modo, caso o novo loteamento ou desmembramento ocorra em localidade onde há rede disponível, compete ao empreendedor proceder a implantação da rede correspondente ao empreendimento, facilitando-se as ligações individuais de fornecimento de água e esgoto nas futuras obras que forem construídas nos lotes.

Porém, se não houver a rede pública disponível – como é a realidade de grande parte dos Municípios em Santa Catarina – aplica-se, de regra, o disposto no § 1º do mesmo dispositivo, admitindo-se a solução individual, salvo disposição em contrário do Município, da entidade reguladora ou dos órgãos ambientais competentes, os quais poderão exigir, por exemplo, o tratamento coletivo por empreendimento até que seja possível a ligação na rede coletiva de esgoto sanitário, hipótese esta recomendável.

**06. Se é recomendável exigir do Município a emissão de declaração no sentido de que o desmembramento está de acordo com o Código Sanitário Estadual (Lei n. 14.250/81) e com a Lei n. 6.063/82 e se o município deve de-**

**clarar se o imóvel a ser desmembrado possui a estrutura básica definida no artigo 2º, §5º, da Lei n. 6.766/79.**

Sim, trata-se de uma providência interessante considerando estritamente correlacionadas tais exigências às atribuições do Município fixadas na Constituição Federal, no sentido de promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

**07. Se o artigo 850 do Código de Normas da CGJ, deve prevalecer sobre o art. 18, da Lei n. 6.766/79.**

Colhe-se do teor das disposições em análise:

Art. 850 do Código de Normas da Corregedoria-Geral de Justiça:

Art. 850. Fica dispensado da observância do preceito do art. 18 da Lei Federal n.6.766/79, o parcelamento que preencha cumulativamente as seguintes condições:

I - não implique abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos, prolongamento, modificação ou ampliação de vias existentes ou, de modo geral, transferência de áreas para o domínio público;

II - não provenha de imóvel que, a partir da vigência da Lei Federal n. 6.766/79, já tenha sido objeto de outro parcelamento; e

III - não importe em fragmentação superior a dez lotes.<sup>149</sup>

Por seu turno, dispõe o art. 18 da Lei n. 6766/79:

Art. 18 - Aprovado o projeto de loteamento ou de desmembramento, o loteador deverá submetê-lo ao Registro Imobiliário dentro de 180 (cento e oitenta) dias, sob pena de caducidade da aprovação, acompanhado dos seguintes documentos:

I - título de propriedade do imóvel ou certidão da matrícula, ressalvado o disposto nos §§ 4º e 5º; (NR) ([Redação dada pela Lei nº 9.785, 29.1.99](#))

II - histórico dos títulos de propriedade do imóvel, abrangendo os últimos 20 (vinte) anos, acompanhado dos respectivos comprovantes;

III - certidões negativas:

a) de tributos federais, estaduais e municipais incidentes sobre o imóvel;

b) de ações reais referentes ao imóvel, pelo período de 10 (dez) anos;

c) de ações penais com respeito ao crime contra o patrimônio e

149 Neste mesmo teor o art. 1º da Resolução 13/93 da mesma corregedoria

contra a Administração Pública;

IV - certidões:

a) dos Cartórios de Protestos de Títulos, em nome do loteador, pelo período de 10 (dez) anos;

b) de ações pessoais relativas ao loteador, pelo período de 10 (dez) anos;

c) de ônus reais relativos ao imóvel;

d) de ações penais contra o loteador, pelo período de 10 (dez) anos;

V - cópia do ato de aprovação do loteamento e comprovante do termo de verificação pela Prefeitura Municipal ou pelo Distrito Federal, da execução das obras exigidas por legislação municipal, que incluirão, no mínimo, a execução das vias de circulação do loteamento, demarcação dos lotes, quadras e logradouros e das obras de escoamento das águas pluviais ou da, aprovação de um cronograma, com a duração máxima de quatro anos, acompanhado de competente instrumento de garantia para a execução das obras; ([Redação dada pela Lei nº 9.785, 29.1.99](#))

VI - exemplar do contrato-padrão de promessa de venda, ou de cessão ou de promessa de cessão, do qual constarão obrigatoriamente as indicações previstas no art. 26 desta Lei;

VII - declaração do cônjuge do requerente de que consente no registro do loteamento.

§ 1º - Os períodos referidos nos incisos III, b e IV, a, b e d, tomarão por base a data do pedido de registro do loteamento, devendo todas elas ser extraídas em nome daqueles que, nos mencionados períodos, tenham sido titulares de direitos reais sobre o imóvel.

§ 2º - A existência de protestos, de ações pessoais ou de ações penais, exceto as referentes a crime contra o patrimônio e contra a administração, não impedirá o registro do loteamento se o requerente comprovar que esses protestos ou ações não poderão prejudicar os adquirentes dos lotes. Se o oficial do registro de imóveis julgar insuficiente a comprovação feita, suscitará a dúvida perante o juiz competente.

§ 3º - A declaração a que se refere o inciso VII deste artigo não dispensará o consentimento do declarante para os atos de alienação ou promessa de alienação de lotes, ou de direitos a eles relativos, que venham a ser praticados pelo seu cônjuge.

§ 4º O título de propriedade será dispensado quando se tratar de parcelamento popular, destinado as classes de menor renda, em imóvel declaração de utilidade pública, com processo de desapropriação judicial em curso e imissão provisória na posse, desde que promovido pela União, Estados, Distrito Federal, Municípios ou suas entidades delegadas, autorizadas por lei a implantar projetos de habitação. ([Incluído pela Lei nº 9.785, 29.1.99](#))

§ 5º No caso de que trata o § 4º, o pedido de registro do parcelamento, além dos documentos mencionados nos incisos V e VI deste artigo, será instruído com cópias autênticas da decisão que tenha concedido a imissão provisória na posse, do decreto de desapropriação, do comprovante de sua publicação na imprensa oficial e,

quando formulado por entidades delegadas, da lei de criação e de seus atos constitutivos. [\(Incluído pela Lei nº 9.785, 29.1.99\)](#)

**Na mesma linha de raciocínio apresentada por ocasião da resposta ao questionamento 2**, trata-se, no caso em análise, do exercício do poder regulamentar exercido pela Corregedoria-Geral de Justiça para, dando a melhor compreensão das leis aplicáveis, possibilitar a melhor execução dos serviços notariais e de registro. Portanto, é inadmissível que o ato regulamentador contrarie, restrinja ou amplie as disposições das leis que pretende regulamentar.

Deste modo, percebe-se uma dissintonia e aparente ilegalidade no disposto no art. 850 do Código de Normas da Corregedoria-Geral de Justiça<sup>150</sup> (não diferente do teor da Resolução 14/93 da CGJ) com o teor do art. 18 da Lei Federal em comento, uma vez que, SMJ, tal dispositivo não dá margem à dispensa das exigências ali constantes em razão da extensão (número de fracionamentos), espécie/modalidade de parcelamento (loteamento ou desmembramento) ou destinação (fins residenciais, comerciais ou industriais).

Deste modo, como dito acima, ao dispensar tais exigências, inclusive de forma genérica e atenta apenas ao número de frações, a Egrégia Corregedoria-Geral de Justiça legislou sobre matéria de competência privativa da União, conforme determina o art. 22, XXV, da Constituição Federal, em relação aos registros públicos, e concorrente entre União Estados e Municípios, no tocante ao parcelamento do solo, conforme art. 24, I, também da Carta Constitucional, razão pela qual compreende-se como ilegal e também inconstitucional o referido dispositivo, por contrariar as regras de competência determinadas no texto constitucional.

Com relação à não aplicação do registro especial do art. 18 da Lei n. 6.766/79 para o caso em análise - parcelamento de solo mediante o desmembramento de apenas dois lotes e para fins industriais - como dito, verifica-se uma dissintonia e aparente ilegalidade entre o disposto no art. 850 do Código de Normas da Corregedoria-Geral de Justiça (não diferente do teor da Resolução 14/93 da CGJ) - com o teor da Lei Federal, uma vez que esta não dá margem a tais exceções.

Nota-se que as exigências previstas no art. 18 voltam-se prioritariamente

<sup>150</sup> Conforme o Art. 850. Fica dispensado da observância do preceito do art. 18 da Lei Federal n. 6.766/79, o parcelamento que preencha cumulativamente as seguintes condições: I - não implique abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos, prolongamento, modificação ou ampliação de vias existentes ou, de modo geral, transferência de áreas para o domínio público; II - não provenha de imóvel que, a partir da vigência da Lei Federal n. 6.766/79, já tenha sido objeto de outro parcelamento; e III - não importe em fragmentação superior a dez lotes

a garantir a solvência do empreendedor para completa execução do empreendimento, em prol da sustentabilidade urbana e da segurança aos adquirentes de lotes na respectiva relação de consumo, tendo em vista que o empreendimento poderá ter a execução das obras prorrogada por até 4 anos após o registro do empreendimento (art. 18, inc. V da Lei n. 6.766/79). Deste modo, a dispensa de tais exigências na forma genérica, como previsto no art. 850 do Código de Normas, revela o risco de estímulo a execução de empreendimentos fraudulentos mediante a elaboração intencional de projetos com número inferior a dez fracionamentos da gleba, justamente objetivando o aproveitamento da regra de exceção e a dispensa das exigências da Lei Federal (regra geral).

Importa reconhecer, por outro lado, que a dispensa do registro especial prevista no art. 18 da Lei do Parcelamento, em situações específicas, é prática usual em outras Corregedorias, como a do Paraná e a de São Paulo, conforme regulamentos próprios.<sup>151</sup>

Porém, percebe-se que tem havido uma maior preocupação das respectivas Corregedorias no sentido de melhor especificar as hipóteses de exceção e dispensa, como para as divisões decorrentes de partilhas judiciais, cartas de arrematação, adjudicação, alienações ou promessas de alienações e partes de glebas mediante unificação de imóveis contíguos. Portanto, em situações onde não se verifique uma atividade comercial ou relação de consumo.

Inobstante tais considerações, a fim de evitar a burla pelos empreendedores, João Batista Galhardo<sup>152</sup> aconselha, para a dispensa do registro especial, que o registrador, prudentemente, afira se o parcelamento se trata, ou não, de um verdadeiro empreendimento. Neste norte, o autor destaca algumas providenciais cartoriais que vem sendo adotadas nesse sentido e que podem ser recomendadas pelos Promotores de Justiça aos Cartorários:

Desde que o número de lotes indique, claramente, a intenção empreendedora do parcelador, deve sujeitar-se ao registro especial de que cuida o art. 18 da Lei 6766/79 (p.495) Corregedoria-Geral de Justiça de São Paulo - Proc. 19/90 - DOJ de 08/1/1990)

Dada a transformação da área em numerosos lotes (número superior a 10), exige registro especial a que alude o art. 18 da Lei 6.766/79 (p.495), ouvidos os demais órgãos. A dispensa do registro especial deve ser requerida junto ao Juiz Corregedor Permanente do Cartório (conselho Superior da Magistratura de São Paulo - ApCiv 9.082-0-9 - DOJ de 13/2/1989).

151 os dispositivos que tratam do assunto encontram-se transcritos na de João Batista Galhardo, O registro do parcelamento do solo para fins urbanos. Porto Alegre: IRIB: S.A Fabris, 2004, p. 29

152 GALHARDO, João Batista. O registro do parcelamento do solo para fins urbanos. Porto Alegre: IRIB: S.A Fabris, 2004, p. 31

Salvo engano, parece que tem sido esta a intenção da Corregedoria-Geral de Justiça por ocasião da edição do art. 850 do Código de Normas, reproduzindo a Resolução 14/93, de dispensar as exigências do art. 18 quando não for verificada a finalidade comercial do loteador. Entretanto, para tal intento, deveria ter discriminado as hipóteses de dispensa, afastando, deste modo, o risco da burla à legislação e seu aproveitamento impróprio por empreendedores/loteadores profissionais. Tal situação vem ocasionando preocupação generalizada aos Promotores de Justiça de Meio Ambiente que atuam na fiscalização dos parcelamentos de solo em todo o Estado de Santa Catarina.

Deste modo, tomando-se por norte o princípio da razoabilidade, inobstante a ausência da autorização legislativa, recomenda-se, no tocante à análise de eventual dispensa de aplicação das exigências constantes no art. 18 da Lei n. 6.766/79, que atente o Promotor de Justiça para a verificação acerca da finalidade empreendedora do projeto de parcelamento (para fins de venda dos lotes).

Recomenda-se ainda, sendo o caso, que seja esta análise acerca da dispensa, submetida à apreciação judicial no próprio procedimento endereçado pelo cartorário diretamente ao Promotor, convertendo-o em suscitação de dúvida, atentando-se para o disposto no art. 198 da Lei n. 6.015/73.

Recomenda-se, finalmente, no tocante à análise da constitucionalidade, a formulação de consulta ao Centro de Apoio Operacional do Controle de Constitucionalidade, inclusive em vista da existência de procedimentos próprios semelhantes realizados pela referida Coordenadoria em relação a atos da Corregedoria-Geral de Justiça (ex.: questionamento acerca da constitucionalidade do Projeto Lar Legal, contra a Resolução 11/2008, etc.).

Pelo exposto, remeto as considerações supracitadas à apreciação dessa Promotoria de Justiça, para os devidos fins, colocando-me à disposição para as complementações que se fizerem eventualmente necessárias.



## 2.10 CONSULTA N. 60/10 - COMARCA DE BALNEÁRIO PIÇARRAS - DATA: 26/10/2010

Loteamentos autorizados anteriormente à lei n. 6.766/79 – possibilidade de responsabilizar os atuais proprietários a implantar os devidos equipamentos públicos

**Luís Eduardo Couto de Oliveira Souto**

Coordenador-Geral do Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente

### **Pergunta**

Há loteamento no Município de Balneário Piçarras, o qual data de 1966, aprovado naquela época pela prefeitura. Ocorre que, atualmente, apenas 40% do loteamento está implantado fisicamente, ou seja, 60% não possui qualquer estrutura (equipamentos públicos).

Não se desconhece que, antes da Lei n. 6.766/79, a questão de parcelamento de solo era praticamente não regulamentada, viabilizando aos proprietários das glebas a divisão em lotes, visando a satisfazer apenas o interesse imobiliário e o lucro, descuidando-se de outros interesses, máxime o ambiental, a função social da propriedade, etc.

Considerando esta questão temporal, com a superveniência da Lei do Parcelamento do solo Urbano e diante da sua não completa implantação, entendemos que deve haver a estrita observância aos preceitos da lei mencionada e a consequente obrigatoriedade da adequação do loteamento por parte dos atuais proprietários e responsáveis.

Diante disso, solicitamos:

a) estudo sobre a possibilidade de atribuir aos atuais proprietários dos lotes a responsabilidade de implantar os equipamentos públicos necessários e obrigatórios, segundo a Lei n. 6.766/79, como se fosse uma obrigação *propter rem*, como entendeu recentemente o STJ a respeito da “reserva legal”; e

b) o encaminhamento de modelos eventualmente existentes sobre termos de ajuste de conduta e ACP, que versem sobre a questão, objetivando uma completa regularização do loteamento.

## Resposta

Com o advento da Lei n. 6.766/79, não somente os processos futuros de parcelamento do solo passaram a ser regidos pela nova Lei como também os procedimentos em curso, iniciados e não concluídos. Assim, os loteamentos e desmembramentos, quando estiverem em desacordo com a nova norma vigente – portanto ainda não concluídos – devem se adequar aos requisitos de validade impostos.

O artigo 54 da Lei do Parcelamento do Solo Urbano dispõe: “Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.” Sobre o dispositivo, a doutrina nos esclarece:

Assim, em face de sua incidência imediata e geral, sobre todos os processos de loteamento e desmembramentos urbanos, a Lei n.º 6.766/79, desde 20 de dezembro de 1979, aplica-se aos parcelamentos para fins urbanos ainda não aprovados, aos aprovados mais ainda não registrados e aos contratos de compromisso, de cessão ou promessa de cessão ainda não exauridos em seus efeitos. Aplica-se também ao caso de loteamento registrado sob a égide da lei antiga, mas cujas obras de infra-estrutura urbana, a cargo do loteador, não se tenham iniciado ou se encontrem ainda em execução.<sup>153</sup>

Por versar sobre direito urbanístico, compreende-se que a Lei n. 6.766/79 trata-se, portanto, de norma de ordem pública e de caráter cogente. Assim, mesmo respeitando o ato jurídico perfeito, a coisa julgada e o direito adquirido, possui aplicabilidade imediata, por ocasião de sua vigência, condicionando o teor de suas normas a todos os loteamentos existentes e não concluídos, assim como os futuros, em prol do correto ordenamento urbanístico.

A Lei Federal n.6766/79 foi publicada em 20 de dezembro de 1979. Desde essa data, está em vigor. Conseqüentemente, passou a incidir não só de imediato, mas também de modo geral, sobre todas as situações e atos relacionados com o parcelamento de imóveis para fins urbanos, localizados nas zona urbanas e de expansão urbana, alcançando, portanto, os processos iniciados e não concluídos. Apesar disso, respeitou o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, como é do nosso sistema. É Lei que independe de regulamentação. É, portanto, auto-aplicável.<sup>154</sup>

Nesta linha, do teor do art. 22 da Lei n. 6766/79 colhe-se a função pública subsidiária do parcelamento do solo, por intermédio do qual o parcelador, uma vez realizado o registro do loteamento, é obrigado a entregar ao domínio público, para uso comum do povo, as vias e praças, os espaços livres e as

153 MUKAI, Toshio. ALVES, Alaôr Caffé. LOMAR, Paulo José Villela. Loteamentos e desmembramentos urbanos. Sugestões literárias s/a. 1ª edição. São Paulo. 1980. p. 294.

154 GASPARINI, Diógenes, O Município e o parcelamento do solo. Ed. Saraiva, São Paulo, 1988, p. 183

áreas destinadas a edifícios e a outros equipamentos urbanos, constantes no memorial descritivo do projeto.

Trata-se de obrigação de ordem pública em sintonia com a função social da cidade, constitucionalmente reforçada no art. 182 da CRFB/88, voltada a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. É a releitura que deve ser feita da Lei do Parcelamento do Solo Urbano, seguindo a métrica da Lei Federal n. 10.257/01, alcançável prioritariamente mediante a execução e alinhamento às diretrizes do plano diretor, inclusive incidindo tais disposições para as áreas urbanas irregularmente consolidadas anteriormente a sua edição.

Desta função subsidiária do parcelamento, decorre a obrigação do parcelador em implantar as obras de infraestrutura necessárias ao empreendimento (constantes no art. 2º, § 4º, da Lei n. 6.766/79) e resguardar as áreas de uso comunitário e áreas verdes e ao Poder Público fiscalizar o efetivo cumprimento dessa obrigação.

Considerando a generalizada ausência de planejamento e fiscalização dos poderes público por ocasião do crescimento e da expansão de grande parte das cidades brasileiras, que englobasse a preocupação com os interesses sociais e ambientais no uso e a ocupação dos espaços urbanos, resultado, na maior parte dos Municípios Brasileiros, na desordem generalizada, ocasionando, enormes passivos de infraestrutura urbana e exclusão social.

Na busca de soluções para o problema, o art. 40 da Lei n. 6.766/79 já admitia que a responsabilidade de regularização desse passivo ambiental e urbanístico ou o desfazimento do loteamento clandestino instalado poderia ser executado pelo Poder Público Municipal:

Art. 40 A Prefeitura Municipal ou o Distrito Federal, quando for o caso, se desatendida pelo loteador a notificação, poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo da licença, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos adquirentes dos lotes.

Este mesmo dispositivo, na sequência, destaca a assunção, pelo Município, da condição de credor do empreendedor faltoso quanto aos gastos e despesas públicas que forem realizadas, voltadas ao cumprimento das obras não executadas.

Percebe-se, conforme bem assentado pela doutrina, a distinção entre o

conceito de função social da cidade – exercidas, por exemplo, pelo parcelador na execução das obras públicas que acompanham o empreendimento e pelo Município, na condição de fiscalizador ou de executor subsidiário das obras não executadas pelo responsável – e do conceito de função social da propriedade prevista no art. 5º, inc. XXIII, da CRFB/88, da qual recai ao proprietário, por ocasião do exercício do direito de propriedade, o dever de respeito e atenção ao bem-estar social e ambiental urbano. Decorre daí, como exemplo, o acatamento às restrições de uso e preservação das áreas especialmente protegidas, identificando-se estas como obrigações *propter rem* (acompanham o bem, impondo restrições/limitações de uso de cunho genérico, e não suscetíveis de indenização).

Nos parcelamentos do solo urbano, portanto, as obrigações afetas ao direito de propriedade não se confundem com as decorrentes da função social da cidade; da mesma forma, diferenciando-se, de regra, os responsáveis pela execução de tais obrigações.

No caso em exame, se tratando de loteamentos irregulares, salvo verificada excepcional co-responsabilidade, não recairá aos adquirentes dos lotes o dever de regularizar as falhas e irregularidades do loteamento, figurando estes, em regra, na condição de vítimas do empreendedor e também do Município omissos que permitiu a consolidação do empreendimento. O que, entretanto, não obstaculiza os proprietários dos lotes a procederem, espontaneamente, à complementação das obras e adequações faltantes, o que reverterá em valorização imobiliária e melhoria da qualidade de vida dos moradores, uma vez obedecidos os padrões urbanísticos legalmente estabelecidos e após deliberação conjunta travada pelo poder público e comunidade, fazendo uso das ferramentas do Estatuto da Cidade (ex.: operações urbanas consorciadas).

É de se ressaltar a possibilidade de flexibilização dos padrões urbanísticos em hipóteses consolidadas, por ocasião das intervenções voltadas à regularização de tais empreendimentos, conforme assim decidiu o STJ:

RECURSO ESPECIAL. DIREITO URBANÍSTICO. LOTEAMENTO IRREGULAR. MUNICÍPIO. PODER-DEVER DE REGULARIZAÇÃO. 1. O art. 40 da Lei 6.766/79 deve ser aplicado e interpretado à luz da Constituição Federal e da Carta Estadual. 2. A Municipalidade tem o dever e não a faculdade de regularizar o uso, no parcelamento e na ocupação do solo, para assegurar o respeito aos padrões urbanísticos e o bem-estar da população. 3. As administrações municipais possuem mecanismos de autotutela, podendo obstar a implantação imoderada de loteamentos clandestinos e irregulares, sem necessitarem recorrer a ordens judiciais para coibir os abusos decorrentes da especulação imobiliária por todo

o País, encerrando uma verdadeira *contraditio in terminis* a Municipalidade opor-se a regularizar situações de fato já consolidadas. 4. A ressalva do § 5º do art. 40 da Lei 6.766/99, introduzida pela Lei n. 9.785/99, possibilitou a regularização de loteamento pelo Município sem atenção aos parâmetros urbanísticos para a zona, originariamente estabelecidos. **Consoante a doutrina do tema, há que se distinguir as exigências para a implantação de loteamento das exigências para sua regularização. Na implantação de loteamento nada pode deixar de ser exigido e executado pelo loteador, seja ele a Administração Pública ou o particular. Na regularização de loteamento já implantado, a lei municipal pode dispensar algumas exigências quando a regularização for feita pelo município. A ressalva somente veio convalidar esse procedimento, dado que já ratificado pelo Poder Público.** Assim, com dita ressalva, restou possível a regularização de loteamento sem atenção aos parâmetros urbanísticos para a zona. Observe-se que o legislador, no caso de regularização de loteamento pelo município, podia determinar a observância dos padrões urbanísticos e de ocupação do solo, mas não o fez. Se assim foi, há de entender-se que não desejou de outro modo mercê de o interesse público restar satisfeito com uma regularização mais simples. Dita exceção não se aplica ao regularizador particular. Esse, para regularizar o loteamento, há de atender a legislação vigente. 5. O Município tem o poder-dever de agir para que o loteamento urbano irregular passe a atender o regulamento específico para a sua constituição. 6. Se ao Município é imposta, *ex lege*, a obrigação de fazer, procede a pretensão deduzida na ação civil pública, cujo escopo é exatamente a imputação do *facere*, às expensas do violador da norma urbanístico-ambiental. **[gifei]**

5. Recurso especial provido. (STJ, REsp 448216/SP, Rel. Min. Luiz Fux, 1ª Turma, j. em 14/3/2003)

Quanto à responsabilidade solidária do Município, pacificou-se o entendimento jurisprudencial no sentido de que se trata de um dever (e não um poder) da administração pública proceder a regularização dos loteamentos irregulares<sup>155</sup>, conforme os seguintes julgados do STJ:

ADMINISTRATIVO - PARCELAMENTO DO SOLO - LOTEAMENTO - OBRAS DE INFRA-ESTRUTURA: RESPONSABILIDADE.

[...]

2. As obras de infra-estrutura de um loteamento são debitadas ao loteador, e quando ele é oficialmente aprovado, solidariza-se o Município.

3. Obrigação solidária a que se incumbe o loteador, o devedor solidário acionado pelo Ministério Público. (Resp. 263.603/SP, Rel. Min. Eliana Calmon, 2ª Turma, j. em 12/11/02)

<sup>155</sup> Compreende-se por **loteamento irregular** aquele que, muito embora aprovado pelo poder público e/ou registrado no registro de imóveis competente, não foi executado atendendo as exigências da Lei 6.766/79 (ex.: ausência de infraestrutura, de área comunitária, área verde, .);

Ou ainda:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LOTEAMENTO IRREGULAR. DANO AMBIENTAL. RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO. ART. 40 DA LEI N.6.766/79. PODER-DEVER. PRECEDENTES.

1. O art. 40 da Lei 6.766/79, ao estabelecer que o município “poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença”, fixa, na verdade, um poder-dever, ou seja, um atuar vinculado da municipalidade. Precedentes.

2. Consoante dispõe o art. 30, VIII, da Constituição da República, compete ao município “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”.

3. Para evitar lesão aos padrões de desenvolvimento urbano, o Município não pode eximir-se do dever de regularizar loteamentos irregulares, se os loteadores e responsáveis, devidamente notificados, deixam de proceder com as obras e melhoramentos indicados pelo ente público.

4. O fato de o município ter multado os loteadores e embargado as obras realizadas no loteamento em nada muda o panorama, devendo proceder, ele próprio e às expensas do loteador, nos termos da responsabilidade que lhe é atribuída pelo art. 40 da Lei 6.766/79, à regularização do loteamento executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença.

5. No caso, se o município de São Paulo, mesmo após a aplicação da multa e o embargo da obra, não avocou para si a responsabilidade pela regularização do loteamento às expensas do loteador, e dessa omissão resultou um dano ambiental, deve ser responsabilizado, conjuntamente com o loteador, pelos prejuízos daí advindos, podendo acioná-lo regressivamente.

6. Recurso especial provido. (REsp 1113789 / SP, Segunda Turma, Superior Tribunal de Justiça, Relator: Min. Castro Meira, Julgado em 16/6/2009)

Quanto à proteção dos adquirentes dos lotes, possui o Ministério Público competência para a propositura de ação civil pública contra o Estado em sua defesa e em favor da ordem urbanística violada, cujas obrigações de uso comum e interesse social da cidade não foram executadas, sendo este o entendimento recente do Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LOTEAMENTO CLANDESTINO. AQUISIÇÃO DE LOTES IRREGULARES. PEDIDO DE INDENIZAÇÃO EM PROL DOS ADQUIRENTES FEITO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO NO ÂMBITO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE ATIVA.

1. O Ministério Público possui legitimidade para, no âmbito de ação civil pública em que se discute a execução de parcelamento de solo urbano com alienação de lotes sem aprovação de órgãos

públicos competentes, formular pedido de indenização em prol daqueles que adquiriram os lotes irregulares. E isso por três motivos principais.

2. Em primeiro lugar, porque os arts. 1º, inc. VI, e 5º, inc. I, da Lei n. 7.347/85 lhe conferem tal prerrogativa.

3. Em segundo lugar porque, ainda que os direitos em discussão, no que tange ao pedido de indenização, sejam individuais homogêneos, a verdade é que tais direitos transbordam o caráter puramente patrimonial, na medida em que estão em jogo a moradia, a saúde e o saneamento básico dos adquirentes e, além disso, valores estéticos, ambientais e paisagísticos - para dizer o mínimo - do Município (art. 1º, inc. IV, da Lei n. 7.347/85). Aplicação, com adaptações, do decidido por esta Corte Superior na IF 92/MT, Rel. Min. Fernando Gonçalves, Corte Especial, j. 5.8.2009.

4. Em terceiro e último lugar, porque os adquirentes, na espécie, revestem-se da qualidade de consumidor - arts. 81, parágrafo único, inc. III, e 82, inc. I, do CDC.

5. Recurso especial provido. (REsp 783195/SP, Superior Tribunal de Justiça, Segunda Turma, Ministro Mauro Campbeel Marques, Julgado em 15/9/2009)

Finalmente, em relação aos loteamentos clandestinos,<sup>156</sup> mais uma vez a responsabilidade recairá sobre o causador do dano ao meio ambiente e à ordem urbanística. Logo, poderá recair sobre os próprios ocupantes/invasores da área, uma vez que a ocupação e divisão da gleba, nesta hipótese, opera-se ao completo arripio de qualquer autorização, licença ou registro perante os órgãos competentes. Acrescente-se ainda a co-responsabilidade do Poder Público diante da ausência de fiscalização eficiente a coibir a consolidação das ocupações clandestinas.

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - **LOTEAMENTO "CLANDESTINO"** - DANOS AMBIENTAIS - PRELIMINARES - ILEGITIMIDADE PASSIVA E ATIVA - PRESCRIÇÃO - INEXISTÊNCIA.-A Ação Civil Pública deve ser interposta contra o apontado causador do dano ao meio ambiente, bem como à ordem urbanística.-Cabe ao Ministério Público 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.-Sendo atuais os alegados danos, incorre a prescrição.

AGRAVO Nº 1.0148.05.033794-5/003 - COMARCA DE LAGOA SANTA - AGRAVANTE(S): MAURÍCIO CHEBLY - AGRAVADO(A)(S): MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADO MINAS GERAIS - RELATORA: EXMª. SRª. DESª. HELOISA COMBAT

<sup>156</sup> Por **loteamento clandestino** compreende-se aquele que não possui a aprovação do poder público e/ou o registro no cartório de registro de imóveis competente, resultando inviabilizada a matrícula e individualização dos respectivos lotes.

## Conclusões

1. A Lei n. 6.766/79, como norma urbanística e de ordem pública, possui caráter cogente aplicando-se imediatamente a todos os parcelamentos de solo urbano ainda pendentes de conclusão quando da vigência da Lei, incluindo-se os irregulares e clandestinos e a todos os loteamentos futuros, respeitando, deste modo, o ato jurídico perfeito, a coisa julgada e o direito adquirido em relação aos parcelamentos já encerrados por ocasião da sua vigência;

2. Não se confundem as obrigações decorrentes da função social da cidade (ex.: implantação das obras de infraestrutura urbana, implantação de áreas verdes e de uso comunitário) com as decorrentes da função sócio ambiental da propriedade (averbação da reserva legal, não ocupação dos espaços protegidos, etc.)

3. Há que se distinguir as exigências para a implantação do parcelamento do solo daquelas necessárias a sua regularização, uma vez consolidada a ocupação. Na implantação de loteamento, nada pode deixar de ser exigido e executado pelo loteador, seja ele a Administração Pública ou o particular. Na regularização de loteamento já implantado, a Lei Municipal pode dispensar algumas exigências quando a regularização for feita pelo Município.

4. Compreende-se que a responsabilidade pela regularização ou desfazimento dos loteamentos irregulares ou clandestinos deverá ser atribuída ao responsável pelo empreendimento – no caso dos clandestinos, podendo recair sobre os ocupantes dos lotes – e, de forma solidária, ao Município.

5. Possui o Ministério Público competência para a propositura de ação civil pública contra o Estado em favor não apenas da ordem urbanística violada, cujas obrigações de uso comum e interesse social da cidade não foram executadas, e também visando a proteção dos adquirentes dos lotes.

No mais, ficamos à disposição dessa Promotoria de Justiça para as complementações que se fizerem necessárias.



## 2.11 PESQUISA N. 74/10 - COMARCA DE CAÇADOR - DATA: 30/11/2010

PROGRAMA HABITACIONAL MINHA CASA, MINHA VIDA - LEI N. 11.977/09 - NOTA TÉCNICA CONJUNTA - INSTRUÇÃO NORMATIVA N. 36, DO MINISTÉRIO DAS CIDADES - BENEFICIÁRIO QUE JÁ FOI PROPRIETÁRIO DE OUTRO IMÓVEL RESIDENCIAL - POSSIBILIDADE.

### Questionamento

Venho, por meio deste, com o conhecimento do Dr. Cléber Augusto Hanisch, solicitar informações sobre o posicionamento adotado pelo CME quanto à vedação constante na Nota Técnica Conjunta referente ao Programa “Minha Casa Minha Vida” - Lei n. 11.977/09, da Associação dos Notários e Registradores do Brasil - ANOREG/BR e do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB), que assim dispõe:

Todos os descontos previstos na Medida Provisória Lei n. 11.977/09 para o adquirente pessoa física deverão ser limitados ao âmbito do PMCMV, conforme expressamente previsto no artigo 43, *caput* e parágrafo único. No *caput*, há a inequívoca referência ao beneficiário, que outro não pode ser senão o beneficiário do PMCMV, o mesmo beneficiário referido no artigo 3º; §1º do art. 6º; §1º do art. 13 e art. 19. Em suma, conforme interpretação sistemática da norma, não há vários beneficiários, mas apenas um único beneficiário previsto em toda Medida Provisória, qual seja, o beneficiário do PMCMV.

Para comprovação dos requisitos acima referidos, deverão ser adotados os seguintes critérios:

[...]

primeira aquisição do adquirente: para fazer jus aos benefícios do PMCMV, a aquisição deverá ser a primeira aquisição de imóvel residencial pelo beneficiário, que deverá declarar tal fato no contrato. Recomenda-se aos Registradores acordo com os colegas da região para verificação de eventual propriedade anterior do beneficiário. Ocorrendo a verificação de que o beneficiário é ou já foi proprietário de imóvel residencial, deverá ser recusado o registro e devolvido ao agente financeiro para correção;

Levando-se em consideração a referida Nota, os beneficiários que já foram, em algum momento, proprietários de um imóvel residencial, não fazem

jus aos benefícios do Programa Minha Casa Minha Vida.

Contudo, a Instrução Normativa n. 36, de 15 de julho de 2009, do Ministério das Cidades, que Regulamenta a Resolução n. 141/09, do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social (que criou o programa habitacional popular - Entidades - Minha Casa Minha Vida), veda, expressamente, a concessão de financiamento a beneficiários que sejam proprietários ou promitentes compradores de imóvel residencial em qualquer parte do país, não fazendo menção a beneficiários que já foram proprietários de imóvel residencial, **tendo-os alienados antes da concessão do benefício do Programa do Governo Federal Minha Casa Minha Vida.**

Tal questionamento é necessário, tendo em vista o recebimento de uma Suscitação de Dúvida (Autos n. 012.10.006535-1), em que a beneficiária foi proprietária de um imóvel residencial, tendo-o alienado antes da concessão do benefício do Programa Minha Casa Minha Vida, porém, teve o registro do Contrato Particular de Compra e Venda com Força de Escritura Pública impugnado pelo Oficial do Registro de Imóveis da Comarca, sob o fundamento constante em referida Nota Técnica.

### Resposta

O Programa Habitacional Popular “Minha casa Minha vida”, instituído pela Medida Provisória n. 459/09, posteriormente convertida na Lei n. 11.977/09, tem como objetivo atender às necessidades de habitação da população de baixa renda nas áreas urbanas, garantindo o acesso à moradia digna com padrões mínimos de sustentabilidade, segurança e habitabilidade.<sup>157</sup>

Destarte, com a finalidade de padronizar a interpretação e aplicação da referida Lei, editou-se uma norma técnica que veda a concessão do benefício do programa àqueles que, em algum momento, já foram proprietários de imóveis residenciais. A referida norma dispõe o seguinte:

[...] para fazer jus aos benefícios do PMCMV, a aquisição deverá ser a primeira aquisição de imóvel residencial pelo beneficiário, que deverá declarar tal fato no contrato. Recomenda-se aos Registradores acordo com os colegas da região para verificação de eventual propriedade anterior do beneficiário. **Ocorrendo a verificação de que o beneficiário é ou já foi proprietário de imóvel**

<sup>157</sup> MINISTÉRIO DAS CIDADES. Minha casa, minha vida. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/programas-e-acoas/mcmv/minha-casa-minha-vida>>. Acesso em: 02 dez. 2010.

residencial, deverá ser recusado o registro e devolvido ao agente financeiro para correção.<sup>158</sup>

Todavia, a Instrução Normativa n. 36, do Ministério da Cidades, que regulamenta a utilização dos recursos da União para o PMCMV, silencia acerca da referida concessão a tais beneficiários, vedando-a apenas àqueles que: a) detenham, em qualquer parte do país, outro financiamento imobiliário ativo; b) sejam proprietários ou promitentes compradores de imóvel residencial em qualquer parte do país; c) tenham recebido, a qualquer época, subsídios diretos ou indiretos com recursos ou orçamento da União e/ou Fundos Habitacionais FAR, FDS, FGTS e FNHIS para aquisição de moradia; e d) tenham recebido, em qualquer época, lote oriundo de programas habitacionais, salvo se a modalidade requerida for para a edificação do mesmo.

Para o deslinde da questão, é mister que haja análise do caso concreto com razoabilidade, a fim de apurar se a aquisição e a venda do imóvel ocorreu antes ou após a edição da Lei 11.977/09. Assim, no caso da aquisição do imóvel e sua posterior alienação ter ocorrido antes da aludida lei, não há objeção, em tese, quanto à possibilidade de concessão de financiamento do programa, pois não há como penalizar o beneficiário pelo fato de, no passado, ter sido proprietário de um imóvel. Além disso, há que se levar em consideração também aquelas situações de caso fortuito ou força maior, em que o proprietário acaba sendo privado de seu bem por conta de algum acontecimento inevitável, como, por exemplo, quando ocorre um terremoto ou, então, quando há incêndio originado por um cabo elétrico que se rompe sem saber o motivo, que destrói completamente a propriedade.

Ademais, verifica-se ainda que há possibilidade do proprietário que já possuiu outro imóvel se tornar beneficiário do PMCMV, pois poderá ao Cartório, **após constatar que não se trata da primeira aquisição**, registrar e cobrar emolumentos integrais. Neste caso, antes de ser feito o registro dever-se-á dar ciência à parte de que ela não é beneficiada com não isenção de emolumentos, exigindo-se então o prévio depósito previsto na Lei de Emolumentos ou, mesmo, o pagamento integral dos emolumentos, conforme procedimento usualmente adotado por cada registrador, consoante regra n. 3 da nota da diretoria n. 17/2009, que trata das recomendações aos cartorários sobre o PMCMV, do Colégio Registral do Rio Grande do Sul.<sup>159</sup>

158 NOTA TÉCNICA CONJUNTA. Disponível em: <<http://registadores.org.br/minha-casa-minha-vida-nota-tecnica-conjunta-irib-anoreg-br>>. Acesso em: 02 dez. 2010.

159 NOTA DA DIRETORIA 17/2009. Disponível em: <[http://www.colegioregistrals.org.br/associado\\_notasdadiretoria.asp?cod=47](http://www.colegioregistrals.org.br/associado_notasdadiretoria.asp?cod=47)>. Acesso em: 03 dez. 2010.

Por outro lado, quando ficar demonstrado que o beneficiário já possuía outro imóvel e o alienou só para usufruir dos benefícios do programa ou, ainda, com intuito de burlar, não apresenta a declaração constando ser sua primeira aquisição, configura-se, em tese, fraude, sendo vedada, portanto, a concessão de subsídio do referido programa. Tais fatos, frisa-se, têm ocorrido de forma recorrente, como se observa na matéria publicada no sítio do Ministério do Planejamento.<sup>160</sup>

Com relação a imóveis adquiridos por herança, segundo entendimento do Colégio Registral, se a cota-parte do herdeiro em imóvel residencial for igual ou superior a 40%, será tal aquisição considerada com a primeira e tal herdeiro não fará jus, quando da aquisição de imóvel no PMCMV, à gratuidade ou aos descontos previstos no artigo 43 da Lei n. 11.977/09. Por aplicação analógica e isonômica, qualquer que seja a modalidade de aquisição (compra e venda, permuta, doação, etc.), aplica-se a mesma proporcionalidade, ou seja, quem for ou tenha sido proprietário de cota ideal igual ou superior a 40% de imóvel residencial, não fará jus à gratuidade ou aos descontos referidos.<sup>161</sup>

Em face das considerações expostas, conclui-se:

a) que é necessário que haja análise do caso concreto, com razoabilidade, para constatar se a alienação do imóvel ocorreu antes ou após o advento da Lei n. 11.977/2009;

b) que comprovando-se, assim, que a alienação do imóvel ocorreu após a edição da aludida lei e com intuito de burlá-la, não fará jus aos benefícios do PMCMV;

c) que pode o Cartório, constatando não se tratar da primeira aquisição de imóvel residencial, registrar e, por conseguinte, cobrar os emolumentos integrais; e

d) que por fim, pode se tornar beneficiário do PMCMV, também, os proprietários de imóveis adquiridos por herança.

No mais, ficamos à disposição dessa Promotoria de Justiça para as complementações que se fizerem necessárias.

---

<sup>160</sup> MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. Minha Casa, Minha Vida é alvo de fraude. Disponível em: <<http://clippingmp.planejamento.gov.br/cadastrs/noticias/2010/11/28/minha-casa-minha-vida-e-alvo-de-fraude>>. Acesso: 03 dez. 2010.

<sup>161</sup> Ibid.

## 2.12 PESQUISA N. 12/2014 - COMARCA DE MODELO - SIG: 05.2014.00002721-0

PARCELAMENTO DO SOLO - EXECUÇÃO FINALIZADA SEM APROVAÇÃO DA PREFEITURA - SEM REGISTRO DE IMÓVEIS - CAUÇÃO/GARANTIA - REGISTRO DO LOTEAMENTO CERTIDÃO NEGATIVA PENAL PESSOA JURÍDICA

**Paulo Antonio Locatelli**

Coordenador do Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente

### **Questionamento**

Segue a explicação dos fatos e os questionamentos solicitados via SIG pelo Promotor de Justiça Marcos Augusto Brandalise atinentes a loteamentos:

“1. Loteamento foi executado antes da aprovação da municipalidade e antes de ser registrado em cartório. Houve a execução do empreendimento que foi concluída. O Município emitiu o termo de verificação e constatou que houve a conclusão de 100% do loteamento. A par do ilícito penal, qual a providência a ser adotada do ponto de vista urbanístico para o registro do parcelamento quando já estiver concluído? Como deve ser analisada a caução em casos de empreendimento já concluídos?

2. Tocante à exigência prevista no art. 18, III, “d”, da Lei 6.766/79, das certidões penais contra o loteador. Quando o loteador for pessoa jurídica, devem ser exigidas as certidões também dos sócios que compõe a pessoa jurídica?”

### **Resposta**

Cumprimentando-o cordialmente, em atendimento a Vossa solicitação de apoio, encaminho as seguintes considerações.

Inicialmente, vale transcrever o art. 40 da Lei do Parcelamento do Solo Urbano (Lei n. 6.766/79):

Art. 40 - A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, se desatendida pelo loteador a notificação, poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de

licença, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes.

§ 1º - A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, que promover a regularização, na forma deste artigo, obterá judicialmente o levantamento das prestações depositadas, com os respectivos acréscimos de correção monetária e juros, nos termos do § 1º do art. 38 desta Lei, a título de ressarcimento das importâncias despendidas com equipamentos urbanos ou expropriações necessárias para regularizar o loteamento ou desmembramento.

§ 2º - As importâncias despendidas pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, para regularizar o loteamento ou desmembramento, caso não sejam integralmente ressarcidas conforme o disposto no parágrafo anterior, serão exigidas na parte faltante do loteador, aplicando-se o disposto no art. 47 desta Lei.

§ 3º - No caso de o loteador não cumprir o estabelecido no parágrafo anterior, a Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, poderá receber as prestações dos adquirentes, até o valor devido.

§ 4º - A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, para assegurar a regularização do loteamento ou desmembramento, bem como o ressarcimento integral de importâncias despendidas, ou a despender, poderá promover judicialmente os procedimentos cautelares necessários aos fins colimados.

§ 5º A regularização de um parcelamento pela Prefeitura Municipal, ou Distrito Federal, quando for o caso, não poderá contrariar o disposto nos arts. 3º e 4º desta Lei, ressalvado o disposto no § 1º desse último. (grifo nosso).

Sendo assim, não sendo as exigências legais e administrativas cumpridas regularmente pelo loteador, considera-se fundamental a intervenção do Poder Público Municipal, a fim de tomar as providências necessárias à devida regularização do parcelamento efetuado, quer esteja ele concluído, como no presente caso, ou não.

É de suma importância, primeiramente, compreender a abrangência do termo “regularizar” usado no artigo exposto e, para tal, desiderato os ensinamentos de Mukai, Alves e Lomar não poderiam ser mais elucidativos:

A nosso ver a **regularização envolve a aprovação do parcelamento, seu registro**, a execução conforme os projetos aprovados e a execução das obras determinadas pelo poder público, nos termos do ato administrativo de licença. Considera-se que o poder público pode inclusive providenciar o registro do parcelamento irregular, visto que, além de atender à defesa dos direitos dos adquirentes de lotes, deverá, com maior razão, **assegurar plenamente a atualização dos direitos da administração, em nome do interesse público, uma vez que é através do registro de loteamento que as vias e praças, os espaços livres e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos passam a integrar o seu**

domínio, conforme pauta o art. 22.<sup>162</sup> (grifo nosso).

Desse modo, se tratando de loteamento clandestino ou irregular, tem o Município o poder-dever de proceder a essa regularização, de acordo com o que preveem as jurisprudência do STJ, a saber:

RECURSO ESPECIAL. DIREITO URBANÍSTICO. LOTEAMENTO IRREGULAR. MUNICÍPIO. PODER-DEVER DE REGULARI-ZAÇÃO.

1. O art. 40 da lei 6.766/79 deve ser aplicado e interpretado à luz da Constituição Federal e da Carta Estadual.

2. A Municipalidade tem o dever e não a faculdade de regularizar o uso, no parcelamento e na ocupação do solo, para assegurar o respeito aos padrões urbanísticos e o bem-estar da população.

3. As administrações municipais possuem mecanismos de autotutela, podendo obstar a implantação imoderada de loteamentos clandestinos e irregulares, sem necessitarem recorrer a ordens judiciais para coibir os abusos decorrentes da especulação imobiliária por todo o País, encerrando uma verdadeira *contraditio in terminis* a Municipalidade opor-se a regularizar situações de fato já consolidadas.

4. A ressalva do § 5º do art. 40 da Lei 6.766/99, introduzida pela lei 9.785/99, possibilitou a regularização de loteamento pelo Município sem atenção aos parâmetros urbanísticos para a zona, originariamente estabelecidos. Consoante a doutrina do tema, há que se distinguir as exigências para a implantação de loteamento das exigências para sua regularização. Na implantação de loteamento nada pode deixar de ser exigido e executado pelo loteador, seja ele a Administração Pública ou o particular. Na regularização de loteamento já implantado, a lei municipal pode dispensar algumas exigências quando a regularização for feita pelo município. A ressalva somente veio convalidar esse procedimento, dado que já praticado pelo Poder Público. Assim, com dita ressalva, restou possível a regularização de loteamento sem atenção aos parâmetros urbanísticos para a zona. Observe-se que o legislador, no caso de regularização de loteamento pelo município, podia determinar a observância dos padrões urbanísticos e de ocupação do solo, mas não o fez. Se assim foi, há de entender-se que não desejou de outro modo mercê de o interesse público restar satisfeito com uma regularização mais simples. Dita exceção não se aplica ao regularizador particular. Esse, para regularizar o loteamento, há de atender a legislação vigente.

5. O Município tem o poder-dever de agir para que o loteamento urbano irregular passe a atender o regulamento específico para a sua constituição.

6. Se ao Município é imposta, ex lege, a obrigação de fazer, procede a pretensão deduzida na ação civil pública, cujo escopo é exatamente a imputação do facere, às expensas do violador da norma

162 MUKAI, Toshio; ALVES, Alaôr Caffé; LOMAR, Paulo José Villela. "Loteamentos e Desmembramentos Urbanos". 1ª edição. São Paulo: Sugestões Literárias S/A: 1980. Pg.236.

urbanístico-ambiental. Recurso especial provido.” (REsp 448216 / SP, PRIMEIRA TURMA, RECURSO ESPECIAL, Relator Ministro LUIZ FUX, julgado em 14/10/2003, DJ 17/11/2003).

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIIDE. NÃO OCORRÊNCIA DE CERCEAMENTO AO DIREITO DE AMPLA DEFESA E AO CONTRADITÓRIO. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTS. 302, III, 331, § 2º, 332, 333, I E II DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA N. 211 DO STJ. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LOTEAMENTO IRREGULAR. MUNICÍPIO. PODER-DEVER. ART. 40 DA LEI 6.766/79. PRECEDENTES DO STJ.

1. Hipótese em que o Ministério Público do Estado de São Paulo ajuizou ação civil pública contra o Município, a Associação de Ocupantes e dois sócios, objetivando a regularização do loteamento, que foi julgada procedente para condenar os requeridos à realização de obras necessárias à infra-estrutura do loteamento irregular, dentre outras cominações.

2. A ausência de prequestionamento dos dispositivos legais tidos como violados (302, III, 331, § 2º, 332, 333, I e II do Código de Processo Civil) torna inadmissível o recurso especial. Incidência das Súmulas 282/STF e 211/STJ.

**3. É pacífico o entendimento desta Corte Superior de que o Município tem o poder-dever de agir para fiscalizar e regularizar loteamento irregular, pois é o responsável pelo parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, atividade essa que é vinculada, e não discricionária.** Precedentes: REsp 432.531/SP, 2ª Turma, Rel. Min. Franciulli Netto, DJ de 25.4.2005; REsp 448.216/SP, 1ª Turma, Rel. Min. Luiz Fux, DJ de 17.11.2003; REsp 131.697/SP, 2ª Turma, Rel. Min. João Otávio de Noronha, DJ de 13.6.2005. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, não provido”. (STJ. REsp 1170929 / SP, PRIMEIRA TURMA, Relator Ministro BENEDITO GONÇALVES, julgado em 20/5/2010, DJe 27/5/2010).

A propósito, o Guia do Parcelamento do Solo Urbano<sup>163</sup> já se posicionou sobre o tema:

Considerando as inúmeras variáveis a serem sopesadas (temporalidade, localização, características das ocupações..), a pertinência da regularização do loteamento ou a opção pelo desfazimento deverão ser analisadas pelo Município, conforme o caso concreto, muito embora o STJ venha entendendo que o Município tenha o poder-dever de agir no sentido de regularizar o loteamento urbano ocorrido de modo clandestino ou irregular, para impedir o uso ilegal do solo, sendo o exercício dessa atividade obrigatório e ato vinculado (REsp 194732/SP e REsp 124714/SP).

163 SANTA CATARINA. Ministério Público. Centro Operacional do Meio Ambiente. **Guia do parcelamento do solo urbano: perguntas e respostas: consultas e modelos** / Coordenado por Luís Eduardo Couto de Oliveira Souto. - Florianópolis: MPSC, 2010, p. 54-55.



Sendo assim, no caso vertente, no qual já houve a emissão de Termo de Verificação pela Prefeitura, que deve somente ser expedido se executadas as obras mínimas exigidas pela Lei n. 6.766/79 e outras impostas pela legislação municipal, pois não pode ser atestada a conclusão do parcelamento se todas as obras ainda não foram concluídas ou realizadas em desacordo com os diplomas mencionados<sup>164</sup>, resta, portanto, apenas concretizar o procedimento de aprovação do loteamento na Prefeitura e efetuar o registro do loteamento no Cartório de Registro de Imóveis, para que as áreas especificadas em lei (vias, praças, espaços livres, áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos) possam efetivamente ser passadas ao domínio público.

Não se pode olvidar que a regularização do parcelamento deverá sempre ser antecedida de uma notificação ao parcelador, conforme consta no *caput* e no parágrafo 2º da art. 38 da Lei n. 6.766/79, requisito este imprescindível, podendo ser dada por um dos adquirentes ou pelo Poder Público Municipal, sendo recomendado a este último notificar, a fim de que não ocorram possíveis impugnações à notificação promovida por adquirente.<sup>165</sup>

Quanto à realização do ato de regularização pelo Poder Público Municipal, compreende-se que decorrerá de um ato administrativo vinculado e, segundo o art. 12 da Lei n. 6.766/79, cabe à Lei Municipal explicitar o procedimento para aprovação dos desmembramentos e loteamentos que mais atenda ao peculiar interesse do Município, o qual, nessa Comarca de Modelo, foi traçado pela Lei Complementar Municipal n. 2.060/2012.

É importante lembrar que ao Poder Público Municipal, para fins de regularização fundiária, é admitida a instituição de padrões menos rigorosos “que os exigidos por ocasião da aprovação do empreendimento, nos termos do art. 40 da lei 6.766/19 (REsp. 448216/SP)”<sup>166</sup>.

Já em relação à caução, sabe-se que deve ser suficiente para cobrir integralmente a responsabilidade direta do loteador relacionada aos custos da execução, e a indireta correspondente a custas e outras despesas, caso descumpra este com suas obrigações; e no que concerne à sua liberação ensina Gasparini:

*A liberação do fiador ou do bem dado em garantia ocorrerá de modo integral após o recebimento das obras, que se dará automaticamente com a expedição do chamado Termo de Verificação, se outra coisa não dispuser a lei municipal. Esta, para assegurar o interesse público e o dos*

<sup>164</sup> GASPARINI, Diogenes. "o Município e o Parcelamento do Solo". 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1988. Pg.99

<sup>165</sup> MUKAI, Toshio; ALVES, Alaôr Caffé; LOMAR, Paulo José Villela. "Loteamentos e Desmembramentos Urbanos". 1ª edição. São Paulo: Sugestões Literárias S/A: 1980. Pg.235.

<sup>166</sup> Guia do Parcelamento do solo, op. cit., p. 55

*adquirentes dos lotes, pode estabelecer que a garantia só será liberada depois de submetidas as obras a certas experiências ou, outra e simplesmente, depois de seis meses da data do Termo de Verificação e se até esse momento estiverem em ordem as obras executadas.*<sup>167</sup>

A Lei Complementar Municipal n. 2.060/2012, em seus arts. 82 e 84, dispõe sobre o assunto, *verbis*:

Art. 82. Para fins de garantia da execução das obras e serviços de infraestrutura urbana exigida para o loteamento, antes da sua aprovação, deverá ser firmado o Termo de Cauçionamento - Anexo VI, desta Lei onde ficará caucionado um percentual da área total do loteamento, cujo valor corresponda ao custo dos serviços e obras.

Parágrafo Único. O valor dos lotes será calculado, para efeito deste artigo, pelo preço da área sem considerar as benfeitorias previstas no projeto aprovado.

I - a Prefeitura poderá liberar proporcionalmente a garantia da execução, à medida que os serviços e obras forem concluídos;

II - concluídos todos os serviços e as obras de infraestrutura exigidas para o loteamento, a Prefeitura liberará as garantias de sua execução.

Art. 84. Uma vez realizadas todas as obras e serviços exigidos para o loteamento, o loteador ou seu representante legal requererá a Prefeitura através de requerimento, que seja feita a vistoria através de seu órgão competente.

§ 1º O requerimento do interessado deverá ser acompanhado de uma planta retificada do loteamento, que será considerada oficial para todos os efeitos.

§ 2º Após a vistoria, a Prefeitura expedirá um laudo de vistoria e caso todas as obras estejam de acordo com as exigências municipais baixará também decreto de aprovação de implantação do traçado e infra-estrutura do loteamento.

§ 3º O loteamento poderá ser liberado em etapas, desde que na parcela, em questão, esteja implantada e em perfeito funcionamento toda a infraestrutura exigida por Lei.

Desse diploma legislativo extrai-se que a garantia exigida para servir de caução às construções poderão ser liberadas à medida que os serviços e obras forem concluídos; no que pese a situação relatada na Vossa solicitação, uma vez que já foi expedido o Termo de Verificação, o qual pressupõe o término das obras de infraestrutura conforme a legislação pertinente, não cabe mais a exigência de termo de garantia porquanto seu objeto não mais existir.

2) No tocante às certidões negativas de ações penais exigidas pelo art. 18, III, alínea c, da Lei n. 6.766/79, quando o loteador se tratar de pessoa jurí-

<sup>167</sup> GASPARINI, Diogenes. "o Município e o Parcelamento do Solo". 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1988. Pg.102

dica, devem ser tiradas em nome de seus administradores e, quando ela for composta de outras pessoas jurídicas, o mesmo procedimento deve ser tomado com os respectivos administradores dessas, e não com relação aos sócios, como mencionado em Vossa indagação.

Sendo estas as considerações, este Centro permanece à disposição dessa Promotoria de Justiça para as complementações e esclarecimentos que se fizerem necessários.

Destaca-se que as informações técnico-jurídicas remetidas pelos Centros de Apoio não têm caráter vinculativo, conforme preceituam os arts. 33, II, da Lei n. 8.625/93 e 54, VI, da Lei Complementar Estadual n. 197/2000.

## **2.13 PESQUISA N. 013/2014 - COMARCA DE QUILOMBO - DATA: 10/2/2014**

PROCESSO DE PARCELAMENTO DE SOLO - PARTE ATIVA COOPERATIVA - APRESENTAÇÃO DA CERTIDÃO DE CONSENTIMENTO AO PROCESSO DO CÔNJUGE - (art. 18, VII, 6.766/79)

**Paulo Antonio Locatelli**

Coordenador do Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente

### **Pergunta**

Estamos analisando um processo de Loteamento de solo, porém o requerente é uma Cooperativa (COOPERHAF), sendo que quem veio ao procedimento requerer foi o Presidente e tesoureiro, porém a dúvida acerca da necessidade de os cônjuges declararem se consentem com o registro do loteamento (art. 18, VII, 6.766/79), e se há a necessidade de se proceder a juntada das certidões referidas no art. 18, também dos referidos cônjuges.

### **Resposta**

**Impende destacar que** loteamento de solo e desmembramento são modalidades de parcelamento de solo urbano normatizada na Lei especial n. 6.766/79, que consistem em subdivisão de gleba em lotes destinados à edifi-

cação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, de modificação ou ampliação das vias existentes, conforme determinação do art. 2º, §1º, e, desmembramento, o parcelamento de gleba, com o aproveitamento de sistema viário, ou que não necessite de abertura assim como alteração de vias públicas e logradouros já existente.

Em evidência, Hely Lopes Meirelles<sup>168</sup> define loteamento como meio de urbanização, o qual só se efetiva por procedimento voluntário e formal do proprietário da gleba que planeja a sua divisão e o submete à aprovação da Prefeitura, para subsequente inscrição no registro de imóveis.

Para que essa formação seja realizada, de forma legal, é necessário o cumprimento de requisitos previstos na Lei de Parcelamento do Solo (Lei n. 6.766/79), tal como a exigência da declaração de consentimento do cônjuge do requerente mencionado no art.18, inc. VII, e outras exigências urbanísticas, ambientais e administrativas descritas no retrocitado diploma.

No entanto, a norma não menciona a personalidade jurídica do loteador, deixando assim uma lacuna no artigo aludido. Desta forma, o João Batista Galhardo<sup>169</sup>, entende que a pessoa jurídica deve anexar ao processo de loteamento:

[...] o local de sua sede social, o número de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas, bem como onde se encontra registrada, no Registro Civil de Pessoa Jurídica ou na Junta Comercial. Deve ser juntado, também, o contrato social, por certidão recente do respectivo órgão registrador, para verificar a regularidade da representação societária, especialmente se quem requer o registro tem poderes para tanto, bem como para identificar os seus representantes legais.

De todo o exposto, tratando-se de cooperativa, qualificada como pessoa jurídica, a qual, por corolário lógico, não possui cônjuge, a exigibilidade de declaração é impertinente.

Haja visto que a declaração do cônjuge tem o objetivo de demonstrar a terceiro a conformidade e a ausência de vícios, em casos de venda, alienação, hipoteca ou gravação de ônus real de bens imóveis, como menciona o art. 235, inc I, e art. 242, ambos aduzidos no Código Civil, no qual a mulher pode intervir nos atos de seu cônjuge, na ausência do seu consentimento.

Neste contexto, não cabe exigir a declaração de cônjuge em face da COOPERHAF, conforme prevê o inc. VII, do art. 18, da Lei n. 6.766/79.

168 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito de Construir*. 9ª ed. Malheiros: São Paulo, 2005. p.133.

169 GALHARDO, João Batista. *O Registro do parcelamento do solo para fins urbanos*. Porto Alegre, 2004. p. 79.

Recomenda-se, ainda, aos membros do Ministério Público a fiscalização nos pedidos de registro de loteamentos do solo urbano, requeridos por empresas, conhecimento das partes legais, as quais representam a pessoa jurídica de acordo com o contrato social.

Acaso o material não seja suficiente, este Centro permanece à disposição dessa Promotoria de Justiça para as complementações e esclarecimentos que se fizerem necessários.

Destaca-se que as informações técnico-jurídicas remetidas pelos Centros de Apoio não têm caráter vinculativo, conforme preceituam os arts. 33, II, da Lei n. 8.625/93 e 54, VI, da Lei Complementar Estadual n. 197/2000.

## **2.14 PESQUISA N. 27/2014 - DATA: 7/4/2014**

ACÇÃO DE USUCAPIÃO COMO FORMA DE BURLA À LEI DE PARCELAMENTO DO SOLO – (IM)POSSIBILIDADE – AFERIÇÃO DO CASO CONCRETO

**Paulo Antonio Locatelli**

Coordenador do Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente

### **Questionamento**

Pesquisa acerca da “utilização da ação de usucapião para burlar um loteamento/parcelamento irregular em que o proprietário faz a venda de frações de uma matrícula maior”.

### **Resposta**

Inicialmente, tem-se que a utilização da ação de usucapião para burlar a Lei de Parcelamento do Solo é controversa na jurisprudência nacional. Somente uma cuidadosa análise do caso concreto poderá revelar se a referida ação foi intentada como expediente de fraude à Lei n. 6.766/79, nos termos e parâmetros que se passa a discorrer.

**TESE: ADMISSIBILIDADE DA ACÇÃO DE USUCAPIÃO EM LOTEAMENTO IRREGULAR/CLANDESTINO**

A usucapião é modalidade de aquisição da propriedade imóvel. É considerada forma de aquisição originária da propriedade, recebendo aquele que usucapir a propriedade isenta de quaisquer limitações. É também denominada por prescrição aquisitiva, à medida que concorre para a sua consumação a inércia do titular do bem e o tempo de posse.

Os requisitos da usucapião, em suas diversas modalidades, estão previstos nos artigos 1.238 e seguintes do Código Civil, cujo cumprimento enseja a aquisição da propriedade em questão. Assim, cumpridos os requisitos inscritos no Código Civil, estará o magistrado obrigado a declarar por sentença a titularidade do imóvel usucapiendo.

Tendo em vista que a usucapião é forma de aquisição da propriedade, mas não modalidade de urbanização da área, não estará aquele que pretende adquirir a propriedade por esta via adstrito aos mandamentos da Lei de Parcelamento do Solo, isto é, a ação de usucapião poderá ser proposta a despeito de quaisquer limitações advindas deste diploma.

Esse entendimento é compartilhado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, como se pode inferir dos julgados a seguir colacionados:

USUCAPIÃO MODO ORIGINÁRIO DE AQUISIÇÃO DA PROPRIEDADE IRRELEVÂNCIA DA IRREGULARIDADE DO LOTEAMENTO E DO BLOQUEIO DA MATRÍCULA NO REGISTRO IMOBILIÁRIO PEDIDO JURIDICAMENTE POSSÍVEL EXTINÇÃO DO PROCESSO AFASTADA PROSSEGUIMENTO DETERMINADO RECURSO PROVIDO (TJSP, APELAÇÃO CÍVEL nº 0000489.16.2009.8.26.0586 SÃO ROQUE, Des. Elliot Akel, j. em 18 de junho de 2013).

USUCAPIÃO. A sentença julgou extinta a demanda em razão da impossibilidade jurídica do pedido. Pretensão do autor ao reconhecimento de usucapião de imóvel que supostamente integra loteamento irregular. Bloqueio da matrícula determinado em ação civil pública na qual se examina a responsabilidade pela implantação de loteamento irregular. 1 O pedido dos autores é juridicamente possível. Inexiste vedação legal ao reconhecimento da usucapião de imóvel que integra loteamento irregular. Logo, o pedido é admitido pelo ordenamento jurídico. É o que basta para garantir o conhecimento do mérito da demanda. 2 O parcelamento irregular do solo não constitui óbice ao reconhecimento da usucapião do imóvel. A usucapião se define como modo originário de aquisição da propriedade. Assim sendo, rompe qualquer relação jurídica entre o anterior titular do domínio e o subsequente possuidor. Recurso provido para anular a sentença" (TJSP, Apelação nº 0007395.85.2010.8.26.0586, rel. Des. Carlos Alberto Garbi, j. 27/11/2012)

EXTINÇÃO DO PROCESSO Indeferimento da petição inicial Usucapião (art. 183, Constituição Federal) Modo originário de

aquisição de propriedade Área eventualmente situada em loteamento irregular ou clandestino Pedido juridicamente possível Processamento viável Recurso provido, afastada extinção do processo (TJSP, Apelação nº 425.461-4/7, rel. Des. Vicentini Barroso, j. 19/12/2006).

Sendo assim, diante da presença dos requisitos para concessão da usucapião, necessária se faz a declaração pelo juiz da titularidade do imóvel ao pretendente, a despeito do não cumprimento dos parâmetros da Lei de Parcelamento do Solo, visto que inexistente vedação à sua concessão e pelo fato da usucapião romper qualquer relação jurídica entre o anterior titular e o subsequente possuidor.

### **ANTÍTESE: INADMISSIBILIDADE DA AÇÃO DE USUCAPIÃO EM LOTEAMENTO IRREGULAR/CLANDESTINO**

Por outro lado, existem expressivos posicionamentos, na jurisprudência nacional, que acusam a ocorrência de burla à Lei de Parcelamento do Solo pela via oblíqua da ação de usucapião.

Nesse sentido, diante da impossibilidade de regularização fundiária de loteamentos irregulares ou clandestinos, os quais, muitas vezes, não possuem a infraestrutura mínima necessária, os interessados utilizam-se de ações de usucapião para adquirirem a titularidade do imóvel.

Frisa-se que dar início ou, de qualquer modo, efetuar a implantação de loteamento ou desmembramento para fins urbanos, em desacordo com as normas legais, constitui crime de médio potencial ofensivo (art. 50 e incisos da Lei n. 6.766/79).

Logo, não poderá o órgão de execução anuir com o intento de usucapião, cuja origem está relacionada com um grave delito.

Sobre o tema, colaciona-se ementas provenientes de Tribunais de Justiça:

APELAÇÕES CÍVEIS. AÇÕES DE USUCAPIÃO. ESCRITURAS PÚBLICAS DE CESSÃO DE DIREITOS DE POSSE. PEDIDOS FORMULADOS EM FEITOS SEPARADOS. TENTATIVA DE BURLA À LEGISLAÇÃO QUE REGULA O PARCELAMENTO DO SOLO URBANO E AO PLANO DIRETOR MUNICIPAL. FRACIONAMENTO DE ÁREA SEM OBSERVAR A METRAGEM MÍNIMA EXIGIDA. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. RECURSOS CONHECIDOS E DESPROVIDOS.

(TJSC, Apelação Cível n. 2009.045110-1, comarca da Capital, Rel. Desembargador Substituto Odson Cardoso Filho, j. em 22/7/11).

AGRAVO DE INSTRUMENTO. LOTEAMENTO IRREGULAR. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REGULARIZAÇÃO. USUCAPIÃO DE LOTES.

Descabe, ao loteador, proceder à subdivisão de área em glebas e pretender, via usucapião, regularizar os lotes, porquanto o parcelamento do solo deve ser feito de acordo com os requisitos legais e, 'in casu', na forma e prazo determinados nos autos da ação civil pública, e não ao talante do ente público. Agravo de instrumento provido. (TJRS, Agravo de Instrumento n. 70007864929, Décima Sétima Câmara Cível, rel. Des. Luiz Roberto Imperatore de Assis Brasil, j. em 14/9/2004).

USUCAPIÃO - Apelo contra indeferimento da inicial, por inatendida determinação do Juízo de instrução adequada do feito - Determinação irrecorrida, preclusa a questão - Intenção, por outro lado, sob o manto de suposta usucapião constitucional, de regularizar por via oblíqua loteamento clandestino - Indeferimento da inicial bem decretado, apelo improvido (TJSP, Apelação Cível n. 0119461-59.2006.8.26.0000, Rel. Des. Luiz Ambra, 8ª C., j. em 6.6.11).

Entendimento contrário poderia produzir sérios e irreparáveis danos à ordem urbanística, visto que o crescimento da cidade não iria estar adstrito às normas de parcelamento do solo e do Plano Diretor, mas ficaria ao alvedrio do loteador irregular/clandestino.

Insta destacar, por fim, que o ordenamento jurídico deve ser interpretado como um todo harmônico, conjugando as legislações pertinentes quando necessário, sistematicamente. Por essa razão, é irrazoável pretender analisar o instituto da usucapião separadamente da Lei de Parcelamento do Solo.

Conclui-se, portanto, que deverá o loteador obter o devido registro, para, após os trâmites do art. 18 da Lei de Parcelamento do Solo, viabilize a transferência do imóvel, em prestígio ao princípio da continuidade dos registros públicos, haja vista que cada ação de usucapião originará uma nova matrícula.

**SÍNTESE:**

Importa salientar que os dois posicionamentos acima destacados são juridicamente possíveis, como se pode observar da vacilante jurisprudência acima colacionada.

Tendo em vista o detalhado, deverá o órgão de execução, mediante análise detida ao caso concreto, extrair elemento volitivo do loteador na ocasião do ajuizamento da ação de usucapião. Afigura-se ser critério idôneo para a aferição, no caso concreto, o hiato entre a época de instalação do loteamento



irregular/clandestino e a ação de usucapião. Se longo, é possível a ação, se curto, inadmissível.

Logo, deverá o órgão de execução avaliar: a) se há pretensão de utilizar a ação de usucapião como um direito legítimo daquele que adquiriu um imóvel, embora não presente a total regularidade da área na qual está inserido; ou b) se há pretensão de fraudar a Lei de Parcelamento do Solo, isentando o loteador irregular/clandestino de quaisquer obrigações urbanísticas presentes da legislação.

Sendo estas as considerações, este Centro permanece à disposição dessa Promotoria de Justiça para as complementações e esclarecimentos que se fizerem necessárias.

Destaca-se que as informações técnico-jurídicas remetidas pelos Centros de Apoio não têm caráter vinculativo, conforme preceituam os arts. 33, II, da Lei n. 8.625/93 e 54, VI, da Lei Complementar Estadual n. 197/2000.

## **2.15 PESQUISA N. 44/2014 - COMARCA DE TIMBÓ - DATA: 21/5/2014**

PARCELAMENTO DO SOLO - ATO JURÍDICO DE APROVAÇÃO DO PROJETO DE LOTEAMENTO OU DESMEMBRAMENTO - POSSIBILIDADE DA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL DISCIPLINAR O PROCEDIMENTO

**Paulo Antonio Locatelli**

Coordenador do Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente

### **Questionamento**

Dos procedimentos de desmembramento dos Municípios da minha comarca sempre constou DECRETO municipal específico aprovando aquele parcelamento de solo.

Ocorre que, agora, o Prefeito de Timbó, por Decreto, regulamentou a forma de aprovação dos parcelamentos de solo, estabelecendo que “todo parcelamento do solo, após cumpridas as exigências legais será aprovado por

certidão expedida pela Secretaria de Planejamento, Trânsito e Meio Ambiente, que deverá ser levada a registro pelo interessado, no prazo de 180 dias”.

Isso é possível (aprovação pro certidão da Secretaria) ou é necessário Decreto específico para cada parcelamento de solo?

## Resposta

De saída, destaca-se que o projeto de parcelamento do solo deverá ser aprovado pela Municipalidade<sup>170</sup>, mediante a apresentação de desenhos, memorial descritivo e cronograma de execução das obras, com duração determinada, acompanhado de certidão atualizada de matrícula da gleba, expedida pelo cartório de registro de imóveis competente, da certidão negativa de tributos municipais e do competente instrumento de garantia, conforme prescreve a Lei de Parcelamento do Solo.

O art. 12 da Lei n. 6.766/7<sup>171</sup>, por sua vez, não prevê o ato jurídico por meio do qual será aprovado o projeto de parcelamento do solo. Por via de consequência, a Municipalidade deverá aferir quais os procedimentos adequados que visem à aprovação dos parcelamentos no Município, conforme as peculiaridades locais.

Extrai-se da obra de Diógenes Gasparini<sup>172</sup> o seguinte excerto:

O ato de aprovação, sobre ser administrativo, é vinculado. É administrativo porque se trata de manifestação unilateral do Município. É vinculado porque, se atendidas pelo interessado todas as exigências legais, não pode o ser negada a aprovação. Examinado o pedido do parcelador, edita-se no respectivo processo o ato de aprovação e expede-se a correspondente certidão, que lhe é entregue sob recibo, para que a tenha sempre presente para fins fiscalizatórios e para atender ao exigido pelo art. 18, V, por ocasião do registro. Observe-se que esse ato recebe da Lei de Parcelamento do Solo Urbano as mais variadas denominações. Ora é *autorização* (art. 50, I), ora é *licença* (art. 40), ora é *aprovação* (art. 52). Pode também o ato de aprovação do parcelamento ser veiculado por decreto ou portaria. Nesses casos, a autoridade competente, após o exame do projeto, faz pequeno relato, e conclui pela legalidade do pedido e sugere seja expedido o decreto ou portaria. Cabe, como se vê, à lei municipal explicitar o procedimento para a

170 “A aprovação de loteamento é ato da alçada privativa da Prefeitura, atendidas as prescrições da União, os preceitos sanitários do Estado e as imposições urbanísticas do Município, ouvidas, previamente, quando for o caso, as autoridades militares e as florestais com jurisdição na área e o INCRA, se a gleba estiver na zona rural (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 540).

171 Art. 12. O projeto de loteamento e desmembramento deverá ser aprovado pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, a quem compete também a fixação das diretrizes a que aludem os arts. 6º e 7º desta Lei, salvo a exceção prevista no artigo seguinte.

172 GASPARINI, Diógenes. **O município e o parcelamento do solo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1988, p. 78.

aprovação dos loteamentos e desmembramentos que mais atenda ao peculiar interesse do Município. (grifei)

Como se observa, afiguram-se cabíveis à aprovação dos projetos de loteamento e desmembramento os mais variados atos jurídicos, os quais podem se traduzir em decretos ou meras certidões, fornecidas pela Prefeitura após o escorreito procedimento.

Fixadas essas diretrizes, é importante ressaltar que não se verifica retrocesso ambiental apto a impugnar as alterações no procedimento de parcelamento do solo urbano, que estabeleça a modificação do ato jurídico de aprovação (de decreto para certidão emitida por Secretaria Municipal). Isso porque não haverá menor proteção ao meio ambiente nas áreas objeto do parcelamento, à medida em que a legislação ambiental aplicável aos parcelamentos do solo urbano permanece hígida.

Nesse contexto, a partir do entendimento de que os Municípios são dotados de autoadministração e autolegislação, exsurge a competência privativa do Município (art. 30 da Constituição da República) em “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” e “legislar sobre assuntos de interesse local”.

Conclui-se, portanto, que a alteração do procedimento de aprovação do projeto de parcelamento do solo levado a efeito pelo Município de Timbó é lícita e não consubstancia retrocesso ambiental, a medida que se trata de competência privativa, podendo dispor do interesse local.

Sendo estas as considerações, este Centro permanece à disposição dessa Promotoria de Justiça para as complementações e esclarecimentos que se fizerem necessárias.

Destaca-se que as informações técnico-jurídicas remetidas pelos Centros de Apoio não têm caráter vinculativo, conforme preceituam os arts. 33, II, da Lei n. 8.625/93 e 54, VI, da Lei Complementar Estadual n. 197/2000.

## 2.16 PESQUISA N. 49/2014 - COMARCA DE IÇARA - DATA: 19/6/2014

ZONEAMENTO - ALTERAÇÃO LEGISLATIVA - RETROATIVIDADE - CONSTRUÇÕES - PROJETOS APROVADOS, EM ANDAMENTO E FINALIZADOS - DIREITO INDENIZATÓRIO RESTRITO ÀS OBRAS INICIADAS - COMPETÊNCIA DO SECRETÁRIO DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL EM PROCEDER A INTERDIÇÃO DE OBRAS E EDIFICAÇÕES - POSSIBILIDADE

**Paulo Antonio Locatelli**

Coordenador do Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente

### **Questionamento**

Encaminho anexas as leis municipais a respeito da alteração do zoneamento, impedindo a instalação de um crematório na cidade, solicitando estudo acerca da existência, ou não, de direito adquirido.

Aproveito a oportunidade para questionar acerca da legitimidade/competência do Secretário do Planejamento do Município para interditar as instalações do Crematório em construção, com fundamento no Decreto Estadual n. 30.570/86, pois consta, no referido Decreto, que a competência para a fiscalização seria da Diretoria de Vigilância Sanitária.

### **Resposta**

#### **1. EXPECTATIVA DE DIREITO E DIREITO ADQUIRIDO**

O tema vertente foi abordado na Pesquisa n. 44/2011, elaborada por este Centro de Apoio Operacional:

Não se pode olvidar, inicialmente, que, nas últimas décadas, vivencia-se, em muitos centros urbanos, um desenfreado crescimento populacional, trazendo consigo um desordenado processo de urbanização, conduzido por uma violenta demanda imobiliária e especulativa, com sérios prejuízos à sustentabilidade e ao processo de inclusão social urbana.

Como complementação deste intróito, extrai-se fragmento do estudo realizado por este Centro de Apoio, conforme segue:

Essa invasão cinza – face obscura do tão sonhado “progresso” – quando processada de maneira não planejada, exerce todo o seu poder destrutivo e ofensivo, inevitavelmente, sobre a natureza.

Ao promover inúmeras e irreparáveis agressões ao meio ambiente, o avanço inconsequente das construções deforma os espaços naturais, ameaça o equilíbrio ecológico e, por fim, afeta a própria qualidade de vida humana.

Ainda, em outra situação, colacionamos o seguinte excerto, por ser pertinente:

O Plano Diretor é o conjunto de regras básicas que determina e orienta a ocupação e o ordenamento do espaço urbano, a partir da identificação e da análise das características físicas, das atividades predominantes, das vocações, dos problemas e das potencialidades da cidade.

Instrumento básico da política urbana, esse projeto visa estabelecer um planejamento urbano coerente, eficaz e útil, capaz de promover o bem-estar da população, o crescimento social justo e o desenvolvimento sadio e sustentável do Município.

Avaliando a cidade que se “tem” e vislumbrando a edificação da cidade que se “quer” – essa ferramenta estipula diretrizes de orientação da atuação do poder público e da iniciativa privada, principalmente no sentido da consecução de melhores condições de vida à população.

Sendo o objetivo do planejamento urbano assegurar o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, mister é a oitiva dos diretamente afetados, ou seja, o povo.

Destarte, por definir o que pode e o que não pode ser feito em cada parte da cidade e, ainda, responder aos interesses e aos anseios de toda sociedade – mais do que essencial, imprescindível é a elaboração participativa e democrática desse plano.

Cinge-se o questionamento postulado pela Promotoria de Justiça em face da publicação de nova lei municipal afeta ao zoneamento e ordenação urbana e da possibilidade de aplicação retroativa e prevalência das novas regras sobrepondo-se aos atos pretéritos de consulta de viabilidade de obra, protocolo de projeto e projeto aprovado.

Nesse sentido, entendemos que a lei nova poderá ser aplicada, efetivamente, de forma retroativa, em vista da prevalência do interesse público sobre o privado, presente nas questões afetas ao planejamento urbano, zoneamento e limitação do direito de construir, resguardando-se, obviamente, o ato jurídico perfeito e o direito adquirido, senão, vejamos.

Segundo o entendimento prevalente na doutrina:

Em nome do bem-estar social, é lícito ao Poder Público opor justas limitações ao direito de construir, desde que requeridas pelos superiores interesses da comunidade. Tais interesses são múltiplos e variados, dada a diversidade de bens públicos a proteger, os quais vão desde os que asseguram a satisfação de necessidades físicas, até os que proporcionam conforto espiritual ou sensações estéticas à coletividade, ou sejam indispensáveis aos serviços públicos e à segurança da Nação.<sup>173</sup>

Em acórdão da lavra do Min. Francisco Resek<sup>174</sup>, Superior Tribunal Federal, retira-se o seguinte trecho:

[...] Logo, o interesse público superveniente que justifica a revogação de licença de obra não encetada, justifica, *a fortiori*, a manutenção de indeferimento anterior. Escusa insistir. A conveniência de preservar zona agora de uso só residencial, basta por manter o indeferimento da licença, porque bastaria por revogá-la.

Seguindo a linha de raciocínio sobre o tema, tem-se que o direito adquirido recairá apenas em favor das obras em construção já iniciadas quando do início da vigência da nova legislação. Ou seja, o simples protocolo ou, até mesmo, o alvará ou licença concedida configura mera expectativa de direito e não direito adquirido, sujeitando-se à nova regra urbanística, caso ainda não for iniciada a obra. Na hipótese de iniciada a obra, ficará, então, assegurado o direito à indenização.

Nesta linha, vale destacar a seguinte passagem da obra *Direito Ambiental* de Ana Maria Moreira Marchesan:

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça a respeito de licenças urbanísticas vem realizando distinção sobre o cabimento ou não da indenização conforme o estado das obras. Assim, na hipótese de concessão de Licença Prévia, em que ainda não se cogita do início das obras, não caberia qualquer indenização diante da revogação da licença, porquanto o titular teria mera expectativa de direitos quanto à futura instalação e operação da atividade<sup>175</sup>.

Neste mesmo sentido, extrai-se da jurisprudência:

Daí razão pela qual a licença, como simples autorização que é para o exercício de uma faculdade jurídica, possa ser revogada por conveniência da Administração Pública, sem o obstáculo do direito adquirido (que é óbice previsto na Súmula 473), embora se admita a reparação do dano sofrido pelo particular” (RE 93,108-SP-in RTJ 100/351)

Ainda:

173 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de Construir**. 9ª ed. Malheiros. São Paulo: 2005. p. 43.

174 STF - RE n. 146336-8 - SP. 2ª Turma.

175 MARCHESAN, ANA MARIA MOREIRA/STEIGLEDER, ANELISE MONTEIRO/CAPPELLI, SÍLVIA. **Direito Ambiental**. Verbo Jurídico. Porto Alegre: 2008. p. 75.

“Licença para construir. Revogação. Obra não iniciada. Legislação estadual posterior. I – Competência do Estado Federado para legislar sobre áreas e locais de interesse turístico, visando à proteção do patrimônio paisagístico. (CF, art. 180). Inocorrência de ofensa ao art. 15 da Constituição Federal. II- Antes de iniciada a obra, a licença para construir pode ser revogada por conveniência da administração pública, sem que valha o argumento do direito adquirido. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário não conhecido. (Supremo Tribunal Federal, Recurso Extraordinário n. 105.634, 2ª Turma. Rel. Min. Francisco Rezek, RTJ n. 116, p.347)

E mais,

Licença de construção. Revogação. Fere direito adquirido a revogação de licença de construção por motivo de conveniência, quando a obra já foi iniciada. Em tais casos não se atinge faculdade jurídica – o denominado direito de construir – que integra o conteúdo do direito de propriedade, mas se viola o direito de propriedade que o dono do solo adquiriu com relação ao que já foi construído com base na autorização válida do Poder Público. Há, portanto, em tais hipóteses, inequívoco direito adquirido, nos termos da Súmula 473. Recurso Extraordinário conhecido e provido. (Supremo Tribunal Federal, Recurso Extraordinário n. 85.002-SP. Rel. Min. Moreira Alves, RTJ n. 79:1016 e s.)

Destacam-se, ainda, os ensinamentos de Toshio Mukai<sup>176</sup>, *verbis*:

Problemas jurídicos de ordem intertemporal

Em decorrência da imposição de uma lei de zoneamento, num território municipal dado, onde inexistia tal tipo de normatividade ou ainda, de alteração de um zoneamento anterior, surge o problema da aplicação intertemporal das leis de zoneamento.

Esse problema que tem suscitado discussões judiciais, ainda não satisfatoriamente resolvidas, vai desembocar na questão dos usos desconformes (ou inconformes).

Hely Lopes Meirelles preleciona que os usos desconformes *são aqueles que a lei considera incompatíveis com o local. Se sobrevierem ao zoneamento poderão ser impedidos sumariamente e sem qualquer indenização; se antecederem, constituem pré-ocupação com direito adquirido à sua permanência e continuidade nas condições originárias, isto é, sem possibilidade de ampliação de atividade ou de renovação das construções, instalações e equipamentos desconformes, ou de transferência voluntária a terceiros.*

Continua mais adiante:

[...]

A questão mais aguda neste aspecto configura-se do seguinte modo: uma lei que venha modificar o zoneamento existente pode encontrar alguém que, tendo obtido alvará de construção ao tempo da lei anterior, tenha iniciado a construção antes do advento da

176 Mukai, Toshio. *Direito urbano e ambiental*. 4ª rev. e ampl. Belo Horizonte; Fórum, 2010. págs. 334/336.

nova lei; supondo-se que a alteração promovida pela lei nova implique a mudança de zona, ainda assim, nessa hipótese, haverá direito adquirido do proprietário de levantar sua construção, até final. Esse o entendimento do STF no que diz respeito ao assunto.

Contudo, ainda nessa mesma hipótese, se a obra ainda não tiver sido iniciada, quando do advento da nova lei, o alvará poderá ser cassado, indenizando-se as despesas efetivamente realizadas com o projeto da obra ou decorrentes da obtenção do alvará. Esta também a orientação do STF sobre o assunto.

[...]

Finalmente, neste item, cabe discutir outro aspecto; e este, muitíssimo pouco analisado, tanto na doutrina como na jurisprudência, diz respeito aos eventuais “direitos adquiridos” daqueles que já estão usufruindo de certas vantagens de determinado zoneamento, e que por força de alterações legais destes venham a perder tais vantagens. [...] Em suma, suponhamos que alguém, consultando a lei de zoneamento, verifica que nela existe determinada área dita estritamente residencial, e, portanto, de valor imobiliário determinado, em razão dessa característica; atraído por essas condições da lei, esse alguém adquire uma residência nesse local. Mais tarde, a Municipalidade resolve que a área deve ser de uso misto, comercial e residencial.

A questão que se põe é se será possível, àquele morador, arguir “direito adquirido” àquela condição de ter seu imóvel localizado em zona estritamente residencial. Se isso for verdade, o município jamais poderá alterar, por lei, o zoneamento da cidade, mesmo que o interesse do desenvolvimento urbano assim o dite. A nós parece que aí não há se falar em “direito adquirido”, posto que se trata de uma situação geral em que fica colocado o referido morador, por força de lei. Se a lei se altera, a situação se modifica naturalmente, Não se trata de um direito individual que se ligou de modo permanente ao patrimônio do morador.

Portanto, parece-nos que uma tal limitação ao poder de alteração do zoneamento não encontra respaldo jurídico ponderável.

### Complementa mais adiante, quando trata das normas edilícias<sup>177</sup>:

Trata-se, no caso, do exercício de polícia das construções, que “se efetiva pelo controle técnico-funcional da edificação particular, tendo em vista as exigências de segurança, higiene e funcionalidade da obra segundo a sua destinação e o ordenamento urbanístico da cidade, expresso nas normas de zoneamento, uso e ocupação do solo urbano.

Por fim,

É necessário, também, fixar se o Código de Edificações pode ser posto em vigor, em sua totalidade, por lei ou por decreto. Aqui, tudo o que dissemos sobre o zoneamento se aplica, com base na jurisprudência de nossos tribunais.

Presume-se que tenham sido realizados estudos técnicos tomando-se

177 Op. cit. Pág. 340/341



em conta o interesse público como fundamento motivador da realização de alteração legislativa, no intuito de melhor resguardar a dinâmica municipal de ordenamento, de uso e de ocupação do solo urbano, razão pela qual competirá ao ente municipal, detentor dessa competência, a análise específica de cada situação a fim de melhor atender o seu território. Meirelles explana:

Preliminarmente, esclarecemos que a expressão constitucional serviços públicos de interesse local (art. 30), V) abrange não só os serviços públicos propriamente ditos, como também as obras públicas e demais atividades do Município necessárias ou úteis aos munícipes.

A propósito, a Constituição de 1988, inovando nesse aspecto, elegeu determinados serviços públicos de interesse local em dever expreso do Município. É o que ocorre com o transporte coletivo, dando-lhe, inclusive, caráter de essencialidade (art. 30, V) [...] com o ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano [...]<sup>178</sup>

Por fim, em arremate ao acima exposto, transcrevemos, por oportuna, trechos da decisão do STJ:

9. A jurisprudência da Primeira Turma firmou orientação de que aprovado e licenciado o projeto para construção de empreendimento pelo Poder Público competente, em obediência à legislação correspondente e às normas técnicas aplicáveis, a licença então concedida trará a presunção de legitimidade e definitividade, e somente poderá ser: a) cassada, quando comprovado que o projeto está em desacordo com os limites e termos do sistema jurídico em que aprovado; b) revogada, quando sobrevier interesse público relevante, hipótese na qual ficará o Município obrigado a indenizar os prejuízos gerados pela paralisação e demolição da obra; ou c) anulada, na hipótese de se apurar que o projeto foi aprovado em desacordo com as normas edilícias vigentes. (REsp 1.011.581/RS, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, DJe 20/08/2008).

Extrai-se do corpo do acórdão:

Nesse sentido, a lição de Hely Lopes Meirelles, apropriadamente citada no voto proferido pelo Min. Teori Albino Zavascki, quando do julgamento do REsp n. 1.011.581-RS: Expedido o alvará de licença para construir, ele traz em si a presunção de legitimidade e de definitividade de sua concessão, mas em certas circunstâncias poderá ser invalidado. Realmente, comprovado que sobreveio um interesse público relevante para a não realização da obra, a Prefeitura poderá revogar o alvará de licença, indenizando integralmente os prejuízos ocasionados ao proprietário; comprovado que a obra está sendo construída em desacordo com o projeto aprovado, a Prefeitura poderá cassar o alvará até que a construção seja regularizada, nada tendo que indenizar pelo embargo e demolição do que foi feito irregularmente; comprovado que

---

178 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 13 ed. Malheiros. São Paulo: 2003. p.321 -322

o projeto foi aprovado ilegalmente, contra as normas da construção, a Prefeitura poderá anular o alvará, embargar o que foi feito e promover a sua demolição sem qualquer indenização ao proprietário. Como se vê, são situações diversas que autorizam a invalidação do alvará e a demolição da obra, mas por fundamentos diferentes e com efeitos jurídicos desiguais, só havendo paridade no dever de comprovar o motivo da revogação, da cassação ou da anulação da licença.

[(...)]

Illegal é a invalidação sumária do alvará de licença, mediante simples alegação de interesse público superveniente ou de ilegalidade na sua expedição, ou de descumprimento do projeto na sua execução. Tais fatos devem ser indicados e comprovados no próprio processo que deu origem ao alvará ou em processo autônomo, mas sempre com demonstração do alegado pela Prefeitura e com oportunidade de defesa e contraprova do interessado, pois, se para a expedição da licença forma-se um processo e exigem-se tantos requisitos e formalidades para o licenciamento da obra, não se pode desconstituir esta licença por ato unilateral, sem procedimento formal idêntico ao de sua aprovação. Até a verificação da irregularidade, a Prefeitura pode agir unilateralmente através de seus agentes de fiscalização, para constatar a infração e lavrar o auto de multa ou de embargo, mas, daí por diante, para invalidar o alvará e demolir o que está feito, terá que propiciar oportunidade de defesa e os recursos administrativos regulares ao interessado.

Não se nega à Prefeitura o poder de revogar, cassar ou anular o alvará de licença para construir, quando ocorrer justo motivo para fazê-lo, mas não se admite a sua supressão sumária e a imediata demolição do que tiver sido feito na vigência desse ato administrativo negocial, que legitima a construção. A invalidação da licença há que preceder a demolição, e, mais que isso, deve ser justificada técnica e legalmente em processo regular, ou seja, no devido processo legal, porque a licença não é ato discricionário, mas ato vinculado ao direito de construir e aos regulamentos administrativos que condicionam essa atividade e regem a expedição do respectivo alvará. (*in* Direito de Construir, Ed. Malheiros, 9ª ed. atualizada, SP, pp. 216-217).

Não se pode admitir, portanto, que, sendo deferido ao particular o licenciamento para a construção, com base no ordenamento jurídico então existente, seja posteriormente determinada a paralisação da obra causando prejuízos imensuráveis ao proprietário, sem que haja a comprovação de que o projeto foi aprovado em desacordo com as normas vigentes.

No caso em análise, não há nos autos qualquer informação de que a construção encontra-se em desconformidade com o projeto apresentado quando do licenciamento ou de qualquer outra irregularidade que obstaria o seguimento da obra. Pelo contrário, pois a sentença expressamente registra que a empresa Endicot diligenciou perante os órgãos ambientais, providenciando o enquadramento de seu projeto às exigências solicitadas, logrando êxito, ao final, na aprovação do seu projeto dentro das normas legais.

*In casu*, verifica-se que as obras para instalação do crematório foram

iniciadas em momento anterior à publicação da lei municipal que alterou o zoneamento, forçando o reconhecimento do direito adquirido do interessado, ressalvado o direito à indenização, se for o caso.

## **2. ÁREA VERDE “AO REDOR” DOS CREMATÓRIOS**

O Decreto Estadual n. 30.570/86 dispõe, em seu art. 17:

Art. 17. Os crematórios devem possuir, ao seu redor, áreas verdes, de no mínimo 20.000m<sup>2</sup>

Argui a Municipalidade a ausência de áreas verdes, pertencentes ao crematório, em área mínima de 20.000m<sup>2</sup>, ao passo que o empreendedor afirma que estas consubstanciam-se em áreas de preservação permanente e floresta nativa, localizadas no entorno do crematório.

Em verdade, trata-se de duas interpretações possíveis, motivo porque deve-se levar a efeito uma interpretação adequada do texto legal, de forma a extrair a essência da norma e a sua razão de ser. Por essa razão, lança-se mão da interpretação teleológica, pela qual se busca adaptar a finalidade da norma às exigências sociais.

O sentido do dispositivo vertente é amenizar os impactos ambientais decorrentes da instalação do crematório, mormente da poluição odorífera resultante da queima de cadáveres. Por essa razão, impõe-se ao empreendedor conservar, ao redor dos crematórios, uma porção de vegetação capaz de bloquear os gases mau-cheirosos provenientes da atividade, levando o legislador a estipular a área de 20.000m<sup>2</sup>.

Nesse sentido, tem-se que a titularidade da vegetação ao redor do crematório não é relevante, haja vista que a lei apenas obriga a sua existência para a contenção dos gases. De fato, uma parcela desta vegetação revela-se pertencente ao crematório, enquanto outra parte é de titularidade do poder público. Em vista do exposto, não há óbice na manutenção da atividade no local, haja vista a impossibilidade do poder público em cortar a vegetação em área de preservação permanente e as florestas nativas.

Não obstante, observa-se que o empreendedor encontrou um local adequado para a instalação da atividade, notadamente por possuir vegetações em todo o redor do crematório, em área bastante superior àquela exigida. Seria de todo inarrazoado fazer interpretação diversa, uma vez que a vegetação existente

(áreas de preservação permanente e florestas nativas) indica ser suficiente à contenção dos gases oriundos do crematório.

Por mais importante, na hipótese da vegetação ao redor do crematório não ser suficiente à dissipação dos gases, quando do funcionamento da atividade, poderá o órgão fiscalizador, por meio de instrumentos ou simples percepção sensorial dos técnicos, devidamente capacitados para tanto, exigirem a adequação das instalações para níveis aceitáveis de lançamento de gases odoríferos.

De fato, há que se fazer uma interpretação sistemática do referido dispositivo legal, não adotada pelo Poder Público, de forma que a razão de ser da norma seja efetivamente cumprida, em respeito aos ditames do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

### 3. COMPETÊNCIA PARA FISCALIZAÇÃO DA OBRA

A competência para proceder a interdição de obras e edifícios, no Município de Içara, é devida ao Secretário do Planejamento, por decorrência da exegese que se faz do § 1º do art. 35 da Lei Municipal n. 841, de 2 de janeiro de 1991, que institui o Código de Obras. Dispõe o dispositivo mencionado:

Art. 35 - Para obtenção do alvará da licença, o interessado apresentará à Prefeitura, se não o houver feito, com o pedido de aprovação do projeto, os seguintes documentos:

[...]

§ 1º - O requerimento solicitando o licenciamento da obra será dirigido ao Secretário de Planejamento e mencionará o nome do proprietário ou possuidor do imóvel e do profissional habilitado responsável dos serviços.

Por inteligência da Lei Complementar n. 140/2011, possui competência para fiscalização do empreendimento, obra ou edificação aquele ente a que for devido o licenciamento da atividade, como se pode inferir do inciso XIII do art. 9º e art. 17:

Art. 9 São ações administrativas dos Municípios:

[...]

XIII - exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida ao Município;

Art. 17. Compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administra-

tivo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada.

Deste modo, tendo em vista que a competência para realizar o licenciamento de obra é atribuída ao Secretário do Planejamento do Município de Içara, a qual é de âmbito local, possui esta a competência para proceder a fiscalização. Esta constatação não exclui, ademais, a competência de outros órgãos fiscalizatórios, como o Corpo de Bombeiros e a Vigilância Sanitária, na atuação para a interdição da obra ou edificação.

Por fim, embora não questionado pelo Promotor de Justiça, sobreleva-se importante averiguar se o procedimento de licenciamento ambiental está de acordo com a legislação.

Do exposto extrai-se as seguintes conclusões:

1. A. a nova lei poderá ser aplicada às consultas de viabilidade, efetivamente, de forma retroativa, em vista da prevalência do interesse público sobre o privado, presente nas questões afetas ao planejamento urbano, zoneamento e limitação do direito de construir.

1. B. o direito adquirido recairá apenas em favor das obras em construção já iniciadas quando do início da vigência da nova legislação.

1. C. o protocolo ou até mesmo, o alvará ou licença concedida configura mera expectativa de direito e não direito, adquirido, sujeitando-se à nova regra urbanística, caso ainda não iniciada a obra.

1. D. caso a obra já tenha sido iniciada, será assegurado o direito à indenização.

1. E. obras ainda não iniciadas deverão se adequar às novas exigências legais da municipalidade, ainda que aprovado o projeto de acordo com a lei vigente na época.

1. F. compete à Municipalidade, no exercício de suas competências constitucionais, avaliar caso a caso, demonstrando o alegado, técnica e legalmente, ou seja, os estudos e razões de ordem urbanística que originaram a alteração do plano diretor para determinada área e, conseqüentemente, oportunizando a defesa e contraprova do interessado, nos moldes do que ocorre por ocasião da expedição do licenciamento.

2. A vegetação existente (áreas de preservação permanente e florestas

nativas) indica ser suficiente à contenção dos gases oriundos do crematório.

3. A competência para a fiscalização da obra em questão é devida ao Secretário do Planejamento do Município, por exegese da lei municipal e da Lei Complementar n. 140/2011.

Sendo estas as considerações, este Centro permanece à disposição dessa Promotoria de Justiça para as complementações e esclarecimentos que se fizerem necessárias.

Destaca-se que as informações técnico-jurídicas remetidas pelos Centros de Apoio não têm caráter vinculativo, conforme preceituam os arts. 33, II, da Lei n. 8.625/93 e 54, VI, da Lei Complementar Estadual n. 197/2000.

### 3 INFORMATIVO TÉCNICO JURÍDICO

**Referência:** Lei n. 6.766/79; Lei n. 4.591/64.

**Assunto:** Loteamento Fechado/Condomínio deitado.

O Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente, no exercício da atribuição prevista no art. 54, VI, da Lei Complementar Estadual n. 197/2000, vem, por meio desta pesquisa, elucidar possíveis dúvidas e divergências sobre os chamados “condomínios deitados ou de lotes” e loteamento fechado, já que os temas vêm repercutindo em conflitos e interpretações controversas nos Municípios Catarinenses.

I- Loteamento e Desmembramento na Lei n. 6.766/79, Parcelamento de Solo Urbano.

É importante comentar, ainda que de forma sucinta, algumas considerações sobre o conceito de loteamento e desmembramento que consta no art. 2º, §§1º e 2º<sup>179</sup> da Lei n. 6.766/79, parcelamento do solo para fins urbanos. Extrai-se que o parcelamento pode ser realizado mediante desmembramento ou loteamento, sendo imprescindível, nos loteamentos, a realização de obras de infraestrutura básica. Acrescenta Eduardo Sócrates Castanheira Sarmiento Filho<sup>180</sup> (2009, p. 19) que “no loteamento há abertura de ruas, e se distingue do desmembramento, já que a gleba é cortada por vias públicas e acaba não necessitando de maiores cuidados urbanísticos”.

Expressa ainda a mencionada Lei que os loteamentos deverão atender os seguintes requisitos:

Art. 4º. Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:

I - as áreas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação

179 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.

180 SARMENTO, Eduardo Sócrates Castanheira F. **Loteamento Fechado ou Condomínio de fato**. Ed. Juruá. Curitiba. 2009.

prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem. (Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999)

II - os lotes terão área mínima de 125m<sup>2</sup> (cento e vinte e cinco metros quadrados) e frente mínima de 5 (cinco) metros, salvo quando o loteamento se destinar a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes;

III - ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não-edificável de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica; (Redação dada pela Lei nº 10.932, de 2004)

IV - as vias de loteamento deverão articular-se com as vias adjacentes oficiais, existentes ou projetadas, e harmonizar-se com a topografia local.

§ 1º A legislação municipal definirá, para cada zona em que se divida o território do Município, os usos permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, que incluirão, obrigatoriamente, as áreas mínimas e máximas de lotes e os coeficientes máximos de aproveitamento. (Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999)

§ 2º - Consideram-se comunitários os equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares.

A Lei do Parcelamento do Solo Urbano do Estado de Santa Catarina Estadual n. 6.063/82<sup>181</sup> expressa sobre os projetos de loteamento:

Art.8º Os projetos de loteamento de que trata a presente Lei deverão atender aos seguintes requisitos:

I - as áreas destinadas a sistema de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário e espaços livres de uso público, não poderão ser inferiores a 35% (trinta e cinco por cento) da gleba;

II - Os lotes terão área mínima de 125 m<sup>2</sup> (cento e vinte e cinco metros quadrados) e frente mínima de 5 (cinco) metros, **salvo quando a legislação municipal determinar maiores exigências**, ou quando o loteamento se destinar à urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes;”

III - ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias, ferroviárias e dutos, é obrigatória a reserva de uma faixa “non aedificandi” de 15 m (quinze metros) de cada lado, salvo maiores exigências estabelecidas em lei federal ou municipal.

§1º O percentual de áreas públicas previsto no inciso I deste artigo poderá ser reduzido nos casos de loteamentos destinados ao uso industrial cujos lotes forem maiores de 15.000 m<sup>2</sup> (quinze mil metros quadrados).

§2º São considerados comunitários os equipamentos de uso

181 Lei n. 6.063/82, do Parcelamento do Estado de Santa Catarina. Disponível em: <http://200.192.66.20/ALESC/PesquisaDocumentos.asp>.



público de educação, saúde, cultural, esporte, lazer, treinamento profissional, associativismo e similares, quando pertencentes ao poder público.

§3º São considerados urbanos os equipamentos públicos de abastecimento de águas industrial e potável, serviços de esgoto, energia elétrica, coleta de águas pluviais, rede telefônica, coleta de lixo, gás canalizado, estações de abastecimento e de tratamento de efluentes doméstico e industriais.

Comenta Márcia da Rosa<sup>182</sup> (p.95) que o loteamento urbano se particulariza como atividade urbanística voltada ao ordenamento territorial e que deriva de mudanças na sua individualidade, originando ruas, logradouros e lotes e também equipamentos urbanos e comunitários, resultando a não aprovação pelo Poder Público e a não observância dos requisitos mínimos legais para esta transformações em um loteamento clandestino.

Álvaro Pessoa<sup>183</sup> enfatiza que, no loteamento, “o terreno loteado perde sua individualidade objetiva transformando-se em lotes que se individualizam como unidades autarquicamente bastantes em si mesma; inexistente o estado e a pluralidade de comunhão; cria-se um bairro, cujo equipamento urbano (inclusive as vias, estradas e caminhos, como públicos que passam a ser com o registro imobiliário) passa a participar do sistema viário local e da orbe municipal”.

José Carlos de Freitas<sup>184</sup> (2005, p. 315) *apud* Roberto Barroso reforça que:

(...) aprovado o loteamento pela municipalidade, os espaços livres, as vias e praças, assim como outras áreas destinadas a equipamentos urbanos tornam-se inalienáveis; e, com o registro do loteamento, transmitem-se, automaticamente, ao domínio público do Município, com a afetação ao interesse público especificado no Plano do Loteamento. Tal transferência dos bens ao domínio público e sua afetação aos fins públicos indicados no Plano de Loteamento independe de qualquer ato jurídico de natureza civil ou administrativa (escritura ou termo de doação) ou ato declaratório de afetação.

Destaca-se ainda, que a legislação federal não impõe um limite máximo da área que poderá ser objeto do parcelamento de solo urbano, devendo a lei estadual ou municipal estabelecer tais limites, atentando para as peculiaridades regionais e locais, conforme expressa o art. 1º, parág. Único da supracitada Lei Federal.

182 ROSA, Márcia da. **Atuação fundiária dos municípios perante os loteamentos clandestinos**. Revista Jurídica Unisul . v. 4, n. 8 - Tubarão: Ed. Unisul, p. 95.

183 PESSOA, Álvaro. **O loteamento e o Condomínio no Desenvolvimento Urbano Brasileiro**. Boletim Informativo do Departamento de Assistência Jurídica e Consultiva aos Municípios, da Secretaria de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, n. 40, ano IV, dezembro de 1978.

184 DE FREITAS, José Carlos. **Loteamentos Fechados: Uma realidade na ilegalidade**. Manual Prático da Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo. Ministério Público do Estado de São Paulo.2005

## II- Loteamento Fechado

No que toca ao surgimento do conceito conflitante de loteamento fechado, Hely Lopes Meirelles<sup>185</sup> aclara que não há diploma legal que oriente a sua formação, mas frisa a possibilidade de lei municipal tratar do tema, além de afirmar que:

“Loteamentos especiais’ estão surgindo, principalmente nos arredores das grandes cidades, visando a descongestionar as metrôpoles. Para esses loteamentos não há, ainda, legislação superior específica que oriente a sua formação, mas nada impede que os Municípios editem normas urbanísticas locais adequadas a essas urbanizações. E tais são os denominados ‘loteamentos fechados’, ‘loteamentos integrados’, ‘loteamentos em condomínio’, com ingresso só permitido aos moradores e pessoas por eles autorizadas e com equipamentos e serviços urbanos próprios, para auto-suficiência da comunidade. Essas modalidades merecem prosperar. Todavia, impõe-se um regramento legal prévio para disciplinar o sistema de vias internas (que em tais casos não são bens públicos de uso comum do povo) e os encargos de segurança, higiene e conservação das áreas comuns e dos equipamentos de uso coletivo dos moradores, que tanto podem ficar com a Prefeitura como com os dirigentes do núcleo, mediante convenção contratual e remuneração dos serviços por preço ou taxa, conforme o caso.

Toshio Mukai<sup>186</sup> (2014, p. 2) explica que, com a aprovação do loteamento pelo município nos moldes da Lei n. 6.766/79, “(...) é criada uma lei municipal autorizando o fechamento do loteamento, e a construção de uma entrada fiscalizada, onde poderão entrar no local somente os moradores e as pessoas devidamente identificadas”.

Acrescenta ainda o autor que a Lei n. 6.766/79:

(...) autoriza o Executivo a outorgar a uma sociedade legalmente criada pelos adquirentes de lotes a concessão de direito real de uso das áreas públicas, ficando a sociedade com todas as responsabilidades pela manutenção, conservação e melhoria das áreas concedidas, inclusive pela coleta de lixo e fornecimento de água.

Ao encontro Luiz Antonio Scavone Junior<sup>187</sup> comenta ser o loteamento fechado o resultado da subdivisão de uma gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação e de logradouros públicos, cujo perímetro da gleba original, ao final, é cercado ou murado de modo a manter

185 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 11ª ed., São Paulo: Malheiros, 2000, p. 468/469

186 MUKAI, Toshio. **O condomínio deitado: estudo doutrinário e jurisprudencial**. São Paulo. Estudo solicitado pelo Coordenador Geral dos Centros e Apoio Operacional do Ministério Público do Estado de Santa Catarina. 2014.

187 Disponível em: <http://www.scavone.adv.br/index.php?loteamento-loteamento-fechado-e-loteamento-irregular>.

acesso controlado. Explica ainda que:

Nesse caso, os proprietários, mediante regulamento averbado junto à matrícula do loteamento, são obrigados a contribuir para as despesas decorrentes da manutenção e conservação dos espaços e equipamentos públicos que passam ao uso exclusivo por contrato administrativo de concessão entre o Município e uma associação criada para esse fim. Mister se faz acentuar que a aprovação do loteamento fechado em nada difere do loteamento comum, com o acréscimo de alguns elementos (...). Todavia, a lei n. 6.766/79 nada dispôs acerca do loteamento fechado, até porque na década de setenta não havia tanta insegurança pública quanto a que existe atualmente. (grifo nosso)

Sobre o fenômeno da insegurança pública e das demais deficiências decorrentes do Poder Público, Danielle Machado Soares (1999, p.82) instrui que:

A insuficiência do poder público quanto às questões de segurança, higiene, abastecimento de água, conservação de vias e logradouros públicos de uso comum do povo, levou os proprietários de lotes individuais a se agruparem informalmente, de modo a comportarem-se como condôminos, sem que houvesse efetiva relação condominial. Esses proprietários, através de associações, denominadas de condomínio de adesão, ou irregulares ou de fato, elegiam a figura de um administrador, para que tomasse frente face as suas necessidades, e desse modo contratavam serviços de terceiros para suprir a deficiência provocada pelo ente público. Na realidade, o que a coletividade fez foi criar um mecanismo voltado para preencher essa omissão, sem se preocupar com os moldes impostos pelo legislador. (Grifo nosso).

Sarmiento Filho (2009, p. 24) complementa e contrapõe, arguindo que o loteamento fechado se afasta do loteamento regulado pela Lei n. 6.766/79, já que as vias de circulação que cortam este tipo de empreendimento têm a sua utilização destinada somente para seus adquirentes. Além de frisar que a legislação federal não contempla esse tipo de parcelamento de solo urbano e aclara que:

Os moradores de tais localidades criam serviços para manutenção dos espaços privatizados, confeccionando um regulamento da vida comunitária do loteamento, à semelhança do que ocorre com a convenção de condomínio no regime atual do Código Civil e da antiga Lei n. 4.591/64. Esta convenção, toda vida, não ingressa no registro imobiliário por falta de previsão legal. Para aumentar o aspecto da legalidade, é comum se efetuar o registro dessas convenções nos cartórios de títulos e documentos, que não têm impedimento para aceitá-las, embora o façam somente para efeito de conservação do documento, na forma do art. 127, VII, da Lei n. 6.015/73. Cria-se, toda via, a falsa impressão de que existe um condomínio legalmente instituído. (2009, p. 24-25)

*No que tange ao parcelamento urbanístico do solo, José Afonso da Silva<sup>188</sup> (1981,*

188 DA SILVA, José Afonso. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo, RT, 1981. P.379

p. 379) *acentua que, em todas as suas formas, irá se sujeitar às normas urbanísticas estabelecidas na legislação municipal. Neste sentido, Luiz Antonio Scavone Junior conclui que o Município poderá autorizar o fechamento do loteamento e a restrição de uso dos bens públicos aos seus proprietários através da concessão de uso que estabelece a Lei municipal.*

Não há como negar que as ruas, praças e demais espaços livres, no ato do registro do loteamento passam para o domínio do Município, inferência que se extrai do artigo 22 da Lei nº 6.766/79. Entrementes, através de ato administrativo, ou seja, através de contrato particular de concessão de uso de bens públicos e Lei Municipal dispondo acerca dessa concessão, pode o Município afetar seus bens, ou seja, destiná-los a categoria de bens de uso especial nos moldes do artigo 99.

inciso II do Código Civil. Ao contrário dos bens de uso comum, em que a regra é a liberdade de todos para a utilização, nos bens de uso especial ou privativo, a liberdade desaparece por força das circunstâncias, convergindo e fixando-se na pessoa dos usuários que preenchem os requisitos estabelecidos para a referida outorga privilegiada.

José Carlos de Freitas (2005, p.314), Promotor de Justiça do Estado de São Paulo, observa que este tipo de loteamento favorece, na prática, a privatização do uso das áreas públicas dos loteamentos (áreas verdes e institucionais, sistemas de lazer, ruas e praças, etc.), que na realidade são vocacionadas ao uso coletivo. Ressalta, ainda, o autor (2005, p. 322) que estes tipos de loteamentos:

(...) são fechados por ato do loteador ou de uma associação de moradores, demonstrando a sua ilegalidade. Com efeito, “os tais loteamentos fechados” juridicamente não existem; não há legislação que os ampare, constituem uma distorção e uma deformação de duas instituições jurídicas: do aproveitamento condominial de espaço e do loteamento ou do desmembramento. É mais uma técnica de especulação imobiliária, sem as limitações, as obrigações e os ônus que o Direito Urbanístico impõe aos arruadores e loteadores do solo.

Corroborando esse entendimento o Estatuto da Cidade<sup>189</sup>, Lei n. 10.257/01, ao frisar que as normas estabelecidas são de ordem pública e de interesse social, regulando o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo e do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Freitas (2005, p. 339), complementando, declara que “portanto, contrapõe-se ao uso da propriedade urbana (privada ou pública) em benefício do individualismo, do conforto exclusivo de poucos, da propriedade só como direito, destituída de sua função social”.

<sup>189</sup> Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei. Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

O supracitado autor, sobre o tema, concluiu que:

Como qualquer loteamento, eles contêm espaços públicos de uso comum do povo (sistema viário, praças, áreas verdes, áreas institucionais), mas que são privatizados. Trazem para uma gleba outrora indivisa, uma comunidade emergente (mais gente) que se abastece de água, energia elétrica, produz resíduos e utiliza rede de esgoto, trafega pela cidade com seus veículos, vale dizer, são mais pessoas que utiliza os mesmos serviços e equipamentos públicos como os demais municípios. (...) necessária uma revisão dos loteamentos fechados já implantados, das leis municipais que os prevejam (...), e uma nova postura perante a diretriz do inciso IX do art. 2º<sup>190</sup> da Lei n. 10.257/01, ao menos para se exigir os ônus, além dos bônus, consistentes na cobrança de tributos imobiliários e de serviços urbanos diferenciados e mais expressivos (art. 47), na alocação das áreas institucionais para fora do empreendimento, para livre acesso a todos, e na prestação de serviços ou realização de obras para as comunidades mais carentes, desde que a contrapartida exprima equilíbrio entre, de um lado, o valor da mais-valia que esses empreendimentos agregam aos empresários do setor aos proprietários dos respectivos lotes, e, de outro, a retribuição social.

Freitas (2005, p. 323) *apud* Diógenes Gasparini atenta que a Administração Pública ao consentir na criação deste tipo de loteamento comete ato ilegal, pois não se submetem aos ditames do Código Civil e da Lei de Condomínio, além de acentuar que os Municípios não possuem competência para legislar sobre matéria de condomínio.

Opondo-se, Elvino Silva Filho (1999, p. 69) enfatiza que o loteamento fechado deverá ter seu projeto aprovado pela Municipalidade, seguindo o rito previsto na Lei n. 6.766/79.

### III - Condomínio deitado, de lotes ou horizontal.

Mukai (2014, p. 3) explica que o chamado condomínio deitado, de lotes ou loteamento horizontal, e rege-se pela Lei n. 4.591/64, já que aborda as propriedades exclusivas e co-propriedades (partes comuns), não sendo possível a aplicação da Lei de Parcelamento de Solo Urbano.

Frisa o autor que “não há, portanto, como se exigir a aplicação da Lei n. 6.766/79 aos condomínios aprovados e previstos pelo artigo 8º<sup>191</sup> da Lei n.

190 Art. 2. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

191 Art. 8º Quando, em terreno onde não houver edificação, o proprietário, o promitente comprador, o cessionário deste ou o promitente cessionário sobre ele desejar erigir mais de uma edificação, observar-se-á também o seguinte: a) em relação às unidades autônomas que se constituírem em casas térreas ou assobradadas, será discriminada a parte do terreno ocupada pela edificação e também aquela eventualmente reservada como de utilização exclusiva dessas

4.591/64, porque as áreas comuns são de co-propriedade dos proprietários das casas térreas ou assobradas, e não podem ser do poder público municipal."

Observa-se que a afirmação supramencionada está de acordo com o entendimento legal estabelecido, porém o que não pode suceder é a utilização de lotes contíguos de forma a se "comportarem" como condomínio de lotes, frisa-se que esse pode existir desde que se origine da forma mencionada pelo autor e possua áreas comuns.

*O condomínio deitado ou de lotes é completamente diverso do loteamento e desmembramento, regulados pela Lei n. 6.766/79, pois de acordo com Luiz Antonio Scavone "a Lei de parcelamento do solo urbano tem o intuito de subdividir uma gleba em lotes destinados à edificação, já a Lei de condomínio em edificações e incorporações imobiliárias, tem como característica o ato de incorporar<sup>192</sup> e construir". Além de apontar que só por essa análise "[...] já seria bastante para inadmitir-se "condomínio de lotes" ou condomínio deitado sem que haja construção pelo incorporador".*

*Observa Marco Aurélio da Silva Viana que: "a) não se pode falar em loteamento porque esse vocábulo exprime a divisão de uma gleba com o aparecimento de unidades menores; b) inexistente disciplina legal específica, não se aplicando o Código Civil ou a Lei nº 4.591/64; c) o art. 8º só tem aplicação a áreas de dimensão reduzidas no interior de quadras; d) à ausência de disciplina específica, a administração pública fica inibida de permitir o parcelamento; [...]"*

Sarmiento Filho (2009, p. 38) expõe que a figura do art. 8º da supracitada Lei aborda uma modalidade especial de aproveitamento da área condominial, pois, além dos espaços reservados para jardins ou quintais das residências, há também os locais de uso comum (vias internas, guaritas e clubes esportivos, etc.).

Expõe Caio Mário da Silva (2001, p. 71) sobre essa modalidade condominial:

Diversamente da propriedade horizontal típica, em que cada unidade se vincula apenas a quota ideal do terreno e partes comuns,

---

casas, como jardim e quintal, bem assim a fração ideal do todo do terreno e de partes comuns, que corresponderá às unidades; b) em relação às unidades autônomas que constituírem edifícios de dois ou mais pavimentos, será discriminada a parte do terreno ocupada pela edificação, aquela que eventualmente for reservada como de utilização exclusiva, correspondente às unidades do edifício, e ainda a fração ideal do todo do terreno e de partes comuns, que corresponderá a cada uma das unidades; c) serão discriminadas as partes do total do terreno que poderão ser utilizadas em comum pelos titulares de direito sobre os vários tipos de unidades autônomas; d) serão discriminadas as áreas que se constituírem em passagem comum para as vias públicas ou para as unidades entre si.

192 Art. 28. As incorporações imobiliárias, em todo o território nacional, reger-se-ão pela presente Lei. Parágrafo único. Para efeito desta Lei, considera-se incorporação imobiliária a atividade exercida com o intuito de promover e realizar a construção, para alienação total ou parcial, de edificações ou conjunto de edificações compostas de unidades autônomas.(grifo nosso).

aqui existe uma unidade autônoma, uma parte do terreno edificado, uma parte de terreno reservada como utilidade exclusiva para jardim ou quintal e ainda a fração ideal sobre o que constitui o condomínio [...]. (grifo nosso).

Álvaro Pessoa ressalta que:

As questões que emergem da modalidade de expansão urbana denominada “condomínial” são sobretudo as seguintes: ocorrência de praças e ruas particulares (não são logradouros públicos); possibilidade de bloquear o acesso ao condomínio aos comuns do povo, através de portão ou portaria dividindo solo público e privado. Inexistem, por conseguinte estradas ou vias públicas na área condomínial de que cuida o mencionado art. 8º da lei especial de incorporação e condomínio.

No Estado de Santa Catarina, muitos empreendimentos vêm apresentando sob a formatação do condomínio horizontal de lotes, fundamentando sua validade no art. 3º do Decreto-lei n. 271/67<sup>193</sup> c/c o art. 8º da Lei n. 4.591/64. Sobre o condomínio horizontal de lotes, João Pedro Lamana Paiva<sup>194</sup>, explica que:

(...) esta modalidade de empreendimento **difere de outras formas de aproveitamento do solo urbano, como o loteamento fechado ou o próprio condomínio edilício**. Embora apresentando alguma similitude com o loteamento fechado, com este não se confunde porque **no condomínio horizontal de lotes não há necessidade de transferência de áreas (ruas, áreas verdes e áreas institucionais) para o Poder Público municipal e a concessão de uso destas áreas ao proprietário/empreendedor**. Na modalidade ora comentada, as áreas que seriam destinadas à municipalidade permanecem sendo particulares e se destinam, via de regra, ao acesso de cada unidade autônoma (lote) ao logradouro público. **O condomínio edilício exige, para a sua instituição, a prévia construção (edificação) do empreendimento. No condomínio horizontal de lotes, por força do artigo 8º e alíneas “a”, “c” e “d”, da Lei Federal n.º 4.591/64 e do artigo 3º do Decreto-lei n.º 271/67, equipara-se as obras de infra-estrutura à construção da edificação**. Logo, a realização das obras de infra-estrutura pelo empreendedor supre a necessidade de construção do prédio (casa/edifício), pois o requisito legal já estará atendido. Assim, a unidade autônoma será o lote e não a edificação sobre este. Com isso, admitir-se-á a cada titular de unidades autônomas a livre utilização e exploração do bem imóvel da forma que melhor lhe aprouver, desde que respeitadas as normas de ordem pública e as prévias estipulações constantes da convenção de condomínio.

193 Art 3º Aplica-se aos loteamentos a [Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964](#), equiparando-se o loteador ao incorporador, os compradores de lote aos condôminos e as obras de infra-estrutura à construção da edificação.

§ 1º O Poder Executivo, dentro de 180 dias regulamentará este decreto-lei, especialmente quanto à aplicação da [Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964](#), aos loteamentos, fazendo inclusive as necessárias adaptações.

§ 2º O loteamento poderá ser dividido em etapas discriminadas, a critério do loteador, cada uma das quais constituirá um condomínio que poderá ser dissolvido quando da aceitação do loteamento pela Prefeitura.

194 Oficial Registrador da Comarca de Sapucaia do Sul/RS. Disponível em: <http://registreimoveis1zona.com.br/>.

Portanto, para a implementação desta espécie de empreendimento (condomínio horizontal de lotes), é mister que o proprietário/empreendedor apresente ao Ofício do Registro de Imóveis os seguintes documentos: **a)** um requerimento solicitando o registro da instituição condominial em que conste referência expressa aos dispositivos legais supracitados; **b)** um projeto devidamente aprovado pela municipalidade, a qual deverá conter legislação que autorize a aprovação deste tipo de empreendimento, contendo o que segue: **b.1)** um memorial descritivo informando todas as particularidades do empreendimento (descrição das unidades autônomas contendo especialmente as áreas privativa, comum e total e a fração ideal correspondente na área total etc.); **b.2)** planta de lotes; **b.3)** planilha de cálculo de áreas; **b.4)** planilha de custos da realização da infra-estrutura; **c)** uma convenção de condomínio, na qual deverão estar previstas, entre outras cláusulas previstas em lei, as formas e características que cada construção poderá apresentar; e **d)** a anotação de responsabilidade técnica (ART) do responsável pelo projeto.

Frise-se que poderá haver a realização de incorporação imobiliária para a consecução do **condomínio horizontal de lotes e, neste caso, a documentação a ser exigida pelo Registrador Imobiliário será a constante do artigo 32 da Lei Federal n.º 4.591/64.** (grifo nosso).

Já Melhim Namem Chalhub<sup>195</sup> informa que o condomínio fechado ou condomínio deitado “é composto por apartamentos ou casas, caracteriza-se pela divisão do terreno em quinhões, ao quais essas unidades imobiliárias se vinculam”.

Ilustra Elvino Silva Filho<sup>196</sup> algumas características:

- Refere-se a casas térreas ou assobradadas, **e não a lotes de terrenos.**
- Essas casas constituirão as unidades autônomas do conjunto ou das vilas, e nessas unidades autônomas estarão incluídas as áreas destinadas a utilização exclusiva das casas, tais como jardim e quintal. (grifo nosso).
- O adquirente dessa unidade autônoma (casa, jardim e quintal) será proprietário dessa unidade e de parte ideal na totalidade do terreno ou da gleba, onde será construída a ‘vila’ ou ‘conjunto residencial’.
- Além dessa fração ideal na totalidade da gleba, o adquirente da unidade autônoma terá, também, uma parte ideal nas coisas comuns, e nessas coisas comuns estarão incluídas as vias de comunicação, áreas verdes, construções em comum, tais como: salões de jogos, piscinas, equipamentos para esportes etc.
- **Referindo-se a casas térreas ou assobradadas, o projeto deverá ser aprovado pela Prefeitura Municipal e o proprietário da totalidade da gleba que tomar a iniciativa da construção dessas**

195 CHALHUB Melhim Namem. Revista de Direito Imobiliário. n. 67, jul/dez-2009, p. 109/110).

196 FILHO, Elvino Silva, **Questões de Condomínio no Registro de Imóveis**, São Paulo. Malheiros.1999, p. 69.



**casas será um incorporador e deverá, então, estar submetido às exigências do art. 32 da Lei 4.591/64 (art. 68 da mesma Lei).**

-O conjunto residencial, composto de casas térreas ou assobradadas, poderá ser fechado, cercado ou murado, de modo que as vias internas de comunicação tenham saída para a via pública, através do controle de um portão de entrada

Percebe-se, por meio do exposto, que o “condomínio horizontal ou deitado” é marcado por ser uma área privativa, com praças e ruas particulares, onde o acesso da comunidade só acontece por meio de autorização dos moradores. Salienta-se que, para a construção do condomínio, o projeto deverá ser aprovado pela Prefeitura e seguir os ditames da Lei n. 4.591/64.

#### **IV- Distinções e semelhanças do loteamento fechado e do condomínio deitado , de lotes ou horizontal.**

De acordo com Sarmento Filho (2009, p. 41), o condomínio de casas se distingue da figura do loteamento, pois, no loteamento, a área é recebida pelo adquirente com exclusividade, sem qualquer vínculo com as recebidas por seus vizinhos. No condomínio de casas, o adquirente possui um domínio sobre uma unidade condominial que corresponde a uma fração ideal sobre o terreno comum.

Visualiza-se que, nos condomínios, as vias de circulação e os demais espaços que constituem o interior do condomínio são de propriedade privada, enquanto os loteamentos são dotados de vias e praças públicas, sendo essa divergência um dos pontos mais relevantes.

Rodrigo Bernardes Braga<sup>197</sup> (2004, p. 22) ao encontro com a exposição do autor, salienta que:

Não há como deixar de reconhecer a dificuldade de estabelecer as principais diferenças entre as duas figuras jurídicas apontadas. Mesmo os mais renomados autores deixam-se trair em meio a confusões insidiosas, como foi o caso de Hely Lopes Meirelles e Eurico de Andrade Azevedo. O simples fato de em ambos os institutos as vias internas e os espaços livres ficarem restritos aos moradores aproximou e muito o loteamento fechado do condomínio deitado. Essa é, ao nosso ver, a razão precípua para a verdadeira mixórdia que se estabeleceu nesse ponto. (grifo nosso).

Complementa e conclui Diogenes Gasparini<sup>198</sup> (2005, p.17) que:

197 BRAGA, Rodrigo Bernardes. **Parcelamento do Solo Urbano**. Rio de Janeiro:Lumen Juris, 2004.

198 GASPARINI, Diogenes. Aspectos Jurídicos do Plano Diretor. **Temas de Direito Urbanístico**. São Paulo. Imprensa Oficial e Ministério Público do Estado de São Paulo, 2005. v.4.

(...) o nosso ordenamento jurídico não acolhe os loteamentos qualificados como “fechados”, “especiais”, “em condomínio” nos termos da definição posta. Destarte, qualquer pedido nesse sentido deve ser indeferido e exigido que urbanização se faça nos moldes da legislação existente sobre o parcelamento do solo urbano e de expansão urbana. (grifo nosso)

Elvino Silva Filho<sup>199</sup> observa que todas as formas de loteamento que têm sido feitas à margem da Lei 6.766/79 acabam por causar grandes transtornos aos Municípios, já que “os loteamentos fechados, que se tem formado, no mais das vezes, à revelia das Prefeituras, acabarão mais cedo ou mais tarde, entravando a expansão da zona urbana, pela impossibilidade de integração das vias internas ao sistema viário do Município”.

O preclaro José Afonso da Silva assim se manifestou acerca do tema, em relação ao artigo 8º da Lei de Condomínios e Incorporações:

“Esse dispositivo, na real verdade, tem sido usado abusivamente para fundamentar os tais loteamentos fechados. Fora ele estabelecido, certamente, não para tal finalidade, mas para possibilitar o aproveitamento de áreas de dimensão reduzida no interior de quadras, que, sem arruamento, permitam a construção de conjuntos de edificações, em forma de vilas, sob o regime condominial. Em situação como essa, a relação condominial é de grande utilidade, como na chamada “propriedade horizontal”, quando, no entanto, a situação extrapola desses limites, para atingir o parcelamento da gleba com verdadeiro arruamento e posterior divisão das quadras em lotes, ou quando se trata apenas da subdivisão de quadra inteira em lote, com aproveitamento das vias de circulação oficial preexistentes, então aquele dispositivo não pode mais constituir fundamento do aproveitamento, em forma de condomínio, porque aí temos formas de parcelamento urbanístico do solo, que há de reger-se pelas leis federais sobre loteamento e pelas leis municipais sobre a matéria urbanística, aplicáveis a esse tipo de urbanificação. Temos tido “loteamentos fechados” até com mais de 1.000 casas de residência, com arruamentos e tudo o mais que é próprio do processo de loteamento. As prefeituras deverão negar autorização para esse tipo de aproveitamento do espaço urbano, exigindo que se processe na forma de plano de arruamento e loteamento ou de desmembramento, que não se admite sejam substituídos por forma condominial, como se vem fazendo. Vale dizer, os tais “loteamentos fechados” juridicamente não existem; não há legislação que os ampare, constituem uma distorção e uma deformação de duas instituições jurídicas: do aproveitamento condominial de espaço e do loteamento ou desmembramento. É mais uma técnica de especulação imobiliária, sem as limitações, as obrigações e os ônus que o Direito Urbanístico impõe aos arruadores e loteadores do solo.”

Já Toshio Mukai (2014, p. 10) *apud* Marco Aurélio S. Viana destaca que, apesar de haver semelhanças entre o condomínio deitado e o loteamento fe-

199 (Apelação Cível 2.349-0; Origem: Patrocínio; DJE de 24.11.83, caderno 1, p.23; *apud* Elvino Silva Filho. Ob. cit. pp. 32 e 33).

chado, há diferenças. Declara o autor que:

A par das semelhanças temos as diferenças, que merecem ser detalhadas, também, e que fazemos de forma que se segue: a) – no loteamento fechado as vias de comunicação, praças e espaços livres pertencem ao Município. Para que o uso fique restrito aos proprietários é indispensável lançar mão de um dos instrumentos que indicamos (concessão de direito real de uso, permissão de uso, concessão de uso). No loteamento horizontal não há nem ruas, nem praças, nem áreas públicas. Constituído com base na Lei n.º 4.591/64, art. 8º, tais espaços integram o domínio dos comunistas;

b) – o loteamento fechado, em que pese ser constituído a par da Lei n.º 6.766/79, não encontra texto legal que a ele se aplique de forma específica.(...) Trata-se sim de Condomínio (deitado); (...) se apoia nos vigorantes dispositivos da Lei n.º 4.591/64, e mais especificamente no art. 8º e no art. 68, este último dispendo a respeito da incorporação imobiliária.

c) – o loteamento fechado implica em parcelamento do solo, vale dizer, na divisão de “uma grandeza territorial em número legalmente limitado a grandezas territoriais menores, regidas e protegidas pelo direito” (Sérgio A. Frazão Couto, Manual Teórico e Prático do Parcelamento Urbano, p. 5).(…) Partindo desse conceito, parcela da doutrina sustenta que isso não ocorre no loteamento horizontal, porque nesse a gleba não perde sua originalidade objetiva, em que pese a sensível transformação jurídica. É mantido o estado de indivisão (Diógenes Gasparini. Loteamento em Condomínio, in O Estado de São Paulo, de 25/04/81, p. 59. Elvino Silva Filho, Loteamento Fechado, cit. p. 31).

– considerando o princípio apontado na alínea “c”, supra, o objeto do direito de propriedade, no loteamento fechado, é o lote de terreno, com todas as particularidades e exigências da Lei n.º 6.766/79, enquanto que no loteamento horizontal, o domínio incidirá sobre uma fração-ideal nas partes comuns e sobre a parte do terreno ocupada pela edificação, bem como naquela que for reservada à utilização exclusiva do condômino; e) – para aqueles que só admitem o loteamento horizontal em havendo edificação, o negócio jurídico envolveria uma unidade autônoma (casa térrea ou assobradada) que poderia ter área de utilização exclusiva (quintal, jardim, etc.) enquanto no loteamento fechado o objeto seria o lote, que resultaria da subdivisão da gleba primitiva”. (...) **só há condomínio deitado se houver a venda de lotes com casas térreas ou assobradadas (art. 8º da Lei n.º 4.591/64).** Daí não se pode falar, neste caso, na aplicação da Lei n.º 6.766/79, que admite a venda somente de lotes. Diz mais o autor: “O loteamento horizontal quando envolve edificação, seja naquelas hipóteses em que o titular do domínio desenvolve o empreendimento para venda após sua conclusão, seja em outras, em que a venda se faz durante o empreendimento, não encontra oposição. Seu estudo será desenvolvido com apoio no artigo 8º da Lei n. 4.591/64, no art. 68 da mesma Lei, e em outros dispositivos da Lei sobre condomínios e incorporações imobiliárias pertinentes” (p. 91).” (Grifo nosso).

Nos loteamentos fechados, encontra-se a ideia da unidade dominial individualizada, que surge do parcelamento, e da criação de espaços públicos

para uso da comunidade (bem de uso comum do povo), os quais, dotados de equipamentos urbanos e comunitários, possibilitam a formação e o avanço das cidades.

O ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal, Eros Grau<sup>200</sup>, explicita que os denominados “loteamento em condomínio” ou loteamentos fechados revelam-se como uma forma de burlar às exigências elencadas pela Lei n. 6.766/79, parcelamento do solo urbano, já que “na medida em que sua instituição não se dá em razão de iniciativa de incorporação imobiliária regida pela Lei 4.591/64, porque o empreendedor não assume a obrigação de neles edificar casas, como preceitua o art. 8º desse diploma”.

O Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina já se manifestou por meio do Agravo de Instrumento de n. 2012.085241-3, em que foi Relator o Excelentíssimo Desembargador Dr. Pedro Manoel Abreu, e orientou que os loteamentos em geral devem ser regulados pela Lei n. 6.766/79, além de frisar a necessária distinção entre os conceitos de loteamento fechado ou condomínio de casas, do condomínio (horizontal ou edilício).

O referido acórdão declarou que:

A Lei n. 4.591/64 **dispõe sobre os condomínios em edificações** e demais incorporações imobiliárias, enquanto a Lei n. 6.766/79, dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, que, nos termos de seu art. 2.º “poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento”, observadas as disposições da Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes. Significa, noutras palavras, que a criação de loteamentos e desmembramentos será regulada pela Lei 6.766/79 e as edificações e incorporações, se estabelecidas em condomínio, pela Lei n. 4.591/94 e legislação correlata, conforme a especialidade adotada. (...) **O equívoco reside em confundir o que se denomina de “condomínios de lotes” ou “loteamentos fechados”, com o instituto do condomínio propriamente dito (horizontal ou edilício).** Daí porque, **erroneamente**, a agravada quer fazer crer que há alguma possibilidade de manter a realidade fática como está. Bem se diga que o cognominado **“loteamento fechado” é uma espécie derivada do condomínio horizontal**, com algumas particularidades que devem ser mencionadas. **O condomínio horizontal é o aproveitamento do espaço de uma determinada área de terra, onde não existem ruas, praças ou áreas públicas. Tudo que integra o condomínio pertence aos co-proprietários, que não têm a obrigação legal de ceder espaços comuns ao Município.** Essa modalidade segue regulada pela Lei n. 4.591/94. Difere o condomínio horizontal do **loteamento fechado**, pois neste **existe subdivisão de uma área de terra em lotes destinados à edificação, com abertura de novas vias de circulação, logradouros públicos ou até mesmo ampliação das**

200 GRAU, EROS. *Condomínio Horizontal Edificado*, in Revista de Direito Público, Vol. 79, p. 199, jul/set 1986

**vias existentes. Há, pois, vias e logradouros públicos nesse tipo de parcelamento do solo urbano. Como se vê, diferentemente do que ocorre no condomínio horizontal, aqui as vias públicas pertencem ao Município. (...) Os loteamentos fechados nada mais são do que parcelamentos do solo, muito embora, sob o aspecto registral, possam eles ser instituídos, forte no art. 8.º da Lei n. 4.591/94, mediante convenção de condomínio.** Tal circunstância, aliás, foi objeto do Provimento n. 13/94, da CGJ desta Corte, que vedou o registro de condomínios que pudessem desencadear burla à Lei do Parcelamento do Solo Urbano. Esse é mais um grave ponto a ser observado na solução definitiva da contenda. A bem da verdade, as distinções acima recomendam que **não se confundam os institutos loteamento e condomínio, este em vista de que a área a ser desmembrada pertence exclusivamente aos co-proprietários. Quanto aos primeiros, são entrecortados por vias públicas, tal qual afirmado antes.** Sobre o tema, esta Corte já decidiu, em acórdão da lavra do signatário:

Ação civil pública. Constitucional e Administrativo. Condomínio, Loteamentos fechados e “condomínios de casas”, criados e incorporados irregularmente sem o devido exercício do poder-dever de polícia municipal. Decisão que obriga o ente federado a exercer efetivamente tal poder, bem como abster-se de regularizar edificações que desrespeitem a Lei de Parcelamento do Solo Urbano e normas correlatas. Acerto. Alegada impossibilidade de incidência da Lei n. 6.766/79 aos denominados “condomínios de casas” ante a existência de regramento próprio (Lei 4.591/64). Inocorrência. **Distinção necessária entre os institutos do condomínio (horizontal ou edifício), do loteamento fechado ou de condomínios de casas, estes dois últimos submetidos à Lei 6.766/79.**

**Não há que confundir os institutos do condomínio e do loteamento fechado ou condomínio de casas.** No primeiro, há um todo, um único imóvel dividido em frações ideais entre os co-proprietários. Não há vias ou logradouros públicos, pois tudo o que nele consta pertence aos co-titulares do domínio. No loteamento fechado ou condomínio de casas, há o cercamento de vários imóveis entrecortados por vias e logradouros públicos, controlando-se, porém o acesso público, mediante concessão onerosa do Poder Público a particulares. **Os loteamentos, fechados ou não, submetem-se aos ditames da Lei de Parcelamento do Solo Urbano.** (grifo nosso).

O Superior Tribunal de Justiça apresenta o mesmo entendimento, já que deixa claro que a Lei n. 6.766/79 deverá ser aplicada aos loteamentos em geral e a Lei n. 4.591/64 nos casos em que se verificar condomínio horizontal ou deitado.

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPUGNAÇÃO DE ATO DE INCORPORAÇÃO IMOBILIÁRIA. **CONDOMÍNIO ESPECIAL HORIZONTAL DE CASAS (LEI 4.591/64).** ALEGADA BURLA AO SISTEMA DE LOTEAMENTO URBANO PREVISTO NA LEI 6.766/79. NÃO CONFIGURAÇÃO. INCORPORADORA. RESPONSABILIDADE PELA CONSTRUÇÃO. ATRIBUIÇÃO AOS ADQUIRENTES DO IMÓVEL. POSSIBILIDADE. CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS PREVISTOS NA LEI 4.591/64.

## SÚMULAS 5 E 7/STJ.

1. O recurso especial não é viável quanto à alegada ofensa ao art. 32 da Lei Municipal 3.525/98, tendo em vista o enunciado 280 da Súmula do eg. Supremo Tribunal Federal.

2. O loteamento, disciplinado pela Lei 6.766/79, difere-se do condomínio horizontal de casas, regulado pela Lei 4.591/64 (art. 8º). E a diferença fundamental entre o loteamento (inclusive o fechado) e o condomínio horizontal de casas consubstancia-se no fato de que no primeiro há mero intuito de edificação (finalidade habitacional), sem que, para tanto, haja sequer plano aprovado de construção. No segundo, no entanto, se ainda não houver a edificação pronta ou em construção, deve, ao menos, existir aprovação de um projeto de construção.

Na hipótese dos autos, a colenda Corte Estadual - com base na análise do projeto de implantação de condomínio de casas previamente aprovado pela Prefeitura, do memorial descritivo das especificações da obra, do ato de incorporação do condomínio registrado no Cartório de Registro de Imóveis, bem como dos contratos de compra e venda entabulados entre os adquirentes das unidades autônomas e a incorporadora - concluiu que se tratava de verdadeiro condomínio horizontal de casas e de incorporação imobiliária, e não de loteamento. Entendeu, nesse contexto, que foram cumpridos os requisitos previstos na Lei 4.591/64. Além disso, concluiu que não houve a alegada burla ao regramento cogente da Lei 6.766/79, **uma vez que não ficou comprovada nenhuma intenção da incorporadora no sentido de vender unicamente lotes de terreno.**

O fato de a incorporadora não ficar responsável pela edificação direta das casas do condomínio não caracteriza, por si só, burla ao sistema de loteamento previsto na Lei 6.776/79. Ao contrário, o art. 29 da Lei 4.591/64 expressamente prevê essa possibilidade, permitindo ao incorporador, quando não for também construtor, escolher tão somente alienar as frações ideais, sem se compromissar com a execução direta da construção do empreendimento incorporado, de modo que esta poderá ser contratada, em separado, pela incorporadora ou pelos adquirentes do imóvel, com terceiro - o construtor. Nessas hipóteses, para que fique caracterizada a vinculação entre a alienação das frações do terreno e o negócio de construção, basta que o incorporador, no ato de incorporação, providencie, perante a autoridade administrativa competente, a aprovação de projeto de construção. (...)7. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, improvido.(STJ. RESP 709403. Rel. Ministro Raul Araújo. Quarta Turma. DJe 10/2/2012).

*Compreende-se que, para ser caracterizado o condomínio de lotes, é imprescindível que a incorporadora apresente a aprovação do projeto de construção, pois não pode comercializar apenas lotes. Frisa-se que não é necessário assumir a responsabilidade pela construção direta das casas, já que o art. 29 da lei de condomínios autoriza essa possibilidade.*

*Corroborar o Conselho Superior da Magistratura do Estado de São Paulo, no*

*excerto do acórdão de Apelação Cível, no qual julgou no sentido de que:*

**A conclusão inafastável é, portanto, no sentido de que a Lei 4.591 não permite o condomínio de lotes, sem vinculação à edificação.**

A instituição pretendida pela recorrida não trata da construção de casas. Não há vinculação entre as frações ideais do terreno e as edificações. Ausentes os pressupostos contidos nos arts. 7º e 8º da Lei 4.591, de 16.12.64, é evidente que o condomínio a que se refere o título não tem a ver com o regulado neste diploma legal. [...] **Não estando a hipótese dos autos enquadrada na Lei 4.591/64, se a apelante insistir no empreendimento deverá obedecer aos ditames da Lei 6.766/79, já que, na realidade, com a venda de lotes pretende, a toda evidência, parcelar o solo urbano (grifei).**

A mesma Corte na Apelação Cível de n. 2.349-0 demonstra a compreensão assentada:

A única instituição de condomínio que foge as normas do Código Civil é a prevista na Lei nº 4.591/64, mas a esta não se subordina a de que trata o título prenotado. **A instituição da Lei nº 4.591/64, posto que não se aplique somente a edifícios, tem sua existência subordinada à construção de casas térreas, assobradadas ou de edifícios. Sem a vinculação do terreno às construções não há condomínio que se sujeite à lei especial”.**

“A instituição pretendida pela recorrida não trata de construção de casas. Não há vinculação entre as frações ideais do terreno e as edificações. Ausentes os pressupostos contidos nos artigos 7º e 8º da Lei nº 4.591/64, é evidente que o condomínio a que se refere o título não tem a ver com o regulado neste diploma legal (grifei).

*Em síntese, enquanto o loteamento se agrega à cidade, para formar um todo harmônico e de livre circulação da população, o condomínio deitado ou de lotes apresenta uma pluralidade de edificações com acesso restrito aos estranhos e desprovido de equipamentos comunitários de natureza pública, vital à convivência social.*

**Tendo em vista as controvérsias, no que toca à interpretação dos institutos jurídicos aqui comentados, concluiu-se ser o entendimento majoritário é que o denominado loteamento fechado se distingue da figura do condomínio horizontal ou de lotes.**

**Observa-se que nos casos que envolvam os loteamentos (inclusive o fechado) deverá ser aplicada a Lei n. 6.766/79 e, na figura do condomínio deitado a Lei n. 4.591/64 que deverá ser observada, respeitando em ambos os casos os limites legais impostos tanto pela legislação federal quanto pela municipal.**

## V- O Registro do Loteamento Fechado e do Condomínio deitado ou horizontal.

O loteamento fechado no que toca ao registro, irá seguir o contido nos art. 18 e 26 da Lei n. 6.766/79, porém serão acrescidos alguns requisitos e documentos. Luiz Antonio Scavone Junior explica que, “no caso de loteamento fechado, além dos requisitos do artigo 26, o **contrato-padrão** deverá explicitar a existência da concessão outorgada pelo Município com todas as suas cláusulas, bem como a existência do regulamento e a concordância com todos os seus termos”. Acrescenta o autor que:

(...) juntamente com os documentos do artigo 18 da Lei nº 6.766/79, ao Oficial de Registro de **Imóveis apresentar-se-á o ato administrativo de concessão de uso** das vias de circulação praças e demais logradouros públicos além do **regulamento** de uso desses bens, sem contar a **menção desses documentos no contrato-padrão** exigido pelos artigos 18 inciso VI e 26 da Lei nº 6.766/79.

Elvino Silva Filho<sup>201</sup> instrui que o loteamento fechado vai seguir o mesmo procedimento de registro que qualquer tipo de loteamento, e corrobora com o autor supracitado, quando declara que os documentos e procedimentos serão os previstos no capítulo IV da Lei n. 6.766/79, com alguns acréscimos, exigíveis pela singularidade de ser um loteamento fechado.

Ressalta ainda o autor que:

Assim, juntamente com a “cópia do ato de aprovação do loteamento e comprovante do termo de verificação pela Prefeitura da execução das obras exigidas pela legislação municipal, que incluirão, no mínimo, a execução das vias de circulação do loteamento, demarcação dos lotes, quadras e logradouros e das obras de escoamento de águas pluviais ou da aprovação de um cronograma, com a duração máxima de dois anos, acompanhado de competente instrumento de garantia para a execução das obras” (n. V do art. 18 da Lei 6.766/79), o **oficial do Registro deverá exigir o ato administrativo da Prefeitura Municipal de permissão ou de concessão de uso das vias, praças e espaços livres, contendo todas as cláusulas impostas ou convencionadas entre o órgão público e o loteador**. Esse documento é imprescindível para que os adquirentes dos lotes no loteamento fechado tomem conhecimento das condições impostas pela Prefeitura Municipal no uso das vias, praças e espaços livres, que são do seu domínio. No exemplar do contrato-padrão de promessa de venda, se houver - pois poderá não existir, se os lotes foram vendidos à vista - além dos requisitos enumerados no art. 26 da Lei 6.766/79, deverá constar a obrigação do compromissário comprador de assinar o

201 FILHO, Elvino Silva. Loteamento Fechado e Condomínio Deitado. vol. 14 | p. 7 | Jul / 1984 Disponível em: <http://revistadistribunais.com.br/maf/app/resultList/document&src=rl&srguid=i0ad6007900001453dd7f6a45949fc10&docguid=1f3fcafd03e5e11e09ce30000855dd350&hitguid=1f3fcafd03e5e11e09ce30000855dd350&spos=9&epos=9&td=33&context=8&startChunk=1&endChunk=1>.



regulamento de uso das vias, praças e espaços livres, ou, então, assinar, concomitantemente com a assinatura do contrato, esse regulamento, do qual lhe deverá ser entregue uma via, para que dele tome conhecimento, uma vez que deverá ficar submetido a uma série de obrigações na vida comunitária do loteamento fechado. Ainda, entre os documentos exigíveis para o registro do loteamento fechado deverá constar a minuta do futuro regulamento de uso das vias, praças e espaços livres na hipótese de os lotes serem vendidos mediante compromisso de compra e venda e com pagamento do preço em prestações.

Em relação aos condomínios deitados ou horizontais, o Instituto de Registro Imobiliário do Brasil<sup>202</sup> informa que o proprietário/empreendedor deverá apresentar ao Ofício de Registro de Imóveis requerimento solicitando o registro da instituição condominal, em que conste referência expressa aos dispositivos legais da Lei n. 4.591/64 e da legislação municipal específica, devendo apresentar:

- Um projeto devidamente aprovado pela Municipalidade, a qual deverá conter:
  - a legislação que autorize a aprovação deste tipo de empreendimento, contendo o que segue:
    - um memorial descritivo informando todas as particularidades do empreendimento (descrição dos lotes autônomos contendo especialmente as áreas privativa, comum e total e a fração ideal correspondente na área total etc.);
    - planta de lotes;
    - planilha de cálculo de áreas;
    - planilha de custos da realização da infra-estrutura (documentos exigidos pela NB 140);
    - uma convenção de condomínio (grande protagonista desta modalidade de empreendimento), na qual deverão constar, entre outras cláusulas previstas em lei, as formas e características que cada construção poderá apresentar, os direitos e deveres de cada condômino etc. (arts. 1.332 e 1.334, do Código Civil);
    - a anotação de responsabilidade técnica (ART) do responsável pelo projeto;
    - aprovação das autoridades competentes (Ex.: Município, FEPAM, METROPLAN etc.).

Esclarece ainda o referido Instituto, que os procedimentos registrais se resumem :

- a) a incorporação imobiliária e a instituição do condomínio serão registradas junto à matrícula da gleba (livro 2 - Registro Geral);
- b) a conclusão das obras de infra-estrutura será averbada também junto à matrícula da gleba;
- c) a convenção de condomínio será registrada em livro próprio (livro 3 (Registro Auxiliar)) e, em ato contínuo, será averbada na matrícula;
- d) serão abertas matrículas para as unidades autônomas - lo-

202 Disponível em: <http://www.ibrj.org.br/html/noticias/noticia-detalle.php?not=962>.

tes - para nela serem lançadas as transferências dominiais, as constituições de ônus, as edificações, a referência ao registro da convenção de condomínio e todos os demais atos de registro relativos a cada unidade. Quando da averbação, na matrícula do lote, da existência do registro da convenção condominial, é de bom alvitre que sejam consignadas as principais regras estabelecidas quanto ao uso do solo e restrições edilícias, para sua plena publicidade.

Os oficiais do Registro de Imóveis deverão, junto com os empreendedores, atentar para os provimentos n. 13/94<sup>203</sup> e n. 75/98<sup>204</sup> da Corregedoria Geral de Justiça. O Conselho de Magistratura do TJSC (Consulta n.º 2009.900050-9 . rel. des. Newton Janke, j. em 18/1/2012), a qual, também acompanhada pela doutrina, vem respaldada por decisão do STJ ( REsp. n. 709.403/SP. 4.ª Turma. Rel. Min. Raul Araújo, j. em 6/12/2011), e manifestou-se no sentido de que a Lei n. 4.591/64 não se aplica a esse tipo de loteamento e declara que no que se refere à “ temática que envolve o loteamento fechado e o condomínio deitado”, colhe-se do projeto de revisão do novo Código de Normas justificativa pela impossibilidade do denominado condomínio de lotes” .

### E consagra na supracitada consulta que:

- 203 É vedado proceder a registro de venda de frações ideais, com localização, numeração e metragem certa, ou de qualquer outra forma de instituição de condomínio ordinário que desatenda aos princípios da legislação civil (CC, art. 623 e segtes) caracterizadores, de modo oblíquo e irregular, de loteamentos ou desmembramentos. É igualmente vedado aos Oficiais de Registro, ainda que meramente a título de prova das obrigações convencionadas, o registro de escrituras públicas ou de contratos particulares que versem sobre promessa de compra e venda de propriedade imobiliária e impliquem loteamento ou parcelamento irregular do solo urbano ou fracionamento incabível de área rural.
- 3.1. Os Oficiais do Registro de Imóveis impugnarão escrituras ou instrumentos particulares apresentados a registro, lavrados em ofensa à lei e às normas prescritas pelo presente provimento.
- 3.1.1. Em sendo requerido pelo apresentante do título, o oficial suscitará a dúvida.
4. Considera-se fração ideal, para esse efeito, a resultante do desdobramento do imóvel em partes não localizadas, de modo a permanecerem contidas dentro da área original, acarretando a formação de condomínios, em razão das alienações.
- 4.1. As frações poderão estar expressas, para esse fim, indistintamente, em percentuais, frações decimais ou ordinárias ou em área (metros quadrados, hectares, etc).
5. Para a configuração de loteamento clandestino, deve-se considerar, dentre outros dados objetivos a serem valorados, isolada ou conjuntamente, os da disparidade entre a área fracionada e a do todo maior, forma do pagamento em prestações, e critérios de rescisão contratual.
6. Inaplica-se à proibição prevista no item 1, relativamente aos condomínios institutivos e constituídos sob a égide da Lei nº 4.591/64, pois previstos e tutelados por lei especial.
7. Somente se admitirá a formação de condomínios por atos **inter vivos**, de imóveis rurais, quando preservada e assegurada a destinação rural do imóvel, para fins de exploração agropecuária ou extrativa.
8. Nos desmembramentos, o oficial, sempre com o propósito de obstar expedientes ou artifícios que visem a afastar a aplicação das Leis 6.766/79 e 6.063/82, cuidará de examinar, com seu prudente critério e baseado em elementos de ordem objetiva, especialmente na quantidade de lotes parcelados, se se trata ou não de hipótese de incidência do registro especial. Na dúvida, submeterá o caso à apreciação do Juiz com competência privativa de registros públicos, onde houver, ou ao Diretor do Foro, nas demais hipóteses.
9. Em qualquer das hipóteses de desmembramentos não subordinados ao registro especial do art. 18 da Li nº 6.766/79, sempre se exigirá a prévia aprovação da Prefeitura Municipal.
10. Havendo indícios suficientes ou evidências de instituição e constituição de loteamento clandestino, o oficial noticiará o representante do Ministério Público, anexando documentação disponível.
- 204 Art. 1º - No Registro do Parcelamento do solo urbano, compreendido o loteamento ou desmembramento, deverá o Delegado de Serviços do Registro de Imóveis exigir a Licença Ambiental Prévia- LAP, e a Licença Ambiental de Instalação - LAI, expedidas pela Fundação do Meio Ambiente - FATMA, sendo facultado a apresentação da segunda quando expressamente dispensada pela primeira.
- Art. 2º - As mesmas licenças do artigo antecedente deverão ser apresentadas na aprovação de Condomínio de terrenos que trata o art. 8º da Lei nº 4591/64. (...) Art. 8º - No caso do **Condomínio** de terreno de que trata o art. 8º da Lei nº 4591/64 e do desmembramento de que trata o Provimento nº 14/93, a Serventia encaminhará ofício à FATMA e à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente -SDM, se for a hipótese, e somente consignará o número da matrícula em que foi feita a averbação e as cópias das licenças.

CONSULTA. OFICIAL DE REGISTRO DE IMÓVEIS. INSTITUIÇÃO DE LOTEAMENTO FECHADO. REGISTRO SUBORDINADO ÀS EXIGÊNCIAS DA LEI 6.766/79. O denominado "loteamento fechado", consistente na subdivisão de uma área em lotes destinados a futuras construções não se confunde com o chamado "condomínio fechado", caracterizado pela divisão do terreno em frações ideais vinculadas necessariamente a uma edificação. O regramento da Lei 4.591/64 não se aplica a primeira modalidade de empreendimento, que deverá, para efeito de registro, atender às exigências da Lei 6.766/79.

## VI- Conclusão

**I-** No que toca à distinção entre o loteamento fechado e o condomínio de lotes, concluiu-se que **o loteamento:**

é composto de espaços públicos não podendo ter o seu acesso limitado aos moradores; e

deverá ser aplicada a Lei n. 6.766/79, observando os limites legais impostos tanto pela legislação federal quanto municipal;

**II-** Já o **condomínio deitado** caracteriza-se por ser:

- uma área privada e restrita aos moradores;

- tudo que o constitui pertence aos co-proprietários;

- a Lei n. 4.591/64 deverá ser aplicada, sendo indispensável a apresentação do projeto de edificação aprovado pelo ente municipal.

**III-** A formação dos loteamentos fechados poderá resultar na obstrução da expansão da zona urbana pela impossibilidade de integração das vias internas ao sistema viário do Município.

**IV-** O empreendedor, para a instalação do loteamento, deverá cumprir os requisitos elencados no art. 4º da Lei n. 6.766/79 e, sendo aprovado o plano de loteamento pelo ente municipal, as áreas destinadas a equipamentos urbanos, no percentual de 35% da gleba (Lei n. 6.063/82/SC), tornam-se inalienáveis transmitindo-se o domínio público do Município, com a afetação ao interesse público a ser especificado.

**V-** O loteamento fechado embora apresente conflitos inerentes a sua interpretação e compreensão, entende-se por ser uma área subdividida em lotes destinados à edificação, com abertura de vias públicas ou ampliação das

existentes, **pertencentes à Municipalidade.**

**VI-** O “condomínio deitado ou de lotes” é marcado por ser uma área privada, com praças e ruas particulares, seu acesso é bloqueado à população e só se realiza por meio de autorização dos moradores. Salienta-se que, para a construção do condomínio, o projeto deverá ser aprovado pelo Município e seguir os ditames da Lei n. 4.591/64 e da Lei municipal. Evidencia-se que a lei municipal deverá estabelecer a quantidade máxima de lotes que deverão compor o condomínio, como, por exemplo, expõe a LC n. 48/2014 do Município de Florianópolis.

**VII-** O registro do loteamento fechado deverá atender às exigências estabelecidas na Lei n. 6.766/79, já os condomínios horizontais ou de lotes aplica-se a Lei n. 4.591/64. Enfatiza-se que ambos deverão atentar para a legislação municipal específica, bem como para o Código de Normas da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de Santa Catarina.

**Destaca-se que as informações técnico-jurídicas remetidas pelos Centros de Apoio não têm caráter vinculativo, conforme preceituam os arts. 33, II, da Lei n. 8.625/93 e 54, VI, da Lei Complementar Estadual n. 197/2000.**

**Sendo estas as considerações, este Centro permanece à disposição dessa Promotoria de Justiça para as complementações e esclarecimentos que se fizerem necessárias.**

Florianópolis, 20 de maio de 2014.

**Paulo Antonio Locatelli**  
**Promotor de Justiça**  
**Coordenador do CME**

## 4 CONSULTA REALIZADA PELO CME PARA A CORREGEDORIA GERAL DO TJ/SC

Apesar de alguns dispositivos do Provimento n. 75/1998 desta Corregedoria não terem sido reproduzidos no atual Código de Normas (CNCGJ/2004), o art. 1.057 deste diploma informa que o código apenas revogou as disposições contrárias às que por ele foram estabelecidas. Vê-se com isso que, a rigor, as normas insertas nas referidas disposições ainda são eficazes.

No entanto, vê-se necessárias algumas considerações:

1. Apesar de o CNCGJ/2004 não ter reproduzido o teor do art. 1º do referido provimento, verifica-se do cotejo da Lei n. 14.675, de 13/4/2009 (Código Estadual do Meio Ambiente), notadamente dos arts. 29 e 30 e das Instruções Normativas n. 3 e 39 da Fundação do Meio Ambiente (FATMA) que as hipóteses de licenciamento ambiental ali identificadas tendem a ultrapassar o limite estabelecido no art. 851, III, do atual Código de Normas, qual seja: inserção do terreno em faixa localizada a 2.000 (dois mil) metros das terras de marinha. Em tais instrumentos normativos, os casos de licenciamento ambiental, para os casos de parcelamento de solo ou instituição de condomínio de casas (Lei n. 4.591/64), estão atrelados às atividades que o Conselho Estadual do Meio Ambiente definir como potencialmente lesivas ao Meio Ambiente. Ditas atividades estão identificadas na Resolução n. 13 do CONSEMA, da qual vale transcrever os itens 71.10.00, 71.11.00 e 71.11.01

71.10.00 – Parcelamento do solo urbano: desmembramento exclusivo ou predominantemente residencial, localizado em municípios da Zona Costeira, assim definidos pela legislação específica.

Pot. Poluidor/Degradador: Ar: P Água: M Solo: P Geral: M

Porte: único

71.11.00 – Parcelamento do solo urbano: Loteamento e/ou condomínio de terrenos, localizado em municípios da Zona Costeira, assim definidos pela legislação específica, ou em municípios onde se observe pelo menos uma das seguintes condições: a) não possua Plano Diretor; b) não exista sistema de coleta e tratamento de esgoto na área objeto do parcelamento. Loteamento e/ou

condomínio horizontal com área superior a 100ha, dependem obrigatoriamente de licenciamento, independente da localização.

Pot. Poluidor/Degradador: Ar: P Água: M Solo: M Geral: M

Porte: AU <= 1: pequeno (EAS)

AU >= 5: grande (EAS), quando AU > 100Ha EIA

os demais: médio (EAS)

71.11.01 - Condomínios de casas ou edifícios localizados em municípios da Zona Costeira, assim definidos pela legislação específica, ou em municípios onde se observe pelo menos uma das seguintes condições: a) não possua Plano Diretor; b) não exista sistema de coleta e tratamento de esgoto na área objeto da atividade.

Pot. Poluidor/Degradador: Ar: P Água: M Solo: M Geral: M

Porte: 10 <= NH <= 50: pequeno (RAP)

50 < NH <= 100: médio (RAP)

NH > 100: grande (EAS)

Portanto, também por essa razão, entende-se ainda ser eficaz a norma inserta no art. 1º do supracitado Provimento n. 75/1998.

2. No que atine ao art. 3º, II, do referido provimento, observa-se que seu conteúdo reproduz determinação legal estampada no art. 5º, II, da Lei n. 6.063, de 24-5-1982, este que aparentemente inspirou a edição do citado ato administrativo, conforme de defluiu do “caput” do mencionado art. 3º. Sucede que dito dispositivo legal foi revogado pela Lei n. 10.957, de 23-11-1998, fato que pode justificar a não reprodução do dispositivo em análise no CNCNGJ/2004.

Nessa linha, não obstante a afirmação inicial - de que o CNCNGJ/2004 apenas revogou disposições contrárias - é possível sustentar a invalidade superveniente da prescrição normativa insculpida no inciso II do art. 3º do Provimento n. 75/1998.

3. Da mesma forma, a hipótese prevista no inciso III do art. 3º do mesmo provimento retrata situação versada no art. 7º da Lei n. 6.063, de 24-5-1982 , dispositivo também revogado pela citada Lei n. 10.957.

Outrossim, aqui também é possível advogar a invalidade superveniente, agora do inciso III do art. 3º do referido provimento.

4. No que atine ao art. 8º do referido provimento, a interpretação sistemática do art. 856 do CNCGJ/2004 conduz à manutenção da obrigação de a serventia registral imobiliária comunicar à FATMA e, se for o caso, à Secretaria de Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente, o número da matrícula em que foi feito o registro e as cópias das licenças, nos atos que envolvam condomínio de casas, de que trata o art. 8º da Lei n. 4.591/64.

5. Por fim, no que se refere à “ temática que envolve o loteamento fechado e o condomínio deitado”, colhe-se do projeto de revisão do novo Código de Normas justificativa pela impossibilidade do denominado condomínio de lotes .

Impossibilidade de condomínio de lotes: A despeito de posições doutrinárias em sentido oposto, o entendimento a ser adotado é o de que não é admissível a figura do “condomínio de lotes”, observada a argumentação do decidido pelo Conselho da Magistratura do TJSC (Consulta n.º 2009.900050-9 . rel. des. Newton Janke, j. em 18/1/2012) , a qual, também acompanhada pela doutrina, vem respaldada por decisão do STJ ( REsp. n. 709.403/SP. 4.ª Turma. Rel. Min. Raul Araújo, j. em 6/12/2011 ).

Atenciosamente,

Assessoria do Extrajudicial

Núcleo IV - Serventias notariais e de registro Corregedoria-Geral do Tribunal de Justiça de Santa Catarina

## 5 REPOSITÓRIO JURISPRUDENCIAL

### 5.1 OBRIGATORIEDADE DA INTERVENÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

#### STF:

DIREITO PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PARCELAMENTO DO USO DO SOLO URBANO. DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGENEOS. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 22.02.2008. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido da legitimidade do Ministério Público para propor ação civil pública em defesa de direitos individuais homogêneos, razão pela qual não se divisa a alegada ofensa aos dispositivos constitucionais suscitados. Precedentes. Divergir do entendimento do acórdão recorrido que, em preliminar, afastou a ilegitimidade ativa do Ministério Público para atuar juridicamente na defesa de interesses individuais homogêneos e, no mérito – manteve a sentença que declarou nulos os Termos de Concessão de Uso do Solo referentes aos loteamentos não aprovados por Decreto Municipal sem a devida e exigida atualização das matrículas dos imóveis, pois não registrados no competente Cartório imobiliário -, examinou a matéria à luz de normas infraconstitucionais (Leis 6.766/1979 e 7.374/1985 e Código de Processo Civil). O exame da alegada ofensa ao art. 5º da Constituição Federal dependeria de prévia análise da legislação infraconstitucional aplicada à espécie, o que refoge à competência jurisdicional extraordinária, prevista no art. 102 da Constituição Federal. Agravo regimental conhecido e não provido.

(AI 748470 AgR, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 19/11/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-237 DIVULG 02-12-2013 PUBLIC 03-12-2013)

#### TJSC:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE USUCAPIÃO. PROCEDÊNCIA NA ORIGEM. INSURGIMENTO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. AUSÊNCIA DE INTIMAÇÃO DE TODOS OS ATOS PROCESSUAIS. REPUTADO IRREGULAR



PARCELAMENTO DO SOLO. OBRIGATORIEDADE DA INTERVENÇÃO. AFRONTA AO ART. 944 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. NULIDADE CONFIGURADA. INVALIDAÇÃO DOS ATOS PRATICADOS A PARTIR DA OMISSÃO. SENTENÇA ANULADA. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. (TJSC, Apelação Cível n. 2013.026806-6, de Anchieta, rel. Des. Luiz Cesar Schweitzer, j. 17-01-2014).

### TJRS:

APELAÇÕES CÍVEIS. LOTEAMENTO IRREGULAR. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE PASSIVA DOS CO-DEMANDADOS. CARACTERIZAÇÃO DO TERRENO CUJOS LOTES FORAM NEGOCIADOS COMO URBANO. OBRIGAÇÃO DE REGULARIZAÇÃO DO LOTEADOR. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA DO MUNICÍPIO. DEVER DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS FUNDAMENTAIS À SAÚDE, AO MEIO AMBIENTE E À MORADIA MINIMAMENTE DIGNA. O Ministério Público possui legitimidade ativa para agir na defesa de interesses difusos e coletivos, de modo a proteger o regular padrão de desenvolvimento urbano do Município de Santo Ângelo, o meio ambiente, a salubridade e funcionalidade de área componente da cidade, cujos reflexos diretos e indiretos repercutem na qualidade de vida de todos os munícipes. Proprietária do imóvel e o seu filho, que negociou os lotes, respondem pela ausência de regularização do loteamento feito em terreno caracterizável como urbano, diante das atividades nele exercidas, de acordo com a aplicável Lei de Parcelamento do Solo. Há graves irregularidades no loteamento, como inexistência das redes de água e de energia elétrica, de serviços de iluminação pública, de transporte coletivo e de coleta de lixo, tudo constatado pelo Batalhão de Polícia Ambiental, impondo-se aos loteadores co-demandados a obrigação de promover a regularização e a instalação desses equipamentos de infra-estrutura básica, independente das condições da compra e venda. A responsabilização do Município deve ocorrer de forma subsidiária, surgindo no caso de exaurimento ou impossibilidade dos loteadores, em regularizar o loteamento, na medida em que detêm o poder-dever de fiscalizar o regular parcelamento do solo urbano, assegurado o direito de ressarcimento. O princípio da reserva do possível tem a sua aplicação contida frente aos direitos fundamentais constitucionais de preservação da dignidade da vida humana, da saúde coletiva, do meio ambiente e de moradia. (Apelação Cível Nº 70054870910, Vigésima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Cini Marchionatti, Julgado em 11/12/2013)

## 5.2 COMPETÊNCIA

STF:

HABEAS CORPUS. PARCELAMENTO IRREGULAR DO SOLO E VENDA ILEGAL DE TERRAS DA UNIÃO. COMPETÊNCIA. JUSTIÇA FEDERAL. - Comprovado que a gleba pertence ao patrimônio da União, a competência para julgar e processar a ação é da justiça federal. Precedente do Pleno (HC 84.103). - Ainda que o fato típico previsto no art. 50 da Lei 9.766/1979 afete, em princípio, interesse local, no caso o do Distrito Federal, na realidade constitui-se crime-meio para a prática de outros delitos, tais como os previstos no art. 171, I, do Código Penal e no art. 20 da Lei 4.947/1966, que atingem diretamente o patrimônio da União, fazendo incidir a regra prevista no inciso IV do art. 109 da Constituição federal. - Ordem concedida.

(HC 84102, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Segunda Turma, julgado em 31/08/2004, DJ 26-11-2004 PP-00031 EMENT VOL-02174-02 PP-00329 RT v. 94, n. 833, 2005, p. 476-477 RTJ VOL-00193-01 PP-00384)

## 5.3 LEGITIMIDADE ATIVA *AD CAUSAM*

STF:

EMENTA DIREITO PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PARCELAMENTO DO USO DO SOLO URBANO. DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 22.02.2008. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido da legitimidade do Ministério Público para propor ação civil pública em defesa de direitos individuais homogêneos, razão pela qual não se divisa a alegada ofensa aos dispositivos constitucionais suscitados. Precedentes. Divergir do entendimento do acórdão recorrido que, em preliminar, afastou a ilegitimidade ativa do Ministério Público para atuar juridicamente na defesa de interesses individuais homogêneos e, no mérito - manteve a sentença que declarou nulos os Termos de Concessão de Uso do Solo referentes aos loteamentos não aprovados por Decreto Municipal sem a devida e exigida atualização das matrículas dos imóveis, pois não registrados no competente Cartório imobiliário -, examinou a matéria à luz de normas

infraconstitucionais (Leis 6.766/1979 e 7.374/1985 e Código de Processo Civil). O exame da alegada ofensa ao art. 5º da Constituição Federal dependeria de prévia análise da legislação infraconstitucional aplicada à espécie, o que refoge à competência jurisdicional extraordinária, prevista no art. 102 da Constituição Federal. Agravo regimental conhecido e não provido.

(AI 748470 AgR, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 19/11/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-237 DIVULG 02-12-2013 PUBLIC 03-12-2013)

Administrativo. Processual Civil. Ação Civil Pública (Lei 7.347/85).

Interesses Individuais Homogêneos. Legitimação Ativa Ad Causam do Ministério Público.

1. O Ministério Público tem legitimação ativa ad causam para promover ação civil pública destinada à defesa dos interesses difusos e coletivos, incluindo aqueles decorrentes de projetos referentes ao parcelamento de solo urbano.

2. Precedentes jurisprudenciais.

3. Recurso provido.

(REsp 174.308/SP, Rel. Ministro MILTON LUIZ PEREIRA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 28/08/2001, DJ 25/02/2002, p. 207)

## 5.4 REGISTRO

### TJSC

APELAÇÃO CÍVEL. SUSCITAÇÃO DE DÚVIDA. REGISTRO DE LOTEAMENTO. CERTIDÕES POSITIVAS DE PROTESTOS E EXECUÇÕES CONTRA OS PROPRIETÁRIOS ANTERIORES DO IMÓVEL. COMPROVAÇÃO DA AUSÊNCIA DE PREJUÍZO AOS FUTUROS ADQUIRENTES DOS LOTES. COMPROVADA A HIGIDEZ FINANCEIRA DA INTERESSADA. RETORNO DA DOCUMENTAÇÃO APÓS O PRAZO DE VIGÊNCIA DA PRENOTAÇÃO. VENCIMENTO DE CERTIDÕES. POSSIBILIDADE DE NOVA APRESENTAÇÃO A FIM DE VIABILIZAR O REGISTRO. IMPROCEDÊNCIA DA DÚVIDA. RECURSO PROVIDO. I - A existência de protestos e execuções contra os antigos proprietários do imóvel a ser loteado não impede o seu regis-

tro, desde que comprovada a ausência de prejuízo aos futuros adquirentes dos lotes, nos termos do disposto no art. 18, § 2º, da Lei do Parcelamento do Solo Urbano, tendo em vista possuir a interessada condições financeiras suficientes para garantir eventuais demandas que venham a recair sobre o bem. II - Segundo regra insculpida no art. 205 da Lei 6.015/73, “cessarão automaticamente os efeitos da prenotação se, decorridos 30 (trinta) dias do seu lançamento no Protocolo, o título não tiver sido registrado por omissão do interessado em atender às exigências legais”. E, como consequência dessa regra, as certidões que se venceram durante a vigência da prenotação também perdem seu efeito. Todavia, não se pode, em face de tal exigência que define tão curto espaço de tempo, inviabilizar totalmente o registro do loteamento, sobretudo se não demonstrado que a interessada foi omissa em atendê-las, mas que apenas não conseguiu cumprir o exigido em tempo hábil. Assim, entende-se prudente, para que o loteamento seja registrado, permitir que a Requerente reapresente as certidões que venceram durante a vigência da prenotação. (TJSC, Apelação Cível n. 2012.089455-2, de Indaial, rel. Des. Joel Figueira Júnior, j. 18-03-2014).

#### TJRS:

DÚVIDA REGISTRÁRIA. LOTEAMENTO IMOBILIÁRIO. ART. 18, PARÁGRAFO SEGUNDO, DA LEI DE PARCELAMENTO DO SOLO URBANO. Deve ser reformada a sentença que não autorizou o registro de loteamento, pois a apelante demonstrou sobejamente que tanto o proprietário do terreno quanto o loteador possuem patrimônio suficiente para suportar eventuais débitos oriundos de demandas judiciais nas quais figuram no polo passivo da relação. Logo, o suporte fático previsto no parágrafo segundo do art. 18 da Lei 6.776/79, não se configurou. RECURSO PROVIDO. (Apelação Cível Nº 70057634834, Décima Sétima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Elaine Harzheim Macedo, Julgado em 30/01/2014)

#### TJMG

EMENTA: PROCEDIMENTO DE JURISDIÇÃO VOLUNTÁRIA - ALVARÁ JUDICIAL - COMPRA E VENDA DE IMÓVEL - LAVRATURA DE ESCRITURA PÚBLICA E REGISTRO NO CARTÓRIO DE IMÓVEIS - NEGATIVA FUNDADA NO ART. 4º, II, DA LEI N. 6.766/79 - TERRENO COM ÁREA INFERIOR A 125M2 - IMÓVEL MATRICULADO, NESSA CONDIÇÃO,

DESDE 1992, SEM QUALQUER OBJEÇÃO DO PODER PÚBLICO - BOA-FÉ - LEGÍTIMA EXPECTATIVA DE REGULARIDADE - EXERCÍCIO PLENO DO DIREITO DE PROPRIEDADE - PEDIDO PROCEDENTE.

- A exigência prevista no art. 4º, II, da Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei n. 6.766/79), de que os loteamentos urbanos tenham lotes com área mínima de 125m<sup>2</sup>, não pode servir de óbice ao registro translativo da propriedade, que, a despeito de possuir área inferior à exigida pela norma, já se encontra devidamente matriculada, nessa condição, há mais de vinte anos, sem que, desde então, tenha havido qualquer objeção do Poder Público, sob pena de se quebrar a legítima expectativa de regularidade gerada nos donos e se frustrar o pleno exercício do direito de propriedade.

Recurso provido.

(Apelação Cível 1.0016.13.012431-2/001, Relator(a): Des.(a) Eduardo Andrade , 1ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 25/03/2014, publicação da súmula em 03/04/2014)

## 5.5 USUCAPIÃO EM PARCELAMENTO IRREGULAR/CLANDESTINO

TJSC:

AÇÃO DE USUCAPIÃO EXTRAORDINÁRIA. PRETENDIDO RECONHECIMENTO DO DOMÍNIO DE IMÓVEL CUJA ÁREA MAIOR JÁ SE ENCONTRA DEVIDAMENTE REGISTRADA. DESMEMBRAMENTO QUE SE IMPÕE. PEDIDO JURIDICAMENTE IMPOSSÍVEL. SENTENÇA MANTIDA. APELO CONHECIDO E DESPROVIDO. A Lei do Parcelamento do Solo Urbano (Lei Federal n. 6.766/1979), nos seus artigos 10 e 18, dispõe que, em casos como o presente, primeiro é necessário o desmembramento do imóvel, procedimento que deve transcorrer na Prefeitura Municipal, para, somente depois disso, ser o projeto de loteamento submetido ao registro imobiliário, dentro do prazo de 180 dias, sob pena de caducidade da aprovação. Logo, é inviável o pleito de usucapião extraordinária quando a fração situada dentro de um imóvel maior, devidamente matriculado, não foi objeto de regular desmembramento. (TJSC, Apelação Cível n. 2012.039243-6, da Capital, rel. Des. Jaime Luiz Vicari, j. 16-05-2013).

DIREITO CIVIL E PROCESSUAL CIVIL - PROPRIEDADE - USUCAPIÃO EXTRAORDINÁRIO - ÁREA USUCAPIENDA EM DESOBEDIÊNCIA ÀS NORMAS MUNICIPAIS DE PARCELAMENTO DO SOLO URBANO - IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO RECONHECIDA NA SENTENÇA - EXTINÇÃO TERMINATIVA DO PROCESSO NO JUÍZO A QUO - INCONFORMISMO - 1. PLEITO DE AFASTAMENTO DA PRELIMINAR DE IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO - IMÓVEL USUCAPIENDO COM DIMENSÃO INFERIOR À TESTADA MÍNIMA EXIGIDA PELA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL - IRRELEVÂNCIA - INOCORRÊNCIA DE MÁ-FÉ - PREVALÊNCIA DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE - PRELIMINAR AFASTADA - 2. CAUSA MADURA - APLICAÇÃO DO ART. 515, § 3º, CPC - APRECIÇÃO DO MÉRITO - 3. LAPSO PRESCRICIONAL - INCOMPROVAÇÃO - IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO - APELO EM PARTE PROVIDO. 1. Inocorrendo má-fé do autor, a desobediência às normas de parcelamento do solo pela área usucapienda não obsta o usucapião, afastando-se a impossibilidade jurídica do pedido. 2. Pode o Tribunal apreciar o *meritum causae* se a lide estiver em condições de imediato julgamento (art. 515, § 3º, CPC). 3. É inviável o reconhecimento da prescrição aquisitiva se ausente prova segura da posse *ad usucapionem*, com *animus domini* durante todo o prazo prescricional. (TJSC, Apelação Cível n. 2013.061950-0, de Itajaí, rel. Des. Monteiro Rocha, j. 13-02-2014).

APELAÇÃO CÍVEL. CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. USUCAPIÃO COMUM EXTRAORDINÁRIO. - EXTINÇÃO NA ORIGEM. RECURSO DA AUTORA. (1) IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. ÁREA INFERIOR À FRAÇÃO MÍNIMA DE PARCELAMENTO. AQUISIÇÃO ORIGINÁRIA DA PROPRIEDADE. SENTENÇA DE NATUREZA DECLARATÓRIA. REGISTRO COM FUNÇÃO DE CONSOLIDAÇÃO E PUBLICIDADE. REQUISITOS DE PARCELAMENTO URBANO. DISTINÇÃO DOS PRESSUPOSTOS DA USUCAPIÃO. MITIGAÇÃO DA INTERPRETAÇÃO LEGAL. HERMENÊUTICA CONSTITUCIONAL. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE. DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. - Na hipótese de usucapião, a propriedade decorre do cumprimento de requisitos legais e/ou constitucionais especificamente previstos, cuja reunião, por si só, atribui o domínio em favor do possuidor, ausente vínculo entre o antigo proprietário e o usucapiante. A sentença, então, é dotada de natureza meramente declaratória e não constitutiva, eis que tão somente reconhece, com oponibilidade *erga omnes*, direito preexistente com a posse *ad usucapionem*, assim se dotando de efeitos *ex tunc*, isto é, remonta à consumação efetiva da prescrição aquisitiva. Logo, restringe-se o registro da

sentença no cartório à consolidação e à regularização da propriedade imobiliária, concedendo publicidade à aquisição originária e possibilitando o exercício do direito de disposição do bem. - A existência de característica ofensiva às normas de parcelamento do solo no imóvel usucapiendo não obsta, per se, a consolidação do domínio sobre o bem, desde que não se apresente o ato como tentativa de subterfúgio à legislação de parcelamento do solo e restem verificados os pressupostos legais e/ou constitucionais à configuração da usucapião, porquanto se constitui em modo originário de aquisição da propriedade, sob pena de se passar a exigir requisitos não contemplados pelos comandos normativos atinentes ao instituto - na espécie. - As normas urbanísticas de parcelamento do solo não podem configurar óbice à consolidação jurídica do legítimo exercício fático de direitos inerentes à propriedade sobre bem imóvel tão somente por ser dotado de área inferior àquela estabelecida em legislação municipal de zoneamento urbano, sob pena de se atentar contra a dignidade da pessoa humana, em sua acepção de legítima expectativa do indivíduo quanto ao firmamento jurídico de situações faticamente consolidadas e da dignidade enquanto legítimo possuidor, e contra a função social da propriedade, porquanto se impede uma fruição adequada do bem, propiciando sua subutilização e, possivelmente, seu abandono, de modo a prejudicar, ainda, a coletividade e a sociabilidade proprietária. (2) FALTA DE INTERESSE DE AGIR. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. MITIGAÇÃO DA EXIGÊNCIA. PRÉVIO PEDIDO DE RETIFICAÇÃO DE REGISTRO IMOBILIÁRIO. EXISTÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO FUNDAMENTADA. REMESSA ÀS VIAS ORDINÁRIAS. ADEQUAÇÃO DO FEITO. - Escorando-se na compreensão que acolhe a fungibilidade e a possibilidade de se sanar vício procedimental, como também se embasando nos princípios constitucionais do acesso à Justiça, da economia e da celeridade processuais, parece ser medida mais acertada a mitigação da exigência de adequação à caracterização do interesse de agir. - O procedimento administrativo ou judicial disciplinado nos arts. 212 e 213 da Lei de Registros Públicos destina-se à retificação de registro omissivo, impreciso ou que não exprima a verdade. Contudo, havendo questões de alta indagação, mormente por impugnação fundamentada em elementos de fato ou de direito por confrontante, terceiro juridicamente interessado ou representante do Ministério Público, de rigor a extinção do feito, determinando-se a solução da controvérsia nas vias ordinárias, sendo descabida a conversão imediata, porquanto incompatíveis entre si os procedimentos de jurisdição voluntária (retificação de registro) e contenciosa (ação ordinária). (3) PLEITO DE EXPEDIÇÃO DE MANDADO PARA REGISTRO DA USUCAPIÃO. AUSÊNCIA NA RUBRICA

“DOS PEDIDOS”. INTERPRETAÇÃO LÓGICO-SISTEMÁTICA DA PETIÇÃO INICIAL. REQUERIMENTO CONTIDO NAS ALEGAÇÕES. INÉPCIA AFAS-TADA. - O pedido é o elemento que se pretende ver analisado e deferido com a propositura da demanda, extraindo-se da interpretação lógico-sistemática das alegações do pleiteante, ou seja, levam-se em conta todos os requerimentos feitos ao longo do petitório, inclusive os implícitos, não se limitando àqueles constantes de capítulo especial ou sob a rubrica “dos pedidos”. - Apesar de não se tratar da melhor técnica jurídica, a ausência nos requerimentos finais de pedido de expedição de mandado para transcrição no registro do imóvel da sentença após a decretação da usucapião não enseja a inépcia da exordial, mormente por dispor a própria lei ser tal requerimento consequência natural do acolhimento do pedido formulado na ação de usucapião. SENTENÇA DES-CONSTITUÍDA. RECURSO PROVIDO. (TJSC, Apelação Cível n. 2013.065583-6, de Itajaí, rel. Des. Henry Petry Junior, j. 23-01-2014).

APELAÇÃO CÍVEL. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA EM AÇÃO DE USUCAPIÃO EXTRAORDINÁRIA, FUNDADA NO ART. 1.238, CAPUT, DO CÓDIGO CIVIL ATUAL. INSURGÊNCIA INTERPOSTA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO, SOB A ALEGAÇÃO DE QUE A ÁREA USUCAPIENDA NÃO SE AMOLDA ÀS EXIGÊNCIAS SOBRE O PARCELAMENTO DO SOLO PREVISTAS NA LEI FEDERAL Nº 6.766/79 E NA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL, TRATANDO-SE DE LOTEAMENTO IRREGULAR. CIRCUNSTÂNCIA IN-CAPAZ, PER SE, DE INVIABILIZAR DECLARAÇÃO DE DOMÍNIO PELA VIA DA USUCAPIÃO, QUE CONSUBSTANCIA MODO DE AQUISIÇÃO ORIGINÁRIA DA PROPRIEDADE. PRECEDENTES DESTA CORTE. SUBSTRATO PROBATÓRIO QUE, ADEMAIS, EVIDENCIA ESTAREM REUNIDOS OS PRESSUPOSTOS INDISPENSÁVEIS PARA O RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO AQUISITIVA. EFICAZ DEMONSTRAÇÃO DA POSSE, DE FORMA MANSA, PACÍFICA E ININTERRUPTA, COM ANIMUS DOMINI, PELO PRAZO DE 15 ANOS. IMPOSITIVA MANUTENÇÃO DA DECISÃO DE ACOLHIMENTO DO PLEITO EXORDIAL. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. “Presentes os requisitos da usucapião extraordinária, impõe-se a declaração da aquisição originária da propriedade, independentemente de eventual irregularidade referente às normas de parcelamento de solo urbano, tendo em vista a boa-fé do pretendente, o interesse social do provimento almejado e a função social da propriedade urbana” (TJSC, AC nº 2012.061611-6, de Camboriú, rel.: Des. Luiz Carlos Freyesleben, j. 04/10/2012). (TJSC, Apelação Cível n. 2012.059485-8, de Camboriú, rel. Des. Luiz Fernando Boller, j. 24-10-2013).



APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE USUCAPIÃO EXTRAORDINÁRIA. EXTINÇÃO, NA ORIGEM, POR IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. IRRESIGNAÇÃO DA PARTE AUTORA. LEI DE PARCELAMENTO DO SOLO URBANO E LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL QUE IMPOSSIBILITAM O DESMEMBRAMENTO DE ÁREA INFERIOR A 360 M<sup>2</sup>. DESNECESSIDADE DO PREENCHIMENTO DE REQUISITOS SENÃO AQUELES PREVISTOS PARA AQUISIÇÃO ORIGINÁRIA DE PROPRIEDADE POR USUCAPIÃO. SENTENÇA CASSADA. RETORNO DOS AUTOS À ORIGEM PARA REGULAR PROCESSAMENTO DO FEITO. RECURSO PREJUDICADO. (TJSC, Apelação Cível n. 2012.021926-6, de Xanxerê, rel. Des. Eduardo Mattos Gallo Júnior, j. 13-08-2013).

TJSP:

USUCAPIÃO Loteamento clandestino e irregular Impossibilidade de registro, a inviabilizar o pedido de reconhecimento da prescrição aquisitiva Carência da ação configurada por impossibilidade jurídica do pedido Apelo do Ministério Público provido (TJSP, APELAÇÃO n° 0001320-58.2011.8.26.0048, Rel. Des. Luiz Ambra, julgado em 19 de fevereiro de 2014).

Apelação Usucapião Sentença que extinguiu o processo sem resolução do mérito, sob o argumento de que a pretensão não era cabida na via eleita, porquanto a inexistência de registro do loteamento implica indivisibilidade do imóvel e inexistência de lotes, não sendo a ação de usucapião o meio válido para a regularização de loteamento, nos termos da Lei n°. 6.766/79 Irregularidade do loteamento não obsta o reconhecimento da prescrição aquisitiva Concessão que não representa afronta a direitos de terceiros e nem contraria qualquer instituto processual, não havendo indícios de que a apelante pretenda burlar a lei Extinção do processo sem julgamento do mérito afastada Viabilidade de apreciação do mérito em instância recursal, nos termos do art. 515 Propriedade da apelante sobre o imóvel reconhecida Determinação para que o imóvel receba uma matrícula individual junto ao Cartório de Registro de Imóveis na respectiva comarca Recurso provido (TJSP, Apelação n. 0008481-07.2005.8.26.0606, Rel. Des. José Joaquim dos Santos, julgado em 1º de abril de 2014).

## 5.6 CONDOMÍNIO E LOTEAMENTO

### TJSC:

Agravo de instrumento em ação de improbidade administrativa. Constitucional, Administrativo, Ambiental e Urbanístico. Empreendimento de grande porte. Instituição de condomínio em imóvel entrecortado por vias públicas. Impossibilidade. Distinção entre condomínio e loteamento fechada inobservada. Índícios de ausência deliberada de parcelamento do solo urbano, em detrimento da coletividade. Apropriação de vias públicas, mediante a edição, inclusive, de Decreto Administrativo pelo Prefeito Municipal, posteriormente revogado após notícia de deflagração de inquérito civil pelo Ministério Público. Vias públicas nominadas por Lei Municipal. Lei e Decreto. Hierarquia normativa não observada pelos envolvidos. Construção de pavimentos acima do nível máximo permitido. Ausência de reserva, ante a indevida eleição da figura do condomínio, de áreas públicas no empreendimento (35% da gleba, descontada a metragem de vias públicas existentes). Imóvel incorporado irregularmente com a chancela indevida de agentes públicos municipais e do alcaide. Índícios sérios da prática de improbidade administrativa. Decisão de denegando pedido de indisponibilidade de bens e paralisação de obras. Recurso parcialmente provido. Não há que confundir os institutos do condomínio e do loteamento fechado. No primeiro, há um todo, um único imóvel dividido em frações ideais entre os co-proprietários. Não há vias ou logradouros públicos, pois tudo o que nele consta pertence aos co-titulares do domínio. No loteamento fechado ou condomínio de casas, há o cercamento de vários imóveis entrecortados por vias e logradouros públicos, controlando-se, porém o acesso público, mediante concessão onerosa do Poder Público a particulares. Os loteamentos, fechados ou não, submetem-se aos ditames da Lei de Parcelamento do Solo Urbano. A edição de Decreto Administrativo transmutando a natureza de via pública em detrimento da norma que a estabeleceu, somada à aprovação do projeto de construção e incorporação sob a forma de condomínio, evidencia ilegalidade e aponta à existência de ato de improbidade administrativa, a ser apurada em sede de cognição exauriente. Mais grave ainda se, com esteio em tal descaracterização, os beneficiados pelo ato intentam afastar a incidência de dispositivos da Lei de Parcelamento do Solo Urbano. Demonstrada a verossimilhança das alegações, a indisponibilidade de bens, de regra, é concedida objetivamente,

visando à reparação do dano causado ao erário. Assim, constatando-se a robustez dos indícios da prática de improbidade, deve-se decretar a indisponibilidade dos bens dos requeridos, independentemente da existência ou não de prova cabal de dilapidação patrimonial. (TJSC, Agravo de Instrumento n. 2012.084761-8, de Itajaí, rel. Des. Pedro Manoel Abreu, j. 12-11-2013).

#### TJSP:

APELAÇÃO REINTEGRAÇÃO DE POSSE ESBULHO OBSTÁCULO EM VIA PÚBLICA LOTEAMENTO PARCELAMENTO DO SOLO URBANO “LOTEAMENTO FECHADO” CONDOMÍNIO HORIZONTAL BEM PÚBLICO DE USO COMUM DO POVO. - Ebulho caracterizado pela colocação de cerca e portão com cadeados na via pública, obstando o acesso à propriedade do autor irrelevância da existência de outras vias “cômodas”, questão possessória que não se confunde com as hipóteses de servidão ou passagem forçada; - “Loteamento aberto” instituído de acordo com a Lei Federal n. 6.777, de 1979 parcelamento do solo urbano, mediante interesse regional ou local, mantida a natureza PÚBLICA das vias de trânsito; - Condomíniohorizontal não verificado origem pública que não permite o reconhecimento da copropriedade das áreas comuns Lei n. 4.591, de 1964 não aplicável; - Rua que constitui bem público de uso comum do povo, por excelência (inteligência do artigo 99, inciso I, do Código Civil) inviável a alienação enquanto não houver a desafetação de sua qualidade (art. 101, do Código de 2002); - Lei Complementar Municipal que, embora tenha autorizado a “mutação” dos loteamentos em “loteamentos fechados” não eximiu o Município do cumprimento de seus próprios requisitos e da Lei de Parcelamento do Solo Urbano Decreto Municipal que deixou de instituir a cessão de uso da via pública, rua não desafetada, que impede qualquer obstáculo pelo particular procedência da demanda; - Manutenção da decisão por seus próprios e bem lançados fundamentos artigo 252 do Regimento Interno do Tribunal de Justiça de São Paulo RECURSO NÃO PROVIDO (TJSP, 0010273-56.2008.8.26.0358, Rel. Des. Maria Lúcia Pizzotti, julgado em 17 de abril de 2014).

#### TJPR:

Direito Municipal. Parcelamento do solo urbano. Aprovação de projeto de loteamento sob a égide da Lei nº 6.766/79. Edificação de habitações multi-

familiares em condomínio. Impossibilidade. Inexistência de aprovação para a construção de conjuntos habitacionais de interesse social. Aprovado projeto de loteamento para a divisão de uma gleba em lotes autônomos, de propriedades individualizadas, não se admite a edificação de casas geminadas e a alienação dos lotes em frações ideais, sob pena de transmutação da finalidade e da natureza jurídica do projeto de parcelamento urbano aprovado.

(TJPR - 1ª C.Cível - ACR - 143821-5 - Colombo - Rel.: Ulysses Lopes - Unânime - - J. 20.04.2004)

## 5.7 BURLA À LEI DE PARCELAMENTO DO SOLO

ADMINISTRATIVO. PARCELAMENTO DO SOLO URBANO. ATO ADMINISTRATIVO QUE CONDICIONOU A DIVISÃO DE TERRENO À CESSÃO DE TERRAS PARA A ABERTURA DE VIAS PÚBLICAS. SENTENÇA DENEGATÓRIA DA SEGURANÇA. RECURSO DESPROVIDO. Conforme a Lei n. 6.766/1979, “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” (art. 2º, § 2º); loteamento é “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” (art. 2º, § 1º). Não importa em violação a direito o ato administrativo que denega pedido de loteamento mascarado em pedido de desmembramento se não atendidas as exigências legais àquele relacionadas. (TJSC, Apelação Cível em Mandado de Segurança n. 2012.015508-9, de Biguaçu, rel. Des. Newton Trisotto, j. 27-08-2013).

### TJSP:

REGISTRO DE IMÓVEIS - Vendas sucessivas de frações ideais de imóvel - Coproprietários sem vínculo - Burla ao parcelamento do solo - Precedentes da CGJ e do CSM que recusam o registro do título quando aferidas essas circunstâncias - Item 151, do Capítulo XX, das NSCGJ - Recurso não provido (TJSP, Apelação n. 0000182-09.2012.8.26.0408, Rel. Des. Renato Nalini, julgado em 23 de agosto de 2013).

## 5.8 CRIMES

### STF:

**EMENTA: Loteamento irregular (L. 6.766/79, art. 50, I, e § 1º, I e II): inexistência do crime quando o loteamento e as promessas de venda incriminadas foram promovidos pelo município, quando já imitado liminarmente na posse da área, exatamente para esse fim, em processo de desapropriação: inexigibilidade em tal caso da prévia aquisição do domínio do imóvel e do registro do loteamento, como reclamado por lei na hipótese de loteamentos empresariais privados.**

HC 74725 / RS - RIO GRANDE DOSUL. HABEAS CORPUS. Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE. Julgamento: 24/06/1997.

EMENTA: Habeas corpus. - Improcedência da alegação de erro quanto à capitulação legal do crime. No caso, não há que se falar em ocorrência do princípio da absorção pelo simples fato de que o ora paciente sequer iniciou a execução de qualquer dos crimes tipificados nos incisos I e II do artigo 50 da Lei 6.766/79. Interpretação desses dispositivos legais. - Os atos praticados pelo ora paciente - apresentação de documentos falsos para registro em Cartório Imobiliário - configuram apenas o crime capitulado no artigo 304 do Código Penal (uso de documentos falsos), e por configurarem esse delito não podem ser considerados, por causa da mera intenção do ora paciente de praticar posteriormente crime previsto na Lei 6.766/79, como simples atos insusceptíveis de punição, por serem preparatórios deste. - Afastada essa alegação, fica prejudicado o segundo fundamento deste writ: o de que, acolhida a nulidade invocada, ocorreria a prescrição da pretensão punitiva, em face da proibição da reformatio in peius, a impedir a majoração da pena imposta ainda que nula. Habeas corpus indeferido.

HC 72737 / SP - SÃO PAULO. HABEAS CORPUS. Relator(a): Min. MOREIRA ALVES

Julgamento: 06/02/1996

STJ:

PENAL. RECURSO ESPECIAL. CRIME CONTRA O PARCELAMENTO DO SOLO URBANO (LEI Nº 6.766/79). CRIME INSTANTÂNEO COM EFEITOS PERMANENTES.

PRESCRIÇÃO RETROATIVA.

O delito previsto no art. 50 da Lei nº 6.766/79 é instantâneo de efeitos permanentes. O prazo prescricional, portanto, tem início na data em que se consumou e não da cessação dos seus desdobramentos.

Recurso provido.

(REsp 566076/DF, Rel. Ministro FELIX FISCHER, QUINTA TURMA, julgado em 04/12/2003, DJ 19/12/2003, p. 617)

TJSC:

APELAÇÃO CRIMINAL. CRIME CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. LOTEAMENTO OU PARCELAMENTO DE SOLO URBANO EM DESACORDO COM AS DETERMINAÇÕES LEGAIS. RECURSO DA DEFESA. PLEITO ABSOLUTÓRIO. TESE DE ATIPICIDADE DA CONDUTA. IMÓVEL SITUADO EM REGIÃO RURAL. IRRELEVÂNCIA. NECESSIDADE DE A CONDUTA VISAR “FINS URBANOS”, O QUE FICOU EVIDENCIADO. PRECEDENTES. TIPICIDADE DEMONSTRADA. CONDENAÇÃO MANTIDA. RECURSO DESPROVIDO. SUBSTITUIÇÃO DA PENA CORPORAL POR DUAS RESTRITIVAS. POSSIBILIDADE. REINCIDÊNCIA GENÉRICA. CIRCUNSTÂNCIAS DO ART. 59 DO CP FAVORÁVEIS. SUBSTITUIÇÃO CONCEDIDA, DE OFÍCIO. (TJSC, Apelação Criminal n. 2013.039468-4, de Ponte Serrada, rel. Des. Torres Marques, j. 06-08-2013).

TJSP:

APELAÇÃO PRELIMINAR CRIMES DA LEI DE PARCELAMENTO DO SOLO URBANO NATUREZA JURÍDICA Os crimes definidos no artigo 50, da Lei 6.766/79 são instantâneos de efeitos permanentes O prazo prescricional para tais crimes começa a ser calculado a partir da data da consumação delitiva, não havendo se falar em aplicação da regra consubstanciada no artigo

111, inciso III, do CP PRESCRIÇÃO OCORRÊNCIA Condenação à pena de um ano de reclusão (pelo crime de loteamento irregular) e à pena de um ano e dois meses de reclusão (pelos crimes de venda de lotes em loteamento não registrado, em continuidade delitiva) Prazo prescricional de quatro anos, consoante dispõe o art. 109, V, do CP Lapso ultrapassado entre a data dos fatos e o recebimento da Denúncia, em relação delito de loteamento irregular do solo urbano e a um dos delitos de venda de lote em loteamento não registrado Irretroatividade da Lei nº 12.234, de 05 de maio de 2010, que veda a prescrição retroativa entre a data do fato e o recebimento da Denúncia, visto que mais maléfica ao réu Prescrição reconhecida apenas com relação à imputação prevista no artigo 50, “caput”, inciso I. PROVA SUFICIÊNCIA Acusado que admitiu ter realizado a venda dos lotes existentes no loteamento clandestino, antes de sua regularização Justificativa por ele apresentada que não é suficiente para afastar sua responsabilidade penal Laudo pericial que atesta a subdivisão dos terrenos Depoimento das testemunhas confirmando a aquisição dos lotes negociados pelo réu, em loteamento irregular Documentos que comprovam que o acusado tentava obter a formal aprovação do empreendimento, tempos depois da venda de diversos lotes Prova robusta a ensejar o decreto condenatório Condenação pelos dois crimes de venda de lotes em loteamento não registrado, praticados em continuidade delitiva, mantida. DÁ-SE, DESTARTE, PARCIAL PROVIMENTO AO RECURSO DE APELAÇÃO PARA ACOLHER, EM PARTE A PRELIMINAR SUSCITADA, DECLARANDO EXTINTA A PUNIBILIDADE DO RÉU ANTONIO MAMENTE, APENAS EM RELAÇÃO À IMPUTAÇÃO PELO ARTIGO 50, “CAPUT”, INCISO I DA LEI 6.766, DE 19 DE DEZEMBRO DE 1979, NOS TERMOS DO ARTIGO 107, IV, DO CÓDIGO PENAL, MANTENDO-SE, NO MAIS, A R. SENTENÇA.

TJPR:

PENAL. APELAÇÃO. CRIME CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. LEI DE PARCELAMENTO DO SOLO URBANO. CRIME DE LOTEAMENTO SEM AUTORIZAÇÃO OU EM DESACORDO COM AS DISPOSIÇÕES DA AUTORIDADE ADMINISTRATIVA, BEM COMO A PROMOÇÃO DE SUA COMERCIALIZAÇÃO. ART. 50 DA LEI 6.766/79. DENÚNCIA QUE IMPUTA AO ACUSADO A CONDIÇÃO DE PARTÍCIPE NO CRIME, AO AGIR COMO MANDATÁRIO DO EMPREENDEDOR, PROVIDENCIANDO A REGULARIZAÇÃO DO LOTEAMENTO PROVIDENCIANDO A ALTERAÇÃO DA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL COM TAL FIM E AINDA GUARDANDO A

RELAÇÃO DOS ADQUIRENTES. NÃO COMPROVAÇÃO DE QUE O APELANTE TENHA, NA QUALIDADE DE MANDATÁRIO, PROMOVIDO O LOTEAMENTO OU A COMERCIALIZAÇÃO DAS UNIDADES. CONTRATO FIRMADO DIRETAMENTE PELO PROPRIETÁRIO. DEMAIS CONDUTAS IMPUTADAS ATÍPICAS. ABSOLVIÇÃO QUE SE IMPÕE. ART. 386, III E V DO CPP. SENTENÇA REFORMADA. RECURSO PROVIDO.

(TJPR - 2ª C.Criminal - AC - 1004699-4 - Região Metropolitana de Londrina - Foro Regional de Ibitiporã - Rel.: Lilian Romero - Unânime - - J. 13.02.2014)

TJRS:

APELAÇÃO. ART. 50, I, INCISO I, DA LEI Nº 6.766/79. ARTIGO 171, CAPUT. PARCELAMENTO DE SOLO URBANO. ESTELIONATO. ATOS DE INTERMEDIÇÃO NAS VENDAS DOS LOTES. ATIPICIDADE. A prática de meros atos de intermediação na venda de terrenos, embora desmembrados de área maior, de forma irregular, não torna o agente partícipe do crime de parcelamento do solo urbano, nem autor do delito de estelionato. Absolvição mantida. Apelação do Ministério Público, improvida. Apelação da defesa do co-denunciado, provida, para declarar extinta a punibilidade, pela via da prescrição. (Apelação Crime Nº 70053646501, Quarta Câmara Criminal, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Gaspar Marques Batista, Julgado em 07/11/2013)

## 5.9 LIGAÇÃO DE ÁGUA

TJSC:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. OBRIGAÇÃO DA CONCESSIONÁRIA DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA EM EXIGIR “HABITE-SE” ANTES DE EFETUAR A LIGAÇÃO DE ÁGUA. LEGALIDADE. PREPONDERÂNCIA DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO. EXIGÊNCIA APENAS PARA NOVAS HABITAÇÕES. MULTA COMINATÓRIA. REDUÇÃO. REFORMA DA SENTENÇA APENAS NESTE PONTO. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. “Aquele que constrói residência sem licença do município, clandestinamente, não tem direito de vê-la atendida por serviços públicos - v.g. distribuição de energia elétrica,



de abastecimento de água e de coleta de esgoto. A hipossuficiência dos infratores não justifica o desprezo à lei, a tolerância com o ato ilícito. A atuação do Estado em favor deles deve se conformar com o ordenamento jurídico, com o interesse público.” (TJSC, Reexame Necessário em Mandado de Segurança n. 2007.034923-3, de Araranguá, rel. Des. Newton Trisotto, j. 23-09-2008). (TJSC, Apelação Cível n. 2013.033706-2, de Xanxerê, rel. Des. Sérgio Roberto Baasch Luz, j. 24-06-2014).

## 5.10 ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA

### TJSC:

Agravo de instrumento. Ação civil Pública. Direito ambiental. Meio ambiente urbano. Suspensão judicial de alvará. Obra de largas implicações e efeitos locais, ainda não iniciada. Instituição de nível superior e colégio, com sete mil alunos regularmente matriculados. Grande impacto no meio urbano. Projeto apresentado à Prefeitura Municipal. Superveniência de Plano Diretor, contendo exigência de realização de Estudo de Impacto de Vizinhança. Pretendida dispensa deste, com esteio na legislação revogada. Direito adquirido. Inexistência. Precedentes do STF. Meio ambiente que se constitui em direito fundamental, de aplicação imediata, nos termos da Constituição da República, art. 5.º, § 1.º. Agravo desprovido. Por meio ambiente, deve-se entender 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 (art. 3.º, Lei 6.938/81). O EIV-RIVI, por conseguinte, é recomendável, não só como alternativa interessante de avaliação de impactos, mas também pelo seu caráter pedagógico e de instrumento para a mobilização e participação comunitária (ÉDIS MILARÉ). Não há direito adquirido a obra não iniciada e para a qual ainda não restou expedido o competente alvará de construção. Precedentes do STF. A aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais não significa em hipótese alguma irrelevância da legislação infraconstitucional, que, aliás, dá vida e concretude aos direitos fundamentais, mas sim, que a ausência eventual de lei não pode servir de obstáculo absoluto à aplicação da norma de direito fundamental e da extração de efeitos úteis, cuja extensão, sobretudo no que diz com a dedução de posições subjetivas, irá depender de qual o direito em causa e de seus limites fáticos e jurídicos (INGO SARLET). As leis de ordem pública e as referentes a administração têm, em geral, efeito retroativo para alcançar

situações iniciadas anteriormente à sua vigência, mas que ainda se desenvolvem durante o período desta. Isto porque, as novas leis de administração têm por motivação, e visam sempre a sua melhoria, ou das relações entre o Estado e o cidadão. Em tais situações, não há que se falar em ferimento aos princípios do ato jurídico perfeito e do direito adquirido pois, não se confunde o efeito imediato da lei nova com a sua aplicação retroativa (AI n. 1998.000717-8, da Capital, rel. Des. Anselmo Cerello). (TJSC, Agravo de Instrumento n. 2013.042174-7, de Criciúma, rel. Des. Pedro Manoel Abreu, j. 25-03-2014).

## 5.11 LIGAÇÃO CELESC

### TJSC:

2ª Câmara de Direito Público. Agravo de Instrumento n. 2014.030584-8 – CELESC forçada a fazer a ligação em APP, sob o argumento de que é área urbana consolidada e há inúmeras residências próximas com a ligação. Não há menção a qualquer diagnóstico. **Julgamento: 15/07/2014**

AGRAVO DE INSTRUMENTO. CELESC - CENTRAIS ELÉTRICAS DE SANTA CATARINA S/A. RECUSA DE LIGAÇÃO DO SERVIÇO DE FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA. ALEGAÇÃO DE QUE O IMÓVEL ENCONTRA-SE EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APP). EXISTÊNCIA, CONTUDO, DE INSTALAÇÃO ELÉTRICA EM PROPRIEDADES VIZINHAS, POSTO TRATAR-SE DE ZONA URBANA CONSOLIDADA. DECISÃO INDEFERITÓRIA DA ANTECIPAÇÃO DE TUTELA REFORMADA. RECURSO PROVIDO. A razoabilidade, arquitrave do direito, está a recomendar, no caso concreto, sobretudo por tratar-se de zona urbana consolidada - tanto que há inúmeras residências, no entorno, providas do serviço de energia elétrica -, que não se o sonegue ao agravante. (TJSC, Agravo de Instrumento n. 2014.030584-8, de Jaguaruna, rel. Des. João Henrique Blasi, j. 15-07-2014).

# 6 ANEXOS

## 6.1 RECOMENDAÇÃO CELESC

Florianópolis, 14 de julho de 2014.

Ofício Rec. n.

0008/2014/32PJ/CAP/32ªPJ

Ao Senhor

CLEVERSON SIEWERT

Diretor-Presidente da CELESC

Rua Saldanha Marinho 374 - Ed. Zigurate, Centro.

CEP: 88010-450

NESTA

RECOMENDAÇÃO n. 0008/2014/ 32ª PJ

CONSIDERANDO a legitimidade do Ministério Público para a promoção do Inquérito Civil e da Ação Civil Pública visando à proteção do Meio Ambiente e outros interesses difusos e coletivos, outorgada pelos arts. 127 e 129, III, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO que o art. 225, *caput*, da Constituição Federal assegura a todos o 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 para as presentes e futuras gerações;

CONSIDERANDO que não tem havido a correta fiscalização das áreas de proteção ambiental, das zonas urbanas e rurais por parte do órgão competente, e inclusive que a CELESC vem concedendo energia elétrica a diversas construções irregulares localizadas nestes espaços, verificando-se consequências nocivas ao meio ambiente e ao Estado de Santa Catarina;

CONSIDERANDO que estes locais têm como intento proteger a diversidade biológica, assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais e ordenar o crescimento urbano;

CONSIDERANDO a importância da preservação de tais áreas, identificadas pelo art. 3º da Lei n. 12.651/12 e pelo art. 28 da Lei n. 14.675/2009;

CONSIDERANDO que as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores e as pessoas físicas e jurídicas a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados (arts. 2º e 3º da Lei n. 9.605/98);

CONSIDERANDO que a Lei n. 9.605/98, em seu art. 70, caracteriza infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente;

CONSIDERANDO a existência, nas Promotorias de Justiça, em todo o Estado de Santa Catarina, de procedimentos que apuram as invasões e construções em área de preservação permanente, em zona urbana e rural de forma desordenada no Estado, sem autorização do Poder Público;

O MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA, por meio de seu órgão de execução signatário, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, com base no artigo 27, parágrafo único, IV, da Lei n. 8.625/93 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público) e no art. 82, XII, da Lei Complementar Estadual n. 197/00, resolve:

#### RECOMENDAR

Às CENTRAIS ELÉTRICAS DE SANTA CATARINA S.A (CELESC), por intermédio de seu Diretor Presidente, que somente conceda e autorize a implantação/operacionalização, mesmo que provisória, das infraestruturas necessárias para o fornecimento de energia elétrica, em qualquer obra (residência, casa, apartamento, comércio ou indústria) após a expedição do alvará de construção emitido pela autoridade pública municipal competente, o arquivo de uma cópia desta licença no processo de autorização da ligação, evitando irregularidades em áreas de preservação permanente em perímetro urbano e rural, notadamente àquelas ocupadas irregularmente no Município.

Em caráter excepcional, nos casos de emergência ou relevância de interesse social, que sejam concedidas ligações de energia pelas Concessionárias em caráter provisório, nas áreas passíveis de regularização fundiária, com prévia anuência do Promotor de Justiça da Comarca, sendo tecnicamente justificada.

Recomendar que seja vedada a instalação da rede de energia elétrica em empreendimentos situados nos Municípios Catarinenses, seja na modalidade de “Parcelamento do Solo (loteamento ou desmembramento) ou qualquer tipo de Condomínio”, que não possua a devida Licença Municipal e o competente “comprovante” do registro deste empreendimento no Cartório de Registro de Imóveis para empreendimentos da iniciativa privada como do poder público, com fulcro nas Leis Federais n. 6.766/79 e n. 4.591/64.

Recomendar, ainda, que sejam realizadas medidas fiscalizatórias com o intuito de apurar ligações irregulares e clandestinas, comunicando as Promotorias de Justiça para que sejam adotadas medidas penais cabíveis, além de informar possíveis irregularidades decorrentes de autorização para construção expedida pelo Município.

Após o recebimento da presente Recomendação, com fundamento no art. 129, III e VI, da Constituição Federal, no art. 8º, § 1º, da Lei n. 7.347/85, no art. 26, II, da Lei n. 8.625/93 e no art. 83, III, da Lei Complementar Estadual 197/00, Vossa Senhoria deverá, no prazo de 10 (dez) dias úteis, informar a esta Promotoria de Justiça a respeito do atendimento, ou não, desta, oportunidade em que deverá apresentar documentos que comprovem a adoção das providências ora recomendadas.

Agradecendo desde já os préstimos necessários à rápida resolução da presente, reiteramos manifestações de apreço e consideração.

Florianópolis, 14 de julho 2014.

Mário Waltrick do Amarante

Paulo Antonio Locatelli

Promotor de Justiça 32ª Promotoria de Justiça

Promotor de Justiça Coordenador do CME

## 6.2. MODELOS

### 6.2.1 OFÍCIO DILIGÊNCIAS

Ofício n.

Município, Data

Ref. ICP- Inquérito Civil Público n. \_\_\_\_\_

Ao Senhor

O Ministério Público de Santa Catarina, por sua\_\_\_\_ Promotoria de Justiça da Comarca \_\_\_\_/ SC, instaurou o IC - Inquérito Civil n. \_\_\_\_ com o objetivo de apurar eventual burla à legislação do parcelamento de solo, no possível loteamento, situado na \_\_\_\_\_, na cidade de \_\_\_\_\_, a partir da remessa de ofício a este Órgão por parte da Juiz (a) de Direito \_\_\_\_\_.

Diante disso, no intuito de instruir o referido procedimento e com fulcro nos artigos 129, III e VI, da Constituição Federal; 8º, §1º, da Lei n. 7.347/85; 26, II, da Lei n. 8.625/93; e 83, III, da Lei Estadual n. 197/2000, o Ministério Público Estadual **REQUISITA**, para cumprimento em 30 (trinta) dias a partir do recebimento deste, que Vossa Senhoria, por intermédio de seu corpo técnico, tendo em vista o encaminhamento de denúncia a esta Promotoria de Justiça para apurar eventual burla à legislação do parcelamento de solo, preste os seguintes esclarecimentos:

- a) ante a ausência de registro cartorário, informe o(s) nome(s) do(s) proprietário(s) do suposto loteamento onde encontra-se o imóvel acima mencionado;
- b) se há projeto, na referida área, de loteamento ou de desmembramento aprovado pelo Município, conforme as diretrizes dos arts. 6º e 7º da Lei 6.766/79 (Lei do Parcelamento do Solo);
- c) em caso positivo, informe se o projeto veio a ser efetivamente implementado observando rigorosamente a lei do parcelamento do solo e as especificidades da legislação municipal;
- d) se há registros de edificação regular no local;
- e) em caso de constatação de irregularidades, informe quais as providências que devem ser adotadas, no âmbito de seu poder de polícia, para coibir e sanar as irregularidades apontadas.

Atenciosamente,

Promotor de Justiça

## 6.2.2 PROMOÇÃO DE ARQUIVAMENTO DE INQUÉRITO CIVIL/PROCEDIMENTO PREPARATÓRIO (LOTEAMENTO IRREGULAR)

### PROMOÇÃO DE ARQUIVAMENTO

Inquérito Civil/ Procedimento Preparatório n. \_\_\_\_\_

Trata-se de Inquérito Civil (IC) instaurado para apurar eventual irregularidade no parcelamento do solo urbano localizado no Loteamento \_\_\_\_\_, que está sendo implantado por \_\_\_\_\_, tendo sido constatado que foi instalado ao arrepio das aprovações, autorizações e licenças pertinentes, conseqüentemente não há registro no Cartório de Registros de Imóveis competente, além de apresentar inúmeras irregularidades fáticas, destacando-se, entre outras, a ausência de obras de infraestruturas básicas e o resguardo de áreas verdes e destinadas ao uso comunitário.

[...]

Ante o exposto, considerando o objeto do presente procedimento e visando a evitar a duplicidade de feitos e medidas, visto que o assunto já está sendo analisado em outro Inquérito Civil instaurado nesta Promotoria de Justiça, **PROMOVO** o **ARQUIVAMENTO** do feito e determino que sejam adotadas as seguintes providências:

I - remessa de cópia da Promoção de Arquivamento, via *email*, ao Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente, para conhecimento e implementação dos dados no sistema de procedimentos instaurados;

II - remessa de extrato do arquivamento deste Procedimento Preparatório à Secretaria-Geral do Ministério Público, para devida publicação por meio do Diário Oficial Eletrônico;

III - comunique-se a associação representante, inclusive sobre a possibilidade de interposição de recurso voluntário no prazo de 10 (dez) dias, a contar do recebimento, via correios;

IV - remessa dos autos ao Conselho Superior do Ministério Público, em atenção ao disposto no artigo 9º, § 1º, da Lei n. 7.437/85 e nos artigos 20 e 26 do Ato n. 335/2014/PGJ, para revisão da promoção de arquivamento;

V- junte-se aos autos do Inquérito Civil n. 06.2011.000147-2, cópias dos documentos de fls. 04-06 e fls. 222-237, referente às providências adotadas no âmbito criminal;

VI - registre-se e deem-se as devidas baixas no sistema.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 20\_\_\_\_

Promotor(a) de Justiça

Comarca de \_\_\_\_\_

## 6.2.3 TERMO DE COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA (PLANO DIRETOR)

Inquérito Civil n. ....

### TERMO DE COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

O Ministério Público do Estado de Santa Catarina, por sua .... Promotoria de Justiça da Comarca de ....., sediada na Rua ....., bairro ....., ...../SC, - CEP ....., por seu Órgão de Execução em exercício nesta Comarca, o Promotor de Justiça ....., e de outro lado Município de ....., pessoa jurídica de direito público interno, com sede na ....., n. ...., bairro ....., ..... - SC, representado por seu Prefeito Municipal, Sr. ...., nos autos do INQUÉRITO CIVIL PÚBLICO nº ....., nos termos dos artigos 18 e seguintes do Ato nº 81/2008/PGJ; artigo 89 da Lei Complementar Estadual nº 197/2000; e artigo 5º, § 6º da Lei nº 7.347/85, têm entre si justo e acertado o seguinte:

**CONSIDERANDO** que o Ministério Público, por disposição do artigo 129, inciso III, da Constituição da República Federativa do Brasil, é o órgão encarregado de promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do meio ambiente e de outros interesses difusos;

**CONSIDERANDO** a função socioambiental da propriedade prevista nos artigos 5º, inciso XXIII, 170, inciso VI, 182, §2º, 186, inciso II, e 225, todos da Constituição da República;

**CONSIDERANDO** que o Plano Diretor é o conjunto de regras básicas que determina e orienta a ocupação e o ordenamento do espaço urbano, a partir da identificação e da análise das características fundiárias, das atividades econômicas predominantes, dos costumes e das perspectivas de desenvolvimento e resolução dos problemas socioeconômicos, no sentido de privilegiar as potencialidades da cidade;

**CONSIDERANDO** que a política urbana tem por objetivo coordenar todas as formas de transformação do ambiente construído, visando aumentar o bem-estar dos habitantes e promover o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, como disciplina o art. 182 da Constituição da República;

**CONSIDERANDO** que o § 1º do art. 182 estabelece a obrigatoriedade do Plano Diretor para as cidades com mais de vinte mil habitantes, sendo instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana;

**CONSIDERANDO** o disposto no art. 39 do Estatuto da Cidade, que prevê que a propriedade urbana deve cumprir a sua inata função social, se atendidas às exigências fundamentais da ordenação da cidade expressas no plano diretor;

**CONSIDERANDO** 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 daquele diploma;

**CONSIDERANDO** que há repercussão geral reconhecida pelo Excelso Pretório acerca da matéria trazida a lume (RE 607940 RG, Relator(a): Min. AYRES BRITTO, julgado em 09/12/2010);

**CONSIDERANDO** o não encaminhamento de projeto de Plano Diretor à Câmara Municipal,

haja vista o Município de ..... possuir ..... habitantes, conforme censo demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), realizado no ano de 2010;

**(NO CASO DO PLANO DIRETOR ESTAR DESATUALIZADO)**

**CONSIDERANDO** a ausência de plano diretor aos Municípios legalmente obrigados a tê-los é a mesma hipótese deste ter sido editado há mais de 10 (dez) anos, casos em que visualiza-se a inércia do ente municipal;

**(NO CASO DE MUNICÍPIO INTEGRANTE DE REGIÃO METROPOLITANA)**

**CONSIDERANDO** o Plano Diretor é imprescindível para as cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, conforme estabelece o inciso II do art. 41. Nesse contexto, a Lei Complementar Estadual n. 495, de 2010, institui as regiões metropolitanas de Florianópolis, do Vale do Itajaí, do Alto Vale do Itajaí, do Norte/Nordeste Catarinense, de Lages, da Foz do Rio Itajaí, Carbonífera, de Tubarão, de Chapecó, do Extremo Oeste e do Contestado;

**CONSIDERANDO** que a elaboração do plano diretor é uma regra constitucional cujo dever de cumprimento pertence ao Município. A sua não observância caracteriza a inconstitucionalidade por omissão do ente federativo faltante;

**(NO CASO DO PLANO DIRETOR ESTAR DESATUALIZADO)**

**CONSIDERANDO** que a elaboração de novo plano diretor é regra legal cujo dever de cumprimento pertence ao Município.

**RESOLVEM** formalizar, neste instrumento, **TERMO DE COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA**, mediante as seguintes cláusulas:

**DO OBJETO**

**CLÁUSULA 1ª** - Este Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta tem como objeto a adequação do Município ..... à regra do Estatuto da Cidade que prevê a obrigatoriedade do Plano Diretor para os municípios como mais de vinte mil habitantes.

**(NO CASO DO PLANO DIRETOR ESTAR DESATUALIZADO)**

**CLÁUSULA 1ª** - Este Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta tem como objetivo a adequação do Município ..... à regra do Estatuto da Cidade que prevê a obrigatoriedade de atualização do Plano Diretor no prazo máximo de dez anos.

**(NO CASO DE AUSÊNCIA DE PLANO DIRETOR, TANTO NA HIPÓTESE DA CIDADE POSSUIR MAIS DE 20.000 HABITANTES, COMO NO CASO DA CIDADE ESTAR INSERIDA EM REGIÃO METROPOLITANA)**

**DAS OBRIGAÇÕES**

**CLÁUSULA 2ª** - O Município de ..... compromete-se na obrigação de fazer consistente em encaminhar à Câmara Municipal, no prazo de .... dias, projeto de Plano Diretor à Câmara Municipal, mediante o cumprimento das diretrizes do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001).

**(NO CASO DO PLANO DIRETOR ESTAR DESATUALIZADO)**

**CLÁUSULA 2ª** - O Município de ..... compromete-se na obrigação de fazer consistente em encaminhar à Câmara Municipal, no prazo de .... dias, projeto de Plano Diretor à Câmara Municipal visando a sua atualização, mediante o cumprimento das diretrizes do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001).



Parágrafo primeiro: O Plano Diretor deverá prever os institutos, (disciplinados no Estatuto das Cidades) da outorga onerosa do direito de construir (28 e seguintes), das operações urbanas consorciadas (art. 32 e seguintes), da transferência do direito de construir (art. 35 e seguintes), do Estudo de Impacto de Vizinhança (art. 36 e seguintes) e da gestão democrática da cidade (art. 43 e seguintes); bem como do cumprimento das diretrizes previstas na Política Nacional de Mobilidade Urbana (art. 21); estipular áreas verdes de lazer (AVL) e as áreas comunitárias institucionais (ACI), para todas as modalidades de parcelamento do solo previstas no plano diretor; e disciplinar os procedimentos de inventário e tombamento.

Parágrafo segundo: Cinco dias após o escoamento do prazo previsto no *caput*, o compromissário compromete-se em comprovar o cumprimento da obrigação mediante a remessa de documento comprobatório da obrigação assumida na cláusula acima a esta Promotoria de Justiça.

#### DA MULTA

**CLÁUSULA 3ª** - Implicará em cláusula penal, a ser revertida em prol do Fundo de Reconstituição dos Bens Lesados do Estado de Santa Catarina, o descumprimento ou violação dos compromissos aqui firmados, no valor de R\$ ..... (.....) por dia de descumprimento.

Parágrafo único: Além do pagamento da multa, o descumprimento ou violação de qualquer dos compromissos assumidos facultará ao Ministério Público a execução do presente acordo, que equivale a título executivo extrajudicial.

#### DISPOSIÇÕES FINAIS

**CLÁUSULA 4ª** - As partes, desde que haja comum acordo, poderão rever o presente ajuste, mediante termo aditivo, o qual poderá incluir ou excluir medidas que tenham por objetivo o seu aperfeiçoamento e/ou se mostrem tecnicamente necessárias.

**CLÁUSULA 5ª** - O Ministério Público compromete-se a não adotar nenhuma medida judicial de cunho civil contra o Compromissário, caso venha a ser cumprido o disposto neste ajuste de conduta.

Assim, justos e acertados, para que surta seus jurídicos e legais efeitos, firmam as partes o presente termo de compromisso, em 2 (duas) vias de igual teor, com eficácia de título executivo extrajudicial e que será submetido à análise do Egrégio Conselho Superior do Ministério Público, nos termos do artigo 19 do Ato nº 81/2008/PGJ.

#### DO ARQUIVAMENTO

Diante da celebração do Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta, o Ministério Público arquiva o Inquérito Civil nº ..... e comunica o arquivamento, neste ato, ao compromissário ....., com fundamento no artigo 12, §1º, do Ato nº 81/2008 da PGJ, salientando que, caso não concordem com o arquivamento efetuado, poderão apresentar razões escritas ou documentos para apreciação do Conselho Superior do Ministério Público até a sessão de julgamento, conforme estabelecido pelo § 3º do artigo 12 do Ato nº 81/2008/PGJ.

....., ..... de ..... de 2014.

.....  
**Promotor de Justiça**

.....  
**Município de .....**

## 6.2.4 AÇÃO CIVIL PÚBLICA (PLANO DIRETOR)

EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR JUIZ DE DIREITO DA \_\_ VARA CÍVEL DA COMARCA DE .....-SC

**O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA**, por seu Promotor de Justiça infrafirmado, com base no procedimento preparatório incluso e com fulcro no art. 129, III, da Constituição Federal, art. 25, IV, “a”, da Lei 8.625/93, art. 5º, da Lei 7.347/85 e art. 461 e parágrafos do Código de Processo Civil, e ainda com supedâneo nos anexos documentos (inquérito civil), vem, perante Vossa Excelência, propor

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

**com pedido de provimento liminar em antecipação de tutela, em face de**

**MUNICÍPIO DE .....**, pessoa jurídica de direito público interno, com sede na ....., n. ..., bairro ....., ..... - SC, representado por seu Prefeito Municipal, Sr. ....; e,

pelos fatos e fundamentos jurídicos a seguir expostos.

### 1. DOS FATOS

O inquérito civil foi instaurado visando apurar a ausência de plano diretor ....

.....

(descrever os fatos de acordo com as peculiaridades locais)

.....

.....

.....

### 2. DA LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Conforme preceito constitucional disposto no artigo 127 da Constituição Federal de 1988, cabe ao Ministério Público, enquanto instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

E dentre suas funções institucionais, contempla-se a de promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, e do meio ambiente (art. 129, III, da Constituição Federal).

Ainda, o artigo 5º da Lei n. 7.347/85, acompanhando a Constituição, legitima o Ministério Público para ajuizar a ação civil pública para a defesa dos interesses difusos e coletivos, notadamente da defesa da ordem urbanística.

### 3. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

O Plano Diretor é o conjunto de regras básicas que determina e orienta a ocupação e o ordenamento do espaço urbano, a partir da identificação e da análise das características fundiárias, das atividades econômicas predominantes, dos costumes e das perspectivas de desenvolvimento e resolução dos problemas socioeconômicos, no sentido de privilegiar as potencialidades da cidade.

Cumpra de início destacar que a política urbana tem por objetivo coordenar todas as formas de transformação do ambiente construído, visando aumentar o bem-estar dos habitantes e promover o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, como disciplina o art. 182 da Constituição da República.

O § 1º do art. 182 estabelece a obrigatoriedade do Plano Diretor para as cidades com mais de vinte mil habitantes, sendo instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Não obstante, insta salientar o disposto no art. 39 do Estatuto da Cidade, que prevê que a propriedade urbana deve cumprir a sua inata função social, se atendidas às exigências fundamentais da ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Visa-se, assim, 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 daquele diploma.

De acordo com Victor Carvalho Pinto<sup>205</sup>, alguns pontos importantes devem ser ressaltados, senão vejamos:

O plano urbanístico é o instituto fundamental do direito urbanístico. Entre os planos urbanísticos, o plano diretor é o mais importante, pois ele é o único que abrange a cidade como um todo, estabelecendo as condições a serem observadas por outros planos e projetos, como o plano de operação consorciada, o projeto de loteamento e o projeto de obra pública. Daí por que o plano diretor é definido constitucionalmente como o ‘instrumento básico’ da política urbana (art. 182, § 1º) [...].

Como decorrência deste papel central desempenhado pelo planejamento, impõe-se a diretriz de sua obrigatoriedade. A constituição estabelece a obrigatoriedade do plano diretor para as cidades com mais de 20.000 habitantes (art. 182, § 1º), ampliada pelo Estatuto da Cidade para aquelas ‘integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, de interesse turístico na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional’ (art. 41).

De outro norte, ressalta-se que há repercussão geral reconhecida pelo Excelso Pretório acerca da matéria trazida a lume.

A repercussão geral é um instrumento processual inserido na Constituição Federal de 1988, por meio da Emenda Constitucional 45, conhecida como a “Reforma do Judiciário”. O objetivo desta ferramenta é possibilitar que o Supremo Tribunal Federal selecione os recursos extraordinários que irá analisar, de acordo com critérios de relevância jurídica, política, social ou econômica.

Nessa ordem de ideias, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a existência de repercussão geral na questão suscitada, qual seja, a obrigatoriedade do plano diretor como instrumento da política de ordenamento urbano, dado que a controvérsia é relevante sob os pontos de vista econômico, social e jurídico. Para demonstrar o retroaludido, colaciona-se a ementa a seguir:

**CONSTITUCIONAL. CRIAÇÃO DE PROJETOS URBANÍSTICOS OBRIGATORIEDADE DO PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DOS MUNICÍPIOS. Possui repercussão geral a questão constitucional atinente à obrigatoriedade do plano diretor como instrumento da política de ordenamento urbano (RE 607940 RG, Relator(a): Min. AYRES BRITTO, julgado em 09/12/2010, DJe-109 DIVULG 07-06-2011 PUBLIC 08-06-2011 EMENT VOL-02539-03 PP-00433)**

205 CARVALHO PINTO, Victor. **A ordem urbanística**. Revista da Direito Imobiliário. n. 51. 2004. jul/dez 2001. Ed. Revista dos Tribunais, p. 120/132.

Exsurge da ementa acima destacada, por via de consequência, o grave desrespeito perpetrado pelo Sr. Alcaide à Constituição da República e ao Estatuto da Cidade, em razão do não encaminhamento de projeto de Plano Diretor à Câmara Municipal, haja vista o Município de ..... possuir ..... habitantes, conforme censo demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), realizado no ano de 2010.

Para tanto, o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001) prevê a obrigatoriedade, no processo de elaboração do Plano Diretor e na fiscalização de sua implementação, a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos e o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos (incisos I, II e III do § 4º do art. 40).

#### (NO CASO DA CIDADE SER INTEGRANTE DE REGIÕES METROPOLITANAS)

Para além disso, o Plano Diretor é imprescindível para as cidade integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, conforme estabelece o inciso II do art. 41. Nesse contexto, a Lei Complementar Estadual n. 495, de 2010, institui as regiões metropolitanas de **Florianópolis, do Vale do Itajaí, do Alto Vale do Itajaí, do Norte/Nordeste Catarinense, de Lages, da Foz do Rio Itajaí, Carbonífera, de Tubarão, de Chapecó, do Extremo Oeste e do Contestado**, mediante a seguinte composição:

#### (NO CASO DE CIDADE INTEGRANTE DA REGIÃO METROPOLITANA DE FLORIANÓPOLIS)

Art. 5º O Núcleo Metropolitano da Região Metropolitana de Florianópolis será integrado pelos municípios de Aguas Mornas, Antônio Carlos, Biguaçu, Florianópolis, Governador Celso Ramos, Palhoça, Santo Amaro da Imperatriz, São José e São Pedro de Alcântara.

Importante destacar que a região metropolitana é composta pelo núcleo metropolitano e área de expansão metropolitana, ambas modalidades para as quais se exige o Plano Diretor, sendo, para este caso, imprescindível para os Municípios de:

Parágrafo único. A Área de Expansão Metropolitana da Região Metropolitana de Florianópolis será integrada pelos municípios de Alfredo Wagner, Angelina, Anitápolis, Canelinha, Garopaba, Leoberto Leal, Major Gercino, Nova Trento, Paulo Lopes, Rancho Queimado, São Bonifácio, São João Batista e Tijucas.

#### (NO CASO DE CIDADE INTEGRANTE DA REGIÃO METROPOLITANA DO VALE DO ITAJAÍ)

Art. 6º O Núcleo Metropolitano da Região Metropolitana do Vale do Itajaí será integrado pelos municípios de Blumenau, Pomerode, Gaspar, Indaial e Timbó.

Importante destacar que a região metropolitana é composta pelo núcleo metropolitano e área de expansão metropolitana, ambas modalidades para as quais se exige o Plano Diretor, sendo, para este caso, imprescindível para os Municípios de:

Parágrafo único. A Área de Expansão Metropolitana da Região Metropolitana Vale do Itajaí será integrada pelos municípios de Apiúna, Ascurra, Benedito Novo, Botuverá, Brusque, Douror Pedrinho, Guabiruba, Ilhota, Luiz Alves, Rio dos Cedros e Rodeio.

#### (NO CASO DE CIDADE INTEGRANTE DA REGIÃO METROPOLITANA DO ALTO VALE DO ITAJAÍ)

Art. 6º A O Núcleo Metropolitano da Região Metropolitana do Alto Vale do Itajaí será integrado pelos Municípios de Rio do Sul, Taió, Ibirama e Ituporanga.

Importante destacar que a região metropolitana é composta pelo núcleo metropolitano e área de

expansão metropolitana, ambas modalidades para as quais se exige o Plano Diretor, sendo, para este caso, imprescindível para os Municípios de:

Parágrafo único. A Área de Expansão Metropolitana da Região Metropolitana do Alto Vale do Itajaí será integrada pelos Municípios de Agrolândia, Agronômica, Atalanta, Aurora, Braço do Trombudo, Chapadão do Lageado, Dona Emma, Imbuia, José Boiteux, Laurentino, Lontras, Mirim Doce, Petrolândia, Pouso Redondo, Presidente Getúlio, Presidente Nereu, Rio do Campo, Rio do Oeste, Salete, Santa Terezinha, Trombudo Central, Vidal Ramos, Vitor Meireles e Witmarsum. (Redação acrescentada pela LC 523/10).

(NO CASO DE CIDADE INTEGRANTE DA REGIÃO METROPOLITANA DO NORTE/NORDESTE CATARINENSE)

Art. 7º O Núcleo Metropolitano da Região Metropolitana do Norte/Nordeste Catarinense será integrado pelos municípios de Joinville e Araquari.

Importante destacar que a região metropolitana é composta pelo núcleo metropolitano e área de expansão metropolitana, ambas modalidades para as quais se exige o Plano Diretor, sendo, para este caso, imprescindível para os Municípios de:

Parágrafo único. A Área de Expansão Metropolitana da Região Metropolitana do Norte/Nordeste Catarinense será integrada pelos Municípios de Balneário Barra do Sul, Barra Velha, Bela Vista do Toldo, Campo Alegre, Canoinhas, Corupá, Garuva, Guaramirim, Irineópolis, Itaiópolis, Itapoá, Jaraguá do Sul, Mafra, Major Vieira, Massaranduba, Monte Castelo, Papanduva, Porto União, Rio Negrinho, São Bento do Sul, São Francisco do Sul, São João do Itaperiú, Schroeder e Três Barras.

(NO CASO DE CIDADE INTEGRANTE DA REGIÃO METROPOLITANA DE LAGES)

**Art. 8º O Núcleo Metropolitano da Região Metropolitana de Lages será integrado pelos municípios de Lages e Correia Pinto.**

Importante destacar que a região metropolitana é composta pelo núcleo metropolitano e área de expansão metropolitana, ambas modalidades para as quais se exige o Plano Diretor, sendo, para este caso, imprescindível para os Municípios de:

Parágrafo único. A Área de Expansão Metropolitana da Região Metropolitana de Lages será integrada pelos municípios de Anita Garibaldi, Bocaina do Sul, Campo Belo do Sul, Capão Alto, Cerro Negro, Otacílio Costa, Paineira, Palmeira, Ponte Alta, São José do Cerrito, Curitibaanos, Frei Rogério, Ponte Alta do Norte, Santa Cecília, São Cristóvão do Sul, São Joaquim, Bom Jardim da Serra, Bom Retiro, Rio Rufino, Urubici e Urupema.

(NO CASO DE CIDADE INTEGRANTE DA REGIÃO METROPOLITANA DA FOZ DO RIO ITAJAÍ)

Art. 9º O Núcleo Metropolitano da Região Metropolitana da Foz do Rio Itajaí será integrado pelos municípios de Itajaí, Balneário Camboriú, Camboriú, Navegantes e Penha.

Importante destacar que a região metropolitana é composta pelo núcleo metropolitano e área de expansão metropolitana, ambas modalidades para as quais se exige o Plano Diretor, sendo, para este caso, imprescindível para os Municípios de:

Parágrafo único. A Área de Expansão Metropolitana da Região Metropolitana da Foz do Rio Itajaí será integrada pelos municípios de Bombinhas, Itapema, Piçarras e Porto Belo.

(NO CASO DE CIDADE INTEGRANTE DA REGIÃO METROPOLITANA CARBONÍFERA)

Art. 10. O Núcleo Metropolitano da Região Metropolitana Carbonífera será integrado pelos municípios de Criciúma, Içara, Cocal do Sul, Forquilha,

Siderópolis, Morro da Fumaça e Nova Veneza.

Importante destacar que a região metropolitana é composta pelo núcleo metropolitano e área de expansão metropolitana, ambas modalidades para as quais se exige o Plano Diretor, sendo, para este caso, imprescindível para os Municípios de:

Parágrafo único. A Área de Expansão Metropolitana da Região Metropolitana Carbonífera será integrada pelos municípios de Lauro Müller, Treviso e Urussanga, Araranguá, Balneário Arroio do Silva, Balneário Gaivota, Balneário Rincão, Ermo, Jacinto Machado, Maracajá, Meleiro, Morro Grande, Passo de Torres, Praia Grande, Santa Rosa do Sul, São João do Sul, Sombrio, Timbê do Sul e Turvo.

(NO CASO DE CIDADE INTEGRANTE DA REGIÃO METROPOLITANA DE TUBARÃO)

Art. 11. O Núcleo Metropolitano da Região Metropolitana de Tubarão será integrado pelos municípios de Tubarão, Capivari de Baixo e Gravatal.

Importante destacar que a região metropolitana é composta pelo núcleo metropolitano e área de expansão metropolitana, ambas modalidades para as quais se exige o Plano Diretor, sendo, para este caso, imprescindível para os Municípios de:

Parágrafo único. A Área de Expansão Metropolitana da Região Metropolitana de Tubarão será integrada pelos municípios de Armazém, Braço do Norte, Grão-Pará, Imaruí, Imbituba, Jaguaruna, Laguna, Orleans, Pedras Grandes, Pescaria Brava, Rio Fortuna, Sangão, Santa Rosa de Lima, São Ludgero, São Martinho e Treze de Maio.

(NO CASO DE CIDADE INTEGRANTE DA REGIÃO METROPOLITANA DE CHAPECÓ)

Art. 11-A O Núcleo Metropolitano da Região Metropolitana de Chapecó será integrado pelos Municípios de Águas de Chapecó, Águas Frias, Arvoredo, Chapecó, Cordilheira Alta, Coronel Freitas, Guatambu, Nova Erechim, Nova Itaberaba, Paial, Pinhalzinho, Planalto Alegre, São Carlos, Saudades, Seara, Xanxerê e Xaxim.

Importante destacar que a região metropolitana é composta pelo núcleo metropolitano e área de expansão metropolitana, ambas modalidades para as quais se exige o Plano Diretor, sendo, para este caso, imprescindível para os Municípios de:

Parágrafo único. A Área de Expansão Metropolitana da Região Metropolitana de Chapecó será integrada pelos Municípios de Caxambu do Sul, Cunhataí, Faxinal dos Guedes, Itá, Lageado Grande, Marema, Palmitos, Passos Maia, Ponte Serrada, Quilombo, Serra Alta, Sul Brasil, União do Oeste, Vargeão e Xavantina.

(NO CASO DE CIDADE INTEGRANTE DA REGIÃO METROPOLITANA DO EXTREMO OESTE)

Art. 11-B O Núcleo Metropolitano da Região Metropolitana do Extremo Oeste será integrado pelos Municípios de Bandeirante, Barra Bonita, Belmonte, Cunha Porã, Descanso, Dionísio Cerqueira, Flor do Sertão, Guaraçaba, Guarujá do Sul, Iporã do Oeste, Iraceminha, Itapiranga, Maravilha, Paraíso, Princesa, Romelândia, Santa Helena, São João do Oeste, São José do Cedro, São Miguel d'Oeste e Tunápolis.

Importante destacar que a região metropolitana é composta pelo núcleo metropolitano e área de expansão metropolitana, ambas modalidades para as quais se exige o Plano Diretor, sendo, para este caso, imprescindível para os Municípios de:

Parágrafo único. A Área de Expansão Metropolitana da Região Metropolitana do Extremo Oeste será integrada pelos Municípios de Abelardo Luz, Anchieta, Bom Jesus, Bom Jesus do Oeste, Caibi, Campo Eré, Coronel Martins, Entre Rios, Formosa do Sul, Galvão, Ipuacu, Irati, Jardinópolis, Modelo, Mondaí, Novo Horizonte, Ouro Verde, Palma Sola, Riqueza, Salinho, Santa Terezinha do Progresso, Santiago do Sul, São Bernardino, São

(NO CASO DE CIDADE INTEGRANTE DA REGIÃO METROPOLITANA DO CONTESTADO)

Art. 11-C O Núcleo Metropolitano da Região Metropolitana do Contestado será integrado pelos Municípios de Abdon Batista, Água Doce, Alto Bela Vista, Arabutã, Arroio Trinta, Brunópolis, Caçador, Calmon, Campos Novos, Capinzal, Catanduvas, Celso Ramos, Concórdia, Erval Velho, Fraiburgo, Herval d'Oeste, Ibiam, Ibicaré, Iomerê, Ipira, Ipumirim, Irani, Jaborá, Joaçaba, Lacerdópolis, Lebon Régis, Lindóia do Sul, Luzerna, Macieira, Matos Costa, Monte Carlo, Ouro, Peritiba, Pinheiro Preto, Piratuba, Presidente Castello Branco, Rio das Antas, Salto Veloso, Tangará, Timbó Grande, Treze Tilias, Vargem, Vargem Bonita, Videira e Zortéa.

Denota-se, portanto, que o Município de ..... é integrante da Região Metropolitana ....., o que impõe a necessidade de elaboração de Plano Diretor, respeitando-se as diretrizes impostas pelo Estatuto da Cidade. Esta obrigação, importante consignar, deriva de obrigatoriedade imposta pelo legislador infraconstitucional, a qual pode ser justificada, no dizer de Jacintho Arruda Câmara<sup>206</sup>:

[...] Parece possível depreender do sistema constitucionalmente concebido de divisão de competências em matéria de direito urbanístico que haveria espaço para a instituição de regras quanto à obrigatoriedade da edição do plano diretor, tais quais as que foram previstas no Estatuto da Cidade. Deveras, cabe à União editar normas gerais sobre a matéria, inclusive disciplinando a edição do plano diretor. Dentro desta competência geral, a lei editada pela União chega a dizer em que efetivamente consiste o plano diretor, além de estabelecer muitas outras características de regime jurídico que a ela compete disciplinar. Com base em tais diretrizes, que somente a lei federal pode estabelecer (porque são gerais e aplicáveis a todos os Municípios do território nacional), ela também pode remodelar o rol de entidades sujeitas a, obrigatoriamente, editar tal plano. A nova previsão deve, por óbvio, guardar coerência com a diretriz feral adotada no Estatuto, inclusive e principalmente no que toca ao conceito de plano diretor que foi abraçado. A previsão constitucional, nessa perspectiva, serviria apenas como limite mínimo a ser seguido, ou seja, não seria possível contrariar o dispositivo constitucional, desobrigando quem já estava obrigado a editar plano diretor, mas seria possível complementar o rol de entidades obrigadas, estendendo a obrigatoriedade a novas figuras além daquelas mencionadas na Constituição.

Conclui-se, portanto, pela constitucionalidade da obrigação consistente na elaboração de Plano Diretor para as cidades inseridas em regiões metropolitanas.

(NO CASO DO PLANO DIRETOR ESTAR DESATUALIZADO)

Nesse contexto, a gravidade da ausência de plano diretor aos Municípios legalmente obrigados a tê-los é a mesma hipótese deste ter sido editado há mais de 10 (dez) anos, casos em que visualiza-se a inércia do ente municipal.

A importância da atualização do plano diretor, em um prazo máximo de 10 (dez) anos, reside, na lição de Hely Lopes Meirelles<sup>207</sup>, na necessidade de ser

“[...] adaptado às novas exigências da comunidade e do progresso local, num processo perene de planejamento que realize sua adequação às necessidades da população, dentro das modernas técnicas de administração e dos recursos de cada Prefeitura.

O caso do Município de ....., nesse quadro, por consistir exatamente no inverso, está a impor, enquanto ainda é tempo, o necessário planejamento urbano.

Sendo assim, a elaboração do plano diretor é uma regra constitucional cujo dever de cumprimento pertence ao Município. A sua não observância caracteriza a inconstitucionalidade por omissão do ente federativo faltante.

206 CÂMARA, Jacintho Arruda. *Estatuto da Cidade*. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 314.

256 207 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 13<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 519.

(NO CASO DO PLANO DIRETOR ESTAR DESATUALIZADO)

Sendo assim, a elaboração de novo plano diretor é regra legal cujo dever de cumprimento pertence ao Município.

#### **4. ELEMENTOS QUE DEVERÃO SER INSERIDOS NO PLANO DIRETOR**

Por ocasião da edição do novo Plano Diretor, impende ressaltar a necessidade de inclusão de instrumentos hábeis a proporcionar e ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

Para tanto, reputa-se necessário a previsão, segundo o Estatuto das Cidades, da outorga onerosa do direito de construir (28 e seguintes), operações urbanas consorciadas (art. 32 e seguintes), da transferência do direito de construir (art. 35 e seguintes), do Estudo de Impacto de Vizinhança (art. 36 e seguintes) e da gestão democrática da cidade (art. 43 e seguintes).

Além disso, entende-se pela imprescritibilidade do cumprimento das diretrizes previstas na Política Nacional de Mobilidade Urbana (art. 21) e do cumprimento das diretrizes previstas na Política Nacional de Mobilidade Urbana (art. 21), disciplinando, inclusive os procedimentos de inventário e tombamento.

Por fim, deverá o Município estipular áreas verdes de lazer (AVL) e as áreas comunitárias institucionais (ACI), para todas as modalidades de parcelamento do solo previstas no plano diretor, com o fito de fornecer à população o adequado desenvolvimento sustentável e ordenado da cidade.

DESCREVER OS INSTRUMENTOS NECESSÁRIOS

#### **5. DA AUSÊNCIA DE DISCRICIONARIEDADE DA ADMINISTRAÇÃO**

Não se pode deixar de ressaltar que não se trata, por evidente, de intervenção do Poder Judiciário na discricionariedade do Executivo ou Legislativo, uma vez que não se discute a conveniência e oportunidade da edição do Plano Diretor.

A presente ação não pode ser vista, nesse contexto, como intromissão na seara discricionária da Administração Pública, mas sim como salvaguarda necessária de direitos constitucionalmente assegurados, posto que estes estão sob ameaça de lesão irreparável, mormente dos danos potenciais referentes ao meio ambiente e à ordem urbanística, as quais se veem ameaçadas diante do crescimento populacional e da contínua e grave intervenção antrópica sobre esses bens jurídicos.

#### **6. DA TUTELA DE URGÊNCIA**

O Código de Defesa do Consumidor traz em seu artigo 84, §3º, ao dispor que nas ações em que se tenha por objeto obrigações *de fazer* ou *não fazer*, o juiz concederá tutela específica da obrigação ou determinará providências que assegurem o resultado prático equivalente ao do adimplemento, desde que sendo relevante o fundamento da demanda e justificado receio de ineficácia do provimento final.

Com efeito, a relevância do fundamento da demanda (fumaça do bom direito) se faz presente, à saciedade, nos inúmeros dispositivos legais ora invocados, praticamente todos de ordem pública e interesse social, e na documentação que acompanha esta inicial (inquérito civil).

De outra parte, o justificado receio de ineficácia do provimento final (o perigo da demora) justifica-se pela possibilidade de crescimento desordenado irreversível, mormente do surgimento de novas consolidações em áreas urbanas e do alastramento de danos ambientais.

#### **7. DOS PEDIDOS**

Ante o exposto, requer o **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA**,



recebida e autuada esta com os documentos que a acompanham:

1. em sede liminar:

Determinar o Município de ..... em obrigação de fazer, consistente em, no prazo de ....., elaborar seu Plano Diretor, com a contratação de equipe técnica, realização de audiências públicas e que atenda ao conteúdo fixado no art. n. 41, I, II e III, da Lei Federal n. 10.257/2001, sob pena de multa que poderá ser estabelecida conforme os parâmetros do art. 11 da Lei n. 7.347/85, corrigidos monetariamente, nos termos do art. 12, § 2º da Lei n. 7.347/85, sem prejuízo de subrogação em outras obrigações e medidas de apoio, especialmente a proibição de autorizar ou realizar parcelamento e edificação do solo.

(NO CASO DO PLANO DIRETOR ESTAR DESATUALIZADO)

Determinar o Município de ..... em obrigação de fazer, consistente em, no prazo a ser fixado por V. Exª, elaborar novo Plano Diretor, com a contratação e realização de audiências públicas e que atenda ao conteúdo fixado na Lei Federal n. 10.257/2001, sob pena de multa que poderá ser estabelecida conforme os parâmetros do art. 11 da Lei n. 7.347/85, corrigidos monetariamente, nos termos do art. 12, § 2º da Lei n. 7.347/85, sem prejuízo de subrogação em outras obrigações e medidas de apoio, especialmente a proibição de autorizar ou realizar parcelamento e edificação do solo.

2. a **citação** dos requeridos, para, querendo, contestar os termos da presente Ação Civil Pública, sob pena de revelia e confissão quanto à matéria de fato.

3. a produção de todas as **provas** em direito admitidas, especialmente oitiva de testemunhas; a juntada de documentos novos; depoimento pessoal e a realização de inspeção judicial e prova pericial.

4. ao final, a integral **procedência** do pedido ministerial, a fim de que **seja confirmada a tutela de urgência para condenação, em definitivo, para que seja condenado o Município de .....** em obrigação de fazer, consistente em, no prazo de ....., elaborar seu Plano Diretor, com a contratação de equipe técnica, realização de audiências públicas e que atenda ao conteúdo fixado no art. n. 41, I, II e III, da Lei Federal n. 10.257/2001, sob pena de multa que poderá ser estabelecida conforme os parâmetros do art. 11 da Lei n. 7.347/85, corrigidos monetariamente, nos termos do art. 12, § 2º da Lei n. 7.347/85, sem prejuízo de subrogação em outras obrigações e medidas de apoio, especialmente a proibição de autorizar ou realizar parcelamento e edificação do solo.

Requer-se que os valores do item 1 sejam revertidos em favor de Fundo Municipal para Reconstituição dos Bens Lesados (se existente), ou, se de forma diversa entender Vossa Excelência, destinados ao Fundo de Reconstituição dos Bens Lesados do Estado de Santa Catarina (art. 13, da Lei n. 7.347/85).

5. condenar o requerido no pagamento das custas e despesas processuais e demais ônus da sucumbência.

Dá-se à causa o valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais), para efeitos fiscais.

Pede deferimento.

....., .... de ..... de 2014.

.....

Promotor de Justiça

## 6.2.5 TERMO DE COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA (ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA)

Inquérito Civil n. xxxxxxxxxx

### TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA**, por seu Promotor de Justiça em exercício na Promotoria de Justiça da Comarca de \_\_\_\_\_, de um lado; e o **MUNICÍPIO** \_\_\_\_\_, representado neste ato pelo Prefeito Municipal de \_\_\_\_\_, Senhor \_\_\_\_\_, acompanhado de seu Procurador Jurídico, \_\_\_\_\_, doravante denominado **COMPROMISSÁRIO**, autorizados pelo § 6º do artigo 5º da Lei n. 7.347/85, e pelo artigo 89 da Lei Complementar Estadual n. 197/00, têm, entre si, justo e acertado o seguinte:

**CONSIDERANDO** que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (Constituição Federal, art. 225, *caput*) e também que a definição de meio ambiente abrange o meio ambiente natural, artificial, cultural e do trabalho;

**CONSIDERANDO** que a propriedade deve ser exercida de acordo com sua função social, sendo esta prevista como direito fundamental (Constituição Federal, art. 5º, inciso XXIII);

**CONSIDERANDO** que “A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” e também que “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (art. 182, *caput* e § 2º, da Constituição Federal);

**CONSIDERANDO** que poluição é “a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente: a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população” (art. 3º, III, “a”, da Lei n. 6.938/81);

**CONSIDERANDO** que, entre os instrumentos da Política Urbana, está previsto o Estudo de Impacto de Vizinhança como requisito para a obtenção de licenças ou autorizações de construção, ampliação e funcionamento dos empreendimentos e atividades definidas em lei municipal (art. 36 da Lei n. 10.257/01);

**CONSIDERANDO** a perfeita adequação do Estudo do Impacto de Vizinhança com as diretrizes da política urbana fixadas no Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/01), como a “garantia do direito a cidades sustentáveis” (art. 2º, I), a gestão democrática da cidade (art. 2º, II) e planejamento do desenvolvimento das cidades (art. 2º, IV);

**CONSIDERANDO** o Plano Diretor Municipal de \_\_\_\_\_ e suas disposições a respeito do Estudo de Impacto de Vizinhança, instituídos pela Lei Complementar Municipal \_\_\_\_\_, a qual estabelece que “a instalação de obra ou atividade, potencialmente geradora de grandes modificações no espaço urbano e meio ambiente, dependerá da aprovação da Prefeitura Municipal \_\_\_\_\_”, e esta, por sua vez, “deverá exigir um Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV, e quando for o caso, dos órgãos ambientais pertinentes” (art. 73 da LCM n. 34/06).

**CONSIDERANDO** a legitimidade do Ministério Público para promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (Constituição Federal, art. 129, III; Lei n. 8.625/93, art. 25, IV, “a”; Lei Complementar Estadual n. 197/2000, art. 82, VI, “b”);

**CONSIDERANDO** a tramitação, no âmbito desta Promotoria de Justiça, do Inquérito Civil n. \_\_\_\_\_, instaurado para apurar possível irregularidade na concessão, por parte da Prefeitura Municipal de \_\_\_\_\_, de autorizações e licenças para instalação de obras ou atividades potencialmente geradoras de grandes modificações no espaço urbano e meio ambiente sem o devido Estudo de Impacto de Vizinhança;

**CONSIDERANDO** o disposto no art. 74 da Lei Complementar Municipal n. \_\_\_\_\_, que define as seguintes obras ou atividades como potencialmente geradoras de modificações urbanas: “I – edificações residenciais e comerciais com área computável superior a 3.000,00 m<sup>2</sup> (Três mil metros quadrados); II – conjuntos de habitações populares com número de unidades maior ou igual a 50 (cinquenta); III – parcelamento do solo com área superior a 5.000,00 m<sup>2</sup> (cinco mil metros quadrados); IV – cemitérios e crematórios; V – exploração mineral; VI – outros empreendimentos ou atividades que possam gerar efeitos negativos quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades”;

**CONSIDERANDO** que, com relação às atividades e empreendimentos acima mencionados, qualquer ação que se inicie sem que se tenha previamente elaborado o Estudo de Impacto de Vizinhança estará acometida de ilegalidade e, portanto, suscetível de apreciação pelo poder judiciário;

**CONSIDERANDO** que o art. \_\_\_\_ da Lei Complementar Municipal n. \_\_\_\_ exige a notificação para paralisação das obras de “empresa, órgão ou pessoa que descumprir as determinações desta Lei e iniciar empreendimento ou atividade”, somente é passível de reinício “após o cumprimento do disposto nesta Lei e obtiver manifestação favorável dos moradores afetados, em audiência pública”.

**CONSIDERANDO** a consagração do princípio da participação popular na implementação de empreendimentos ou atividades nas diretrizes gerais para a política urbana pela Lei n. 10.257/2001, a qual em seu art. 2º, inciso XIII, demanda “audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população”;

**CONSIDERANDO** a disposição expressa do art. \_\_\_\_ da Lei Complementar Municipal n. \_\_\_\_ de que “o órgão responsável pelo exame do Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV deverá realizar audiência pública, antes da decisão sobre o projeto, para a qual serão especialmente convocados os moradores que possam ser afetados pelo empreendimento ou atividade a que se refere o EIV”;

**CONSIDERANDO**, por fim, as informações que constam dos autos do Inquérito Civil n. \_\_\_\_\_, no sentido de que comete irregularidade o Poder Público no ato de concessão de autorizações e licenças para obras e atividades potencialmente geradoras de grandes modificações no espaço urbano e meio ambiente previamente indicadas sem o devido Estudo de Impacto de Vizinhança;

## **RESOLVEM**

Por meio deste instrumento e com base no § 6º do art. 5º da Lei Federal n. 7.347/85, no art. 89 da Lei Complementar n. 197/2000 e art. 19 e seguintes do Ato n. 335/2014/PJ, celebrar o presente **TERMO DE COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA**, mediante a formalização das seguintes cláusulas:

### **1 - DO OBJETO**

Este Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta tem como objeto primordial a adequação,

por parte do **COMPROMISSÁRIO**, às normas urbanísticas do Município de \_\_\_\_\_, objetivando sanar as irregularidades nos pontos traçados e os problemas de danos ao bem-estar da população.

## **2 - DAS OBRIGAÇÕES DO COMPROMISSÁRIO E DA COMPROVAÇÃO DE ADIMPLEMENTO**

**Cláusula Primeira:** O **COMPROMISSÁRIO** reconhece as irregularidades antes apontadas e compromete-se com a seguinte obrigação de fazer: interromper imediatamente a análise e a concessão de autorizações e licenças a obras e atividades que estejam de desacordo com o Plano Diretor Municipal de \_\_\_\_\_, nos termos da Lei Complementar Municipal n. \_\_\_\_\_, as quais só poderão ser concedidas após a apresentação e análise do Estudo de Impacto de Vizinhança;

**Cláusula Segunda:** O **COMPROMISSÁRIO** compromete-se com a seguinte obrigação de não fazer: Não conceder autorizações e licenças para obras e atividades potencialmente geradoras de grandes modificações no espaço urbano e meio ambiente previamente indicadas sem o devido Estudo de Impacto de Vizinhança, por estar tal conduta em total desacordo com a política urbana estabelecida pelo Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001) e pelo Plano Diretor Municipal de \_\_\_\_\_ (Lei Complementar Municipal n.\_\_\_\_\_);

**Cláusula Terceira:** O **COMPROMISSÁRIO** compromete-se com a seguinte obrigação de fazer: Exigir dos empreendimentos sujeitos ao Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), a ser realizado por equipe multidisciplinar, com apresentação de anotação técnica do responsável (ART), que não tenha tido nenhuma participação na elaboração do projeto, direta ou indiretamente, e seja composta por, no mínimo:

- a) arquiteto e/ou urbanista;
- c) engenheiro florestal/agrônomo/cível.

**Parágrafo Único:** Além das exigências previstas no Plano Diretor, o Município de \_\_\_\_\_ compromete-se a exigir que o EIV inclua a verificação e o levantamento das árvores nativas existentes em cada lote.

**Cláusula Quarta:** O **COMPROMISSÁRIO** compromete-se com a seguinte obrigação de fazer: Formar, no prazo de 30 (trinta) dias, a partir da assinatura deste documento, comissão, com caráter multidisciplinar, apta a avaliar os diversos aspectos envolvidos no estudo, além de todo e qualquer pedido de loteamento, sendo formada no mínimo por:

- a) um representante do Setor Jurídico;
- b) um representante do Setor de Topografia, com formação de Geógrafo ou Agrimensor ou Engenheiro Agrônomo/Florestal;
- c) um representante do Departamento Municipal de Trânsito;
- d) um representante da Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente;

**Parágrafo Único:** Os representantes da comissão multidisciplinar ou qualquer servidor do Município de \_\_\_\_\_ que tenha atribuição direta sobre o procedimento de autorização ou concessão de licença para construções e de loteamentos e desdobramentos, especialmente arquitetos, agrimensores, engenheiros de qualquer modalidade e advogados não poderão ter participação, direta ou indireta, sobre os projetos a serem analisados.

**Cláusula Quinta:** O **COMPROMISSÁRIO** compromete-se a comprovar a existência de órgão ou equipe em pleno funcionamento da medida referida no item anterior, o que deverá ser feito até 45 (quarenta e cinco) dias a partir da assinatura deste documento;

**Cláusula Sexta:** Após a elaboração do EIV pelo empreendedor, o **COMPROMISSÁRIO** compromete-se com a seguinte obrigação de fazer: Dar a devida publicidade ao EIV apresentado, o qual

deverá permanecer pelo prazo mínimo de 60 (sessenta) dias disponível para consulta à população no Setor de Obras e Engenharia, sem a exigência de maiores formalidades;

Parágrafo Único: A publicidade também deverá ser feita por meio da publicação no “site” do Município de \_\_\_\_\_ de cópia digital do EIV, em endereço e formato de fácil consulta, sem a necessidade de cadastro prévio, pelo mesmo tempo que o EIV permanecer disponível para consulta física;

**Cláusula Sétima:** Após o prazo estipulado para consulta pública do EIV, o **COMPROMISSÁRIO** compromete-se com a seguinte obrigação de fazer: Realizar audiência pública para discussão do EIV, por meio da comissão multidisciplinar, com ampla divulgação no “site” do Município de \_\_\_\_\_ e nas rádios locais, e para a qual serão especialmente convocados os moradores que possam ser afetados pelo empreendimento ou atividade a que se refere o EIV, sob pena de nulidade do procedimento;

**Cláusula Oitava:** O **COMPROMISSÁRIO**, compromete-se com a seguinte obrigação de fazer: A Comissão Multidisciplinar referida na cláusula anterior deverá emitir Parecer Técnico Conclusivo sobre o empreendimento, no prazo máximo de 60 dias, prorrogáveis uma vez por igual prazo, com base no EIV e nos demais documentos do procedimento administrativo, e opinar sobre todos os requisitos exigidos pelo Plano Diretor de \_\_\_\_\_ e demais leis e, também, sobre:

- a) a viabilidade do projeto e a necessidade de medidas compensatórias,
- b) a existência de área de preservação permanente, mediante atestado de visita *in loco*;
- c) a utilidade e adequação de áreas institucionais e de áreas verdes (essa preferencialmente contígua à área de preservação permanente e sem sobreposição);

**Cláusula Nona:** Após a elaboração do EIV pelo empreendedor e a sua análise pela comissão multidisciplinar do Município de \_\_\_\_\_, o **COMPROMISSÁRIO** compromete-se com a seguinte obrigação de fazer: Decidir sobre a viabilidade do projeto apresentado e sobre a eventual necessidade de medidas compensatórias, tais como as previstas no art. \_\_\_\_ do Plano Diretor de \_\_\_\_\_, no prazo máximo de 60 dias, prorrogável uma vez por igual prazo, utilizando-se dos seguintes parâmetros:

- a) a observância do percentual mínimo de 35% da gleba previsto no art. 8º, inciso I, da Lei Estadual n. 6.063/82, considerando-se a gleba como um todo, inclusive eventuais vias de circulação anteriormente doadas e ainda não registradas e excluindo-se desse percentual as áreas de preservação permanente;
- b) a observância dos tamanhos mínimos dos lotes de 240m (duzentos e quarenta metros quadrados) e das frentes mínimas de 12m (doze metros), os lotes terão salvo quando a legislação municipal determinar maiores exigências ou quando o loteamento se destinar à urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes;
- c) a observância de percentuais mínimos de 10% para áreas verdes e de 5% para áreas institucionais, considerando-se a gleba como um todo, as quais deverão ser individualizadas no projeto, sendo admitido o intercâmbio entre elas, em caso de necessidade devidamente demonstrada no EIV, observado, em qualquer caso, o mínimo previsto na Resolução Conjunta IBAMA/FATMA 1/95 (8 m<sup>2</sup> de área verde por habitante do loteamento) e alterações posteriores;
- d) a verificação da utilidade da área a ser destinada como área institucional, observando-se a inexistência de impedimentos a sua posterior utilização;
- e) a definição expressa das obrigações do loteador, no tocante à infra-estrutura básica dos loteamentos, inclusive com a análise da obrigação de realizar obras de pavimentação asfáltica das vias de circulação e obras de saneamento básico (coleta, condução e disposição de esgotos), de acordo com o perfil do empreendimento;
- f) a inclusão de cláusula de reserva de fração ideal do loteamento, a ser registrado na matrícula do

imóvel, como forma de garantia das obrigações assumidas pelo loteador, cujos lotes localizados na área indicada pelo Município de \_\_\_\_ só teriam a individualização de sua matrícula permitida, após o aval municipal atestando o cumprimento das obrigações do loteador;

**Cláusula Décima:** O **COMPROMISSÁRIO** compromete-se com a seguinte obrigação de fazer: Exigir de todos os pedidos de loteamentos o contido neste Termo de Ajustamento de Conduta, mesmo aqueles para os quais não se exigem o Estudo de Impacto de Vizinhança, naquilo que lhe for aplicável;

**Cláusula Décima Primeira:** O **COMPROMISSÁRIO** compromete-se com a seguinte obrigação de fazer: Manter no projeto de lei de revisão do Plano Diretor de \_\_\_\_ o capítulo referente à exigência do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), com as seguintes alterações:

- a) inclusão da exigência de EIV para casas noturnas e de shows;
- b) inclusão da exigência de EIV para estabelecimentos prisionais ou similares;
- c) alteração da exigência de EIV para parcelamentos do solo com área superior a 80.000 m<sup>2</sup>;
- d) alteração da exigência de EIV para edificações residenciais e comerciais com área computável superior a 5.000 m<sup>2</sup>;
- e) detalhamento do procedimento administrativo de tramitação do Estudo de Impacto de Vizinhança.

#### DO INADIMPLEMENTO

Em caso de inexecução dos compromissos, o Ministério Público, após vencidos os prazos pactuados, providenciará a imediata execução judicial do presente título, sem prejuízo das sanções administrativas e penais a serem aplicadas.

Para a garantia do cumprimento das obrigações assumidas neste TAC e sem prejuízo da execução específica das previsões anteriores, e também sem prejuízo da nulidade do procedimento, o **COMPROMISSÁRIO** ficará sujeito à multa de R\$ 1.000,00 (mil reais) para cada dia em que houver descumprimento de suas obrigações previstas nas cláusulas deste TAC, até o limite de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), cujo valor reverterá ao Fundo para a Reconstituição de Bem Lesados do Estado de Santa Catarina, CNPJ: 76.276.849/0001-54, criado pela Lei Estadual n. 15.694/2011 (Banco do Brasil, Agência: 3582-3, Conta Corrente: 63.000-4).

Ocorrendo a inadimplência de quaisquer das obrigações assumidas ou o atraso nos seus cumprimentos, poderá o **COMPROMISSÁRIO** incidir na conduta delituosa descrita no artigo 68 da Lei n. 9.605/98: *“Deixar, aquele que tiver o dever legal ou contratual de fazê-lo, de cumprir obrigação de relevante interesse ambiental: Pena - detenção, de um a três anos, e multa”*.

#### COMPROMISSO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público compromete-se a não adotar nenhuma medida judicial de cunho civil relativa ao presente procedimento em face do **COMPROMISSÁRIO**, caso venha a ser integralmente cumprido o disposto neste TAC.

#### DISPOSIÇÕES FINAIS

As partes elegem o foro da Comarca de \_\_\_\_ /SC para dirimir eventuais controvérsias decorrentes do presente Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta.

E, assim, por estarem compromissados, firmam este Termo em 03 (três) vias de igual teor, o qual terá eficácia de título executivo extrajudicial (artigo 19, Ato n. 335/2014/PGJ, e art. 5º, § 6º, da Lei n. 7.347/85).

Ficam, desde logo, os presentes cientificados de que este Inquérito Civil será arquivado em relação ao signatário, e a promoção, submetida ao colendo Conselho Superior do Ministério Público, conforme dispõem o parágrafo 3º do artigo 9º da Lei n. 7.347/85 e o artigos 20 e 26 do Ato n. 335/2014/PGJ.

\_\_\_\_\_/SC, xx de abril de 20xx.

**Promotor de Justiça**  
**Prefeito Municipal de \_\_\_\_\_**  
Procurador Geral do Município  
OAB/SC

## **PARTE III – MEIO AMBIENTE NATURAL**



# 1 BREVE HISTÓRICO SOBRE AS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APP)<sup>208</sup>

A preocupação com o meio ambiente e com todos os seus processos ecológicos fundamentais à sustentação da vida neste planeta, incluindo a existência e bem-estar da população humana, é preocupação das mais diversas áreas do conhecimento, as quais cooperam para a proteção deste valor incomensurável. As ciências naturais oferecem o sustentáculo técnico, para que o direito possa regular e normatizar este posicionamento protetivo, o qual abrange, entre outros institutos, as áreas de preservação permanente (APP).

Inicialmente, as áreas de preservação permanente (APP) foram positivadas com a Lei n. 4.771/65 (Código Florestal Revogado) em faixa mínima de 5 (cinco) metros, conforme se pode extrair do diploma legal, *verbis*:

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

a) ao longo dos rios ou de outro qualquer curso d'água, em faixa marginal cuja largura mínima será:

1 - de **5 (cinco) metros para os rios de menos de 10 (dez) metros de largura:**

2 - igual à metade da largura dos cursos que meçam de 10 (dez) a 200 (duzentos) metros de distancia entre as margens;

3 - de 100 (cem) metros para todos os cursos cuja largura seja superior a 200 (duzentos) metros.

Posteriormente, com a edição da Lei n. 6.766 (Lei do Parcelamento do Solo Urbano), em dezembro de 1979, entrou em vigência, em relação às áreas urbanas, a faixa de preservação de 15 (quinze) metros ao longo dos rios.

Art. 4º - Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:

[...]

III - ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias, ferrovias e dutos será obrigatória a reserva de uma faixa *non aedificandi* de **quinze metros** de cada lado, **salvo maiores exigências da legislação específica.**

A próxima alteração se deu em 1986 com a Lei Federal n. 7.511/86, que alterou o Código Florestal, deu nova redação ao artigo 2º, letra "a", ampliando a área de preservação mínima de 5 (cinco) para 30 (trinta) metros, derogando,

<sup>208</sup> Esta parte do Guia contou com a colaboração do Procurador de Justiça Dr. Sandro José Neis.

por via de consequência, o artigo 4º, III, da Lei Federal n. 6.766/1979.

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

a) ao longo dos rios ou de outro qualquer curso d'água, em faixa marginal cuja largura mínima será:

**1. de 30 (trinta) metros para os rios de menos de 10 (dez) metros de largura; (Redação dada pela Lei nº 7.511, de 1986)**

2. de 50 (cinquenta) metros para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura; (Redação dada pela Lei nº 7.511, de 1986)

3. de 100 (cem) metros para os cursos d'água que meçam entre 50 (cinquenta) e 100 (cem) metros de largura; (Redação dada pela Lei nº 7.511, de 1986)

de 150 (cento e cinquenta) metros para os cursos d'água que possuam entre 100 (cem) e 200 (duzentos) metros de largura; igual à distância entre as margens para os cursos d'água com largura superior a 200 (duzentos) metros; (Incluído dada pela Lei nº 7.511, de 1986)

Portanto, após a Lei Federal n. 7.511/1986, a faixa de APP passou a ser de, no mínimo, 30 metros, conforme a largura do curso d'água do rio.

Ocorre que a referida legislação perdeu a vigência quando passou a vigorar o Novo Código Florestal, Lei Federal n. 12.651, de 25/5/2012. Esta Lei manteve, em seu artigo 4º, as mesmas medidas já constantes no antigo Código Florestal e estabeleceu, expressamente, sua aplicação às zonas urbanas e rurais.

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

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

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

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

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

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

e) 500 (quinhentos) metros, para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;

Portanto, vigora, hoje, a aplicação do Novo Código Florestal com sua faixa mínima de 30 (trinta) metros tanto para zonas rurais quanto para zonas urbanas.

No entanto, a jurisprudência, em nossos tribunais, encontra-se dividida, sendo possível encontrar julgados que aplicam a Lei Municipal (AC em MS n. 2013.047389-4, de Joinville, Rel. Des. Jaime Ramos), outros com a incidência da Lei do Parcelamento do Solo Urbano (AC em MS n. 2013.060326-0, de Joinville, Rel. Des. Subst. Francisco Oliveira Neto) e ainda julgados aplicando o Novo Código Florestal (AC n. 2013.010976-2, de São Bento do Sul, Rel. Des. Cesar Abreu; e Agravo de Instrumento n. 2012.062886-7, de Baln. Piçarras. Relator: Des. Luiz César Medeiros. Data Julgamento: 5/3/2013).

O conselho Superior do Ministério Público também apresenta posicionamentos diversos a depender do caso concreto, como se pode observar das decisões:

#### TERCEIRA TURMA REVISORA

I.C. n. 06.2012.00007372-9 Protocolo CSMP n. 24632 15.04.2013

Obrigações da Empresa, entre outras, de não retirar qualquer vegetação ainda existente nos 30 (trinta) metros do leito do rio, nem edificar qualquer construção na área livre hoje existente nessa metragem.

#### SEGUNDA TURMA REVISORA

I.C. n. 06.2011.00002237-4 Protocolo CSMP n. 23608 23.01.2013

[...] Exigência do Ministério Público para que o estabelecimento educacional demolisse a construção irregular encontrada a menos de 15 metros do rio. Formalização de termo de compromisso de ajustamento de conduta, no qual, o Instituto Educacional Jangada compromete-se as seguintes obrigações: A) retirada total da edificação irregular; B) protocolo do projeto de recuperação de área degradada, elaborado por profissional habilitado e devidamente aprovado pela Fundação Jaraguense do Meio Ambiente - FUJAMA; C) execução do projeto de recuperação da área degradada; [...]

#### PRIMEIRA TURMA REVISORA

I.C. n. 06.2011.00000023-2 Protocolo CSMP n. 24199 18.03.2013

Canalização de curso d'água. Área de preservação permanente que já se encontra descaracterizada. Perímetro urbano. Intervenção antrópica precedente que não pode ser imputada exclusivamente ao investigado. Situação consolidada. Ausência de justa causa para o ajuizamento de ação civil pública. Precedentes do TJSC e STJ.

A divergência mais forte se apresenta com relação à discussão da aplicação do novo Código Florestal (Lei n. 12.651/12) às áreas urbanas, impondo, desse modo, a inaplicabilidade da Lei do Parcelamento do Solo Urbano (Lei n.

6.766/79) com relação às áreas de APP nos leitos dos cursos de água.

Entende-se que o Código Florestal deve ser aplicado às zonas urbanas, em detrimento da Lei do Parcelamento do Solo Urbano, não apenas porque há previsão expressa a esse respeito mas também porque é lei específica sobre a proteção jurídica do meio ambiente; havendo qualquer hipótese de conflito de leis em relação à matéria ambiental, deverá insurgir a Lei Ambiental sobre qualquer outra.

Inclusive, vale ressaltar o veto aos §§ 7º e 8º do art. 4º da Lei n. 12.651/2012, impedindo a aplicação de leis municipais, demonstrando o claro objetivo de se resguardar a proteção do meio ambiente, conforme a legislação federal ambiental.

§ 7º. Em áreas urbanas, as faixas marginais de qualquer curso d'água natural que delimitem as áreas da faixa de passagem de inundação terão sua largura determinada pelos respectivos Planos Diretores e Leis de Uso do Solo, ouvidos os Conselhos Estaduais e Municipais do Meio Ambiente.

§ 8º. No caso de áreas urbanas e regiões metropolitanas, observar-se-á o disposto nos respectivos Planos Diretores e Leis Municipais de Uso do Solo.

A aplicação da Lei do Parcelamento do Solo (Lei n. 6.766/79) na área urbana, em detrimento da legislação ambiental pertinente (Novo Código Florestal, Lei n. 12.651/12), traz uma série de consequências como o incentivo ao descumprimento da legislação ambiental, uma vez que, nos casos de construções irregulares em APP, o Judiciário reforça esse estímulo quando permite sua regularização, porquanto reduz a metragem da área não edificável para 15 (quinze) metros.

Na esfera criminal, a aplicação da Lei do Parcelamento do Solo em detrimento do Código Florestal para a determinação das Áreas de Preservação Permanente resulta, em alguns casos, na atipicidade do art. 38 da Lei n. 9.605/98 (Lei de Crimes Ambientais), pois reduz o tamanho da área onde é vedada a destruição de vegetação, primária ou secundária, para 15 metros, impossibilitando a condenação pela prática de crime ambiental.

Nos casos em que obriga os Municípios a emitirem alvará de construção conforme a Lei de Parcelamento do Solo, cria-se um passivo ambiental futuro, pois autoriza o início de empreendimentos sobre APPs, o que será impossível de ser solucionado posteriormente, seja pela ação da Administração, seja pela atuação do Ministério Público.

Os efeitos deletérios da má gestão ambiental nos centros urbanos já pode ser observado nos Municípios Catarinenses, sendo a catástrofe ocorrida entre outubro e novembro de 2008 um sórdido exemplo do que o descuido com as normas ambientais que visam a proteger não somente o meio ambiente, mas, de igual modo, o bem-estar da população humana pode acarretar. Segundo dados da Defesa Civil de Santa Catarina, as chuvas que provocaram enchentes e desmoronamentos em diversos Municípios do estado resultou em 135 óbitos registrados, 132.000 desalojados e desabrigados e milhões de reais em prejuízos materiais envolvendo dezesseis Municípios.

Fica evidente que o cumprimento da legislação ambiental não é mera burocracia e atendimento à legalidade; sendo respaldadas nas ciências naturais, tais normas trazem ao nosso ordenamento ao menos uma tentativa de proporcionar uma convivência mais saudável com o meio ambiente, seja ele natural ou urbano, sempre levando em conta o bem-estar da população, e seguir no caminho contrário seria uma forma de suicídio por mera infantilidade.

## 2 PESQUISAS

### 2.1 PESQUISA N. 01/08 - COMARCA DE PALHOÇA

ÁREAS VERDES URBANAS - DESAFETAÇÃO - OBRIGATORIEDADE DO MUNICÍPIO EM ZELAR PELAS ÁREAS VERDES E PRAÇAS QUE INSTITUIR

#### **Pergunta:**

*Qual a função e as características das Áreas Verdes Urbanas? Pode o Município proceder à alteração jurídica de um bem público efetuando a desafetação das áreas verdes?*

#### **Resposta**

As áreas verdes urbanas tornaram-se elementos urbanísticos vitais, deixaram de ser apenas ornamentação urbana para ser necessidade higiênica, de recreação e até de defesa e recuperação do meio ambiente.

O que caracteriza as áreas verdes é a existência de vegetação contínua, amplamente livre de edificações, ainda que recortadas de caminhos, vielas, brinquedos infantis e outros meios de passeio e divertimento leves, quando tais áreas se destinem ao uso público.

O regime jurídico de áreas verdes pode incidir sobre espaços públicos ou privados. A legislação urbanística poderá impor aos particulares a obrigação de preservar áreas verdes existentes em seus terrenos ou mesmo impor a formação dessas áreas, ainda que permaneçam com sua destinação ao uso dos próprios proprietários. É que as áreas verdes não têm função apenas recreativa, mas importam em equilíbrio do meio ambiente urbano, finalidade a que tanto se prestam as públicas como as privadas (p. 247).

Hely Lopes Meirelles identifica os espaços livres e as áreas verdes nos loteamentos como limitações do traçado urbano voltados à salubridade da cidade (p. 102). São bens predispostos ao interesse coletivo e que desfrutam de especial proteção, para que sua finalidade urbanística não seja desvirtuada por ação do Estado ou de terceiros.

Nas palavras de Arfelli, as áreas verdes são constituídas de formação vegetal natural ou artificial pré-existente ao parcelamento da gleba (parques florestais) ou até mesmo sua formação pode ser imposta pelo Poder Público.

Pode ainda recair sobre espaços públicos ou privados. Ainda que possam servir ao lazer e à recreação, como elementos urbanísticos, as áreas verdes também não se destinam apenas à ornamentação urbana mas desempenham, nos dias atuais, importante papel sanitário e até de defesa e recuperação do meio ambiente, diante da degradação de agentes poluidores.

O autor acrescenta que as áreas verdes caracterizam-se pela continuidade e predominância da cobertura vegetal, o que as distingue de mera arborização como elemento acessório, como se observa em avenidas, alamedas ou canteiros centrais de avenidas, não obstante esta também se preste ao equilíbrio ambiental, além de servir de ornamentação da paisagem urbana e de sombreamento à via pública.

As áreas verdes (recreio), inserindo-se no conceito de áreas institucionais ou como modalidade de áreas destinadas à implantação de equipamentos comunitários ou, ainda, como espaços livres de uso público, devem, por força de lei, ser exigidas pela Municipalidade como requisito mínimo dos loteamentos e desmembramentos. Essas áreas de uso comum do povo proporcionam qualidade de vida não só à população emergente do loteamento como aos moradores de bairros vizinhos, mormente a comunidade carente, que pratica seu lazer nas áreas públicas da cidade, nas praças, nos jardins, nos parques, em áreas verdes e com outros equipamentos comunitários afins.

De acordo com a doutrina de Paulo Afonso Leme Machado, o Município está obrigado a zelar pelas áreas verdes e praças que instituir. Não pode desvirtuar as funções fundamentais desses espaços públicos de “uso comum do povo”.

Dessa forma, o Município não pode alienar, doar, dar em comodato, emprestar a particulares ou a entes públicos as áreas verdes e as praças. Esses espaços públicos não podem sofrer alterações que descaracterizem suas finalidades precípua, que visam ao lazer e à saúde da população. Assim, contrariam as finalidades públicas primárias desses espaços a construção de estacionamentos de veículos, as autorizações para implantação de bancas de jornais, de cabinas telefônicas e de bares ou a autorização de painéis ou de “parques de diversões”, mesmo que em caráter temporário.

Entre as importantes funções ambientais das áreas verdes, em geral, e das matas urbanas em particular, estas em associação com aquelas indispensáveis à preservação, à recuperação ou à melhoria dos frágeis ecossistemas urbanos,

evidenciam-se como: a) recurso biológico indispensável aos equilíbrios naturais do solo, do subsolo, dos montes, morros, das montanhas ou serras, da flora, da fauna e de milhares de seres inferiores organizados, em associações complexas e harmônicas, agindo contra erosão, deslizamentos, desertificações; b) elemento fundamental à proteção e preservação do regime das águas e dos lençóis freáticos, evitando o assoreamento dos rios e das nascentes, as inundações, contaminações; c) elemento de produção considerado relevante à economia local, regional e nacional; d) elemento essencial à regeneração do ar e à redução dos ruídos, agindo contra a poluição atmosférica e a poluição sonora; e) elemento indispensável à estética, à paisagem (urbana, periférica ou rural), agindo contra a poluição visual; f) elemento de importante papel medicinal, antimicrobiano e de conservação climática; e g) conseqüentemente, elemento indispensável à saúde pública, ao trabalho, ao lazer, ao turismo, contribuindo para preservar o meio ambiente e impedir os desequilíbrios próprios da vida contemporânea. (DAJOZ *apud* HELITA).

As áreas verdes são bens públicos. Esses, quanto à destinação, podem ser de uso comum do povo, de uso especial ou dominical. Nas duas primeiras situações, os bens estão afetados, ou seja, possuem finalidade específica. Diógenes Gasparini afirma que a mudança de um bem de uma das duas primeiras categorias (uso comum ou especial) para a dos bens dominicais chama-se desconsagração ou desafetação. Desafetar é retirar do bem a destinação que se lhe atribuíra por ato administrativo ou lei. Também é desafetação a mudança de uma para outra espécie dos bens de uso comum ou de uso especial, promovida por lei ou ato administrativo.

O autor, ao classificar os bens, explica que as áreas verdes são consideradas bens de uso comum do povo, ou seja, o uso e gozo desses bens é permitido a qualquer ser humano, sem distinção entre nacionais e estrangeiros, entre pessoas físicas ou jurídicas ou entre pessoas públicas ou privadas.

É importante frisar que as operações de afetação e desafetação são de competência única e exclusiva da pessoa política proprietária do bem, a quem também se reconhece a competência exclusiva para dizer se e quando um bem que integra seu patrimônio poderá ser afetado ou não. Destarte, mesmo que um bem destinado à área verde (bem de uso comum do povo) seja invadido, por exemplo, não perde, só por isso, a consagração que tem.

Por conta dessa degradação ambiental e cultural, por cortes e pela redução descontrolada das áreas verdes urbanas, as cidades brasileiras já sofrem com



carência de áreas verdes, com sérios riscos ao meio ambiente e à saúde pública.

A desafetação de áreas verdes por força de aprovação de loteamentos é prática comumente utilizada pelos entes públicos municipais. Essa prática vem sendo utilizada na administração pública municipal, visando, muitas vezes, à construção de moradias populares ou até mesmo a doações a instituições de natureza privada.

Mas é importante frisar que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios promover programas de construção de moradia e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. É nítida e irrecusável a tarefa constitucional de assegurar o direito à moradia ou à propriedade, como requisito básico e indispensável da própria dignidade da pessoa humana [...] a titulação dos habitantes das favelas implica, portanto, meta específica do Estado Democrático de Direito, abrangido o direito à moradia no conceito de direito fundamental social.

A Lei n. 6.766/79, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, estabelece, em seu artigo 4º, que o empreendedor, ao criar um loteamento, deverá destinar áreas visando à implantação de sistemas de circulação e de equipamento urbano e comunitário (edificações relacionadas à educação, cultura, saúde, lazer e similares - § 2º), além de espaços livres de uso público.

Essas áreas para fins comunitários passam a pertencer ao domínio do Município, por força de expressa disposição legal (art. 22 da Lei do Parcelamento), mas a dúvida que surge é a seguinte: Pode o Município proceder à alteração jurídica de um bem público efetuando a desafetação das áreas verdes?

Fábio Nadal registra que existem duas correntes a respeito: os que aceitam para a possibilidade da desafetação arrimam-se sobre uma perspectiva da autonomia municipal. Para esses, a autonomia administrativa permite ao Município instituir, organizar e prestar os serviços submetidos à sua responsabilidade. Seguem o escólio de Hely Lopes Meirelles, para quem

a autonomia administrativa confere ao Município a faculdade de organizar e prover seus serviços públicos locais, para a satisfação das necessidades coletivas e pleno atendimento dos munícipes, no exercício dos direitos individuais, e no desempenho das atividades de cada cidadão. Essa autonomia abrange a prerrogativa de escolha das obras e serviços a serem realizados pelo Município, bem como do modo e forma de sua execução, ou de sua prestação aos usuários. (*in* "Estudos e Pareceres de Direito Público).

Logo, a destinação dos bens públicos integrantes do patrimônio municí-

pal possuem fim cambiável, segundo os superiores interesses da comuna. Com efeito, Alfredo Buzaid, citado pelo Des. Oetterer Guedes, ensina:

O bem público de uso comum pode sofrer modificações em sua qualificação jurídica, e tornar-se alienável, sempre que a Municipalidade, para atender a fins urbanísticos, lhe retire a condição de bem de uso comum, por lei especial devidamente sancionada pelo Chefe do Executivo. (TJ/SP – ADIn n. 39.949-0/0-00 – São Paulo – voto n. 17.309).

Na verdade, essa corrente (favorável à desafetação) alicerça-se na função social da propriedade, constitucionalmente prevista no artigo 182, cinge-se, pois, em buscar equidade urbana, o acesso de toda a população às condições básicas de moradia.

Por outro lado, os que defendem a tese de que a alteração não é possível afirmam que, tratando-se de bem de uso comum do povo destinado ao sistema de lazer, aquele não pode ser transmudado em um bem dominial.

E mais, apontam para o disposto no artigo 180, inciso VII, da Constituição de São Paulo que obriga, no estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, que o Estado e os Municípios assegurem que as áreas definidas em projetos de loteamento como áreas verdes ou institucionais não tenham, em qualquer hipótese, sua destinação, seu fim e seus objetivos originariamente estabelecidos alterados.

No mesmo sentido, Toshio Mukai também entende que não pode a lei efetivar a desafetação, sob pena de cometer lesão ao patrimônio público (da comunidade). Juridicamente, tal lei será imprestável, tendo em vista que não criará direito, já que “o direito não é puro fato, nem pura norma, mas é o fato social na forma que lhe dá uma norma racionalmente promulgada por uma autoridade competente, segundo uma ordem de valores” (Miguel Reale, Fundamentos do Direito, São Paulo, 1940, p. 301-302). Para o autor, em termos genéricos, se a simples desafetação legal fosse suficiente para a alienação dos bens de uso comum do povo, seria possível, em tese, a transformação em bens dominiais de todas as ruas, praças, vielas, áreas verdes, entre outras, de um Município e, portanto, do seu território público todo, com a conseqüente alienação (possível) desse, o que, evidentemente, seria contra toda a lógica jurídica.

Acrescenta, ainda, que os bens de uso comum do povo não podem ser alienados, enquanto cumprirem sua destinação originária, tendo em vista que tais bens possuem uma inalienabilidade intrínseca, e não jurídica, que somente as circunstâncias de fato serão capazes de superar (desuso, abandono, etc).

Enquanto servem ao “uso comum do povo” e cumprem, portanto, de fato, sua destinação, não podem ser desafetados legalmente.

Nessa mesma linha, Maurício Fernandes, em seu artigo intitulado “A desafetação de áreas verdes advindas de aprovação de loteamentos perante a tutela ambiental”, em que assevera que a busca pela qualidade de vida, no meio ambiente, não deve esbarrar no desenvolvimento insustentável dos centros urbanos. A desafetação de bens de uso comum do povo, em que pese, administrativamente, possa vir a ser válida, é incompatível com a tutela ambiental, tampouco com a urbanística. Isso porque não se mostra razoável dar destinação diversa para área doada, por exigência legal, a um fim específico, mormente quando essa área foi doada para servir de área verde e, consequentemente, preservar a qualidade de vida local. Assim, é descabido alterar-se sua destinação, porquanto o objeto da doação possui, repete-se, finalidade específica predeterminada.

Os efeitos da falta de áreas verdes em centros urbanos ainda não são totalmente conhecidos, mas pode-se afirmar que há consideráveis variações climáticas. Em locais onde faltam áreas verdes, a temperatura chega a ser 4°C mais alta, quando comparada com a temperatura dentro dos parques na mesma região. A variação climática pela interferência do homem, principalmente nos centros urbanos, consiste em um fenômeno chamado de “ilha de calor”. Afirma-se também que o ritmo das chuvas é alterado com a poluição atmosférica, além de se constatar a ocorrência do denominado “efeito estufa”.

Em resumo, sabendo-se que as áreas verdes urbanas constituem-se em elementos fundamentais, portanto são indispensáveis ao espaço urbano, de reconhecido valor ambiental, social e cultural, como estético e paisagístico, sua preservação é primordial, haja vista ser interesse da saúde, da segurança, do trabalho, do sossego, do lazer, enfim, do bem-estar da população.

## JURISPRUDÊNCIAS:

Ação direta de inconstitucionalidade - Lei municipal - **desafetação de área do domínio público, com sua transferência para categoria de bem dominial - inadmissibilidade** - área que tinha destinação específica, qual a de área de lazer, assim reservada por imposição legal, pelo loteador ao município - afronta ao comando emergente do artigo 180, inciso VII, da constituição do Estado de São Paulo. Ação procedente. (TJ/SP - ADIn n. 52.006-0/3 - Des. Relator Mohamed Amaro)

As áreas verdes, **não obrigatoriamente matas**, podem destinar a preservação de vegetação já existente ou reservadas ao lazer da população, com a implantação de gramados, bosques ou jardins.

Desde que assim instituídas por lei, passam a ser, inequivocamente, áreas institucionais, complemento do equipamento urbano (ADIn n. 16.500, voto do Des. Alves Braga, j. 24.11.93, JTJ - LEX 154/226-275).

INCONSTITUCIONALIDADE - Lei Municipal - Propriedade destinada ao sistema de lazer transformada em área explorada pelo comércio, clubes de serviço e indústrias não poluentes, mediante concessão gratuita - Transferência do imóvel à categoria dos bens alienáveis - Violação do artigo 180, inciso VII, da Constituição Estadual - Norma constitucional estadual decorrente do Poder Constitucional Derivado - Área institucional - Suspensão da execução da lei - Ação procedente para declarar a inconstitucionalidade da lei - Votos Vencedores e Vencido. BENS PÚBLICOS - Área destinada ao sistema de lazer - Concessão para exploração do comércio, clubes de serviço e indústrias - Possibilidade de conversão em doação - Área originariamente destinada à implantação de um conjunto habitacional - Loteamento pertencente ao município desde a data de seu registro - Uso comum do povo- Lei n. 6.766/79 - Configuração da área como equipamento comunitário - Área institucional - Ação procedente para declarar a inconstitucionalidade da lei - Votos vencedores e vencido. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 16.500-0 - São Paulo Requerente: Procurador-Geral de Justiça - Requeridos: Prefeito Municipal de Quatá e outro. Rel. Des. Renan Lotufo - JTJ, Lex, 154/266)

AÇÃO CIVIL PÚBLICA - **Desafetação de bem de uso comum do povo** - Transformação em bem dominical - Forma irregular - **Desvio de finalidade** - **Dano ambiental** - Nulidade da doação, bem como de sua posterior alienação - Admissibilidade - Área destinada à implantação de jardins e praças - Alteração da destinação - Importância das áreas verdes na preservação da qualidade de vida urbana - Artigo 180, VII, da vigente Constituição Estadual - Limitação normativa - Ação procedente - Recurso provido. Destinada uma **área** para determinada finalidade, defeso é ao Município a alteração desta, ainda que tal se revista dos mais altos propósitos." (TJSP AC n. 215.797-1, de Marília, Rel. Des. ROQUE MESQUITA).

## REFERÊNCIAS

ARFELLI, Amauri Chaves. Áreas verdes e de lazer: considerações para sua compreensão e definição na atividade urbanística de parcelamento do solo. *Revista de Direito Ambiental*, v. 9, n. 33, p. 33-51, jan./mar. 2004.

BRASIL. Lei n. 6.766 de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre obre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 dez. 1979.

CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes. O fenômeno da legalização das favelas e sua transmutação em concessões públicas. *Interesse Público*, v. 8, n. 37, p. 321-334, maio/jun. 2006.

**COSTA**, José Rubens. A regularização fundiária das favelas. Revista de Direito Publico, v. 25, n. 99, p. 210-218 jul./set. 1991.

**CUSTODIO**, Helita Barreira. Diretrizes de legislação ambiental para a preservação das áreas verdes urbanas. Revista de Direito Civil, Imobiliário, Agrário e Empresarial, v. 20, n. 77, p. 35-47, jul./set. 1996.

\_\_\_\_\_. Desafetação e concessão de bens de uso comum do povo invadidos e transformados em favelas: incompatibilidades jurídico-urbanística-ambientais. Revista de direito civil, imobiliário, agrário e empresarial, v.14, n.53, p.35-72, jul./set.,1990.

**GASPARINI**, Diógenes. Direito Administrativo. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. 1022p.

**KOJRANSKI**, Nelson. As favelas: o desafio de sua regularização jurídica. Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo, v. 7, n. 14, p. 59-64, jul./dez. 2004. p. 59-64.

**MACHADO**, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 9. ed. 2001. p. 372.

**MUKAI**, Toshio. Impossibilidade jurídica da desafetação legal de bens de uso comum do povo, na ausência de desafetação de fato. Revista de direito público, v.18, n.75, p.246-249, jul./set., 1985.

**PEDRO**, Fábio Nadal. Possibilidade de Alteração da Qualificação Jurídica de Bem Público Municipal Face ao disposto no art. 180, inciso VII, da constituição do estado de São Paulo. Jus Navigandi, Teresina, ano 5, n. 50, abr. 2001. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2014>>. Acesso em: 24 out. 2007.

**PINTO**, Antonio Carlos Brasil. Da estética urbana e do direito à paisagem. Revista Jurídica: Associação Catarinense do Ministério Publico, v. 2, n. 3, p. 16-27, abr./jun. 1998.

**SILVA**, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro. 2. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 1995.

**SILVA**, Mauricio Fernandes da. A desafetação de áreas verdes advindas de aprovação de loteamentos perante a tutela ambiental. Revista de Direitos Difusos, v. 30, ano 6, p. 177-199.

**SIRVINSKAS**, Luís Paulo. Arborização urbana e meio ambiente: aspectos jurídicos. Revista de Direito Ambiental, v. 4, n. 16, p. 192-201, out./dez. 1999. Interesse Publico, v. 2, n. 7, p. 150-162, jul./set. 2000.

## 2.2 PESQUISA N. 03/09 - COMARCA CANOINHAS

Parcelamento do solo. DESMEMBRAMENTO. FISCALIZAÇÃO.  
Resultado fático CORRESPONDENTE AO LOTEAMENTO.  
CONTROLE DO corte de vegetação DO BIOMA mata atlântica

### Perguntas:

1) Nos procedimentos de desmembramentos de áreas urbanas é necessária a delimitação de área verde no imóvel desmembrando? Qual a previsão legal para essa exigência?

2) Caso seja necessário, qual o percentual que deverá ser destinado? Qual o amparo legal?

3) A área verde delimitada no desmembramento deverá ser objeto de doação ao Município? Qual o amparo legal?

4) Como não há necessidade de licença ambiental nos desmembramentos, de que forma serão identificadas as coberturas arbóreas existentes sobre a área desmembranda?

5) A Lei da Mata Atlântica restringe o corte e supressão de vegetação para fins de loteamento ou qualquer edificação, observada a cobertura vegetal existente sobre a área. Porém, sua aplicação se restringe ao Bioma Mata Atlântica. O conceito de Bioma Mata Atlântica vem estabelecido no artigo 2.º da Lei n.11.428/2006, o qual menciona quais vegetações e florestas o integram. Já o conceito de “Floresta” é “um ecossistema dotado de elevada complexidade, em cujo cenário vicejam numerosos vegetais, todos eles imbricados em cadeias interdependentes” (CARVALHO, É. M. Tutela Penal do Patrimônio Florestal Brasileiro, São Paulo: RT, 1999). Assim, se a vegetação a ser suprimida estiver em área urbana e for somente ‘oriunda do Bioma Mata Atlântica’, mas não estiver por ocasião da supressão ou corte ‘integrando’ quaisquer de suas Florestas formadoras (artigo 2º da Lei n. 11.428/2006), o corte será permitido (lícito)? A proteção da norma, ao que se percebe, não recai sobre cada árvore em si, mas sobre determinadas florestas (assim, por exemplo, não é toda Araucária que é proibida de corte, mas somente aquela que porventura for existente em solo que esteja integrando Floresta Ombrófila Mista). Está correta esta interpretação?

### Resposta às perguntas 1 e 2

Conforme leciona José Afonso da Silva, “*Parcelamento urbanístico do solo* é o processo de urbanificação de uma gleba, mediante sua divisão ou redivisão em parcelas destinadas ao exercício das funções elementares urbanísticas” (p. 329). O parcelamento de solo urbano, segundo a Lei n. 6.766/79, poderá ocorrer mediante loteamento ou desmembramento; já o desdobro constitui a divisão de um lote sem o objetivo de urbanização, não se sujeitando aos efeitos da referida lei, considerando que não detém potencialidade de influir nos padrões urbanísticos de uma cidade.

Diferentemente do loteamento, conceituado como a subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação, exigindo prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes ou a abertura de novas vias e de novos logradouros públicos, o desmembramento, segundo redação do § 2º do art. 2º da Lei n. 6.766/79, constitui-se na “*a subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique a abertura de novas vias e logradouros públicos, nem prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes.*”

É importante observar que os conceitos e institutos encontram-se inseridos na Lei Federal do parcelamento do solo, Lei n. 6.766/79, sancionada em pleno regime militar, cujo conteúdo, muito embora recepcionado pela Carta Constitucional de 1988, necessariamente merece uma releitura em melhor sintonia com as diretrizes da política constitucional de desenvolvimento urbano constante no art. 182 e 183 da CRFB/88 e nas disposições constantes nos arts. 1º e 2º da Lei n. 10.257/01 do Estatuto das Cidades, quanto à fixação de normas e objetivos voltados prioritariamente à preservação da ordem pública, da função social da propriedade e do equilíbrio sócioambiental no desenvolvimento das cidades.

Examinando-se os conceitos apresentados com a nova roupagem constitucional e urbanística vigente, muito embora a figura jurídica do desmembramento seja admitida como aquela hipótese de subdivisão de lotes, para edificação sem a necessidade de abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou de alterações no sistema viário existente, nos termos do § 2º do art. 2º da Lei n. 6.766/79, a contrario sensu, a leitura que se faz à caracterização do instituto remete à pré-existência, no local do empreendimento, de todos os equipamentos urbanísticos de interesse público necessários à sua correta urbanização exigidos à aprovação de um loteamento, tanto aqueles voltados a fins institucionais, de equipamentos públicos, sistema viário, plano de arruamento quanto a existência de áreas verdes, a serem aproveitados pelo empreendimento que se pretenda aprovar.

Esta é a correta Leitura que deve ser feita do disposto no art. 11 da Lei n. 6.766/79:

Art. 11 Aplicam-se ao desmembramento, no que couber, as disposições urbanísticas vigentes para as regiões em que se situem ou, na ausência destas, as disposições urbanísticas para os loteamentos.

E também em relação aos arts. 9º; 10 e 11 da Lei n. 6.063/82 (Lei Estadual do Parcelamento do Solo):

Art. 9º O projeto de desmembramento, observado o disposto no artigo 8º, será acompanhado de planta do imóvel a ser desmembrado, contendo no mínimo:

I- a indicação das vias existentes e dos loteamentos próximos;

II- a indicação do uso predominante no local e da divisão na área a ser desmembrada;

Art. 10 Cabe ao município fixar os requisitos exigíveis para a aprovação do desmembramento de lotes decorrentes de loteamento.

Art. 11 Aplicam-se ao desmembramento, no que couber, as disposições urbanísticas exigidas para o loteamento, especialmente as contidas nos arts. 2º e 8º, item II desta Lei.

Par. único. O Município ou Distrito Federal, quando for o caso, fixará os requisitos exigíveis para a aprovação de desmembramento de lotes decorrentes de loteamento cuja destinação da área pública tenha sido inferior à mínima prevista no par. 1º do art. 4º desta lei.

Muito embora a Constituição Federal tenha firmado a competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, conferindo-lhe a tarefa de disciplinar os projetos de parcelamento do solo, para fins de loteamento ou desmembramento, submetendo-os às normas urbanísticas estabelecidas na legislação municipal, vale lembrar que a Lei Federal n. 6.766/79 fixou os requisitos mínimos de interesse social e infraestrutura básica para o parcelamento do solo.

Destacam-se aí os equipamentos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação.<sup>209</sup> Assoma-se a isso, para os loteamentos, além das hipóteses restritivas e áreas não edificáveis ao parcelamento<sup>210</sup>, aquelas destinadas à implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como os espaços livres de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem.<sup>211</sup>

O Estatuto das Cidades, ao delinear os objetivos da política urbana

209 Conforme art. 2º e §. 5º da Lei n. 6.766/79.

210 Conforme art. 3º e par. único da Lei n. 6.766/79.

211 Conforme art. 4º e incs. da Lei n. 6.766/79.



voltada ao pleno desenvolvimento da cidade e da propriedade urbana enfatiza a necessidade, dentre outras diretrizes, de garantir o direito a cidades sustentáveis, compreendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e lazer, bem como o obrigatório oferecimento de equipamentos urbanos e comunitários e controle e ordenação do uso do solo, de forma a compatibilizar o parcelamento do solo, edificação e uso em relação à infraestrutura urbana.<sup>212</sup>

Nesta linha de raciocínio, ao alcance das cidades sustentáveis e planejadas, compreende-se que tanto as figuras do desmembramento quanto do loteamento deverão compor, como partes integrantes, um mesmo plano urbanístico, voltado ao adequado desenvolvimento e ordenamento das cidades. Sendo assim, compreende-se que as exigências jurídicas para a aprovação dos projetos diferenciam-se exclusivamente em razão das distinções fáticas que envolvem respectivos parcelamentos, cujos elementos do empreendimento, ao final, deverão assemelhar-se.

Esta interpretação amolda-se ao cunho social que norteia os princípios que regem o desenvolvimento das cidades, introduzido pela carta constitucional de 1988 fundamentalmente no seu art. 182:

art. 182 CRFB/88. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantia do bem estar de seus habitantes.

Em outras palavras, o modelo de parcelamento do solo que se pretende seja implementado em ambas as modalidades é o mesmo, seguindo exigências afins, distinguindo-se exclusivamente pela pré-existência de equipamentos urbanísticos na hipótese do desmembramento, inexistentes estas por ocasião do projeto de loteamento, como é o caso das vias e logradouros públicos, respeitando-se, excepcionalmente, distinções de tratamentos derivadas do ato jurídico perfeito, da coisa julgada ou eventual direito adquirido decorrentes de situações juridicamente consolidadas.

Raciocínio oposto seria conceder aos postulantes do desmembramento uma situação de privilégio em relação ao loteador, possibilitando um aproveitamento maior da gleba inobstante a eventual ausência prévia das áreas institucionais e áreas verdes correspondentes a área a ser desmembrada.

212 Conforme art. 2º e incs. I, IV, V, VI da Lei n. 10.257/01.

Em que pese tenham as Leis federal e estadual do parcelamento do solo, em seu arts. 11, par. único e 10, respectivamente, delegado aos municípios a tarefa de fixar os requisitos urbanísticos exigíveis para a aprovação dos desmembramentos cuja área pública (aqui entendida como área institucional e equipamentos públicos, e área verde) tenha sido inferior à mínima exigida, ambos os dispositivos determinam a aplicação das mesmas disposições urbanísticas exigidas ao loteamento para o parcelamento do solo da área a ser desmembrada.

Segundo Diógenes Gasparini,<sup>213</sup> a fixação destes requisitos deverá ser feita em lei (evitando-se abusos ou privilégios pela administração municipal), bem como a reserva de área pública, para tais fins, deverá prioritariamente ser a mesma exigida para os projetos de loteamentos, ao correto ordenamento da cidade. Raciocínio inverso possibilitará abusos e privilégios privados em detrimento do interesse público prevalente.

A título exemplificativo: Um proprietário de uma gleba de 100ha realiza o loteamento parcial de 40ha do imóvel, destinando proporcionalmente a área específica do projeto, 35% para fins de arruamento e equipamentos públicos, áreas institucionais e área verde. No projeto, o sistema viário atravessa o lote de lado a lado, fazendo divisa com a gleba remanescente.

Caso dispensada a exigência de área pública correspondente à parcela remanescente e, em vista da pré-existência de sistema viário, tal circunstância possibilitaria o aproveitamento econômico integral da área futura a ser desmembrada em detrimento do interesse coletivo, face a supressão das áreas públicas, situação esta que iria à contramão do art. 182 da CRFB/88, pautada pela política do desenvolvimento urbano tendo por objetivo o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantia do bem-estar social de seus habitantes (direito de usufruir as áreas institucionais e de uso comunitário, e das áreas verdes urbanas).

Justamente por isso é que o art. 8º da Lei Estadual n. 6.063/82 resguardou a exigência, para todos os projetos de loteamento, de pelo menos 35% da gleba a ser destinada aos sistemas de circulação, implantação de equipamento urbano e comunitário e espaços livres e de uso público.

Conclui-se, pois, que a dispensa da abertura de novas vias e logradouros públicos mediante o aproveitamento do sistema viário existente estabelecida

---

213 GASPARI, Diógenes. O município e o parcelamento do solo. 2ª ed. - São Paulo: Saraiva, 1988.

no par. 2º do art. 2º da Lei 6.766/79, para a hipótese de desmembramento, não significa a dispensa da exigência de tais equipamentos, mas sim pressupõe a pré-existência dos mesmos para a regularização do parcelamento do solo, nos moldes exigidos para o loteamento (ou, na falta, a sua posterior implementação), com aproveitamento dos equipamentos vinculados aos loteamentos próximos previamente aprovados ou implementados pelo Poder Público.

Conclui-se, outrossim, que muito embora tenha o município autonomia para a promoção do planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano<sup>214</sup>, deverá ater-se às restrições previstas na legislação estadual e diretriz constante no art. 182 da CRFB/88, atentando, à regularização fática do desmembramento, a existência dos mesmos requisitos urbanísticos constantes nos loteamentos anteriormente aprovados, bem como ao percentual de área a ser direcionado a tal título, conforme o disposto no art. 8º da Lei Estadual n. 6.063/82.

### **Resposta à pergunta 3:**

Quanto ao terceiro questionamento, a resposta é afirmativa, conforme o disposto no art. 22 da Lei 6.766/79, identificando-se as áreas verdes urbanas com os espaços livres de que trata o artigo citado, passando as mesmas a integrar o domínio do município a partir da data do registro do loteamento.

### **Resposta à pergunta 4:**

Muito embora compreendamos no sentido de que a aprovação dos projetos de desmembramento e loteamento direcione ao cumprimento das mesmas exigências urbanísticas, a Fundação do Meio Ambiente, de forma inusitada, dispensa de licenciamento os parcelamentos de solo realizados sob a forma de desmembramento. Tal circunstância enseja o raciocínio no sentido de que a fiscalização da cobertura arbórea correspondente à área verde do lote haverá de ser verificada através da comprovação do resguardo correspondente a 35% de áreas públicas devidamente averbada na matrícula da gleba desmembranda, atentando o percentual correspondente a área verde destinada, ao estabelecido em lei municipal correlata (ou seja, o quanto de área verde destinada haverá de ser fixada em lei, observando os limites fixados no art. 1º, e incs., do Decreto 5.835/02 e diretrizes constantes na Lei n. 11.428/06 (lei do bioma mata atlântica).

---

214 Conforme art. 30, inc. VIII da CRFB/88

### **Resposta à pergunta 5:**

Compreendemos que o raciocínio apresentado, SMJ está equivocado. A lei do bioma mata atlântica não faz essa distinção, não trata de proteção de floresta, e sim da proteção e regularização do corte e supressão da vegetação do Bioma Mata Atlântica (aqui incluída também os remanescentes esparsos de vegetação, ainda que situados em áreas urbanas).

Merece destaque, inclusive, neste sentido, o disposto no capítulo IV do referido diploma legal, o qual trata acerca da proteção do bioma mata atlântica nas áreas urbanas e regiões metropolitanas, ficando vedada a supressão de vegetação primária a qualquer título, secundária em estágio avançado na hipótese de empreendimentos situados em perímetros urbanos aprovados após a vigência da referida Lei, restringindo ainda em 50% e 30% da área remanescente coberta para o corte de vegetação secundária em estágio avançado e médio, respectivamente, quando situada em perímetro urbano aprovados até a vigência da lei, respeitados o Plano Diretor e demais normas aplicáveis, após regular aprovação do órgão Estadual ou Municipal competente (percebe-se que não há restrição para supressão de vegetação nativa em estágio inicial)<sup>215</sup>.

Deste modo, seja a vegetação parte integrante de floresta ou não – neste caso, ainda que se trate de remanescente esparsos de vegetação - haverá de ser identificado o estágio sucessional da vegetação nativa bem como a data da aprovação do perímetro urbano onde se situa o empreendimento, para avaliação da possibilidade e percentual admissível de supressão na execução do projeto.

## **2.3 PESQUISA N. 17/09 - COMARCA DE IÇARA**

LOTEAMENTO FECHADO - IÇARA - RESTRIÇÃO AO ACESSO  
À PRAIA DA LAGOA DOS ESTEVES - ILEGALIDADE

### **Pergunta:**

1. Diante da situação consolidada (existência de loteamento e administração de natureza condominial em área de acesso à praia), é admissível a

---

215 Conforme art. 30, incs. I e II da Lei n. 11.428/06

regularização de loteamento fechado ou é imperativa a abertura das vias de circulação?

2. Se admissível, qual é a forma de regularização: permissão ou concessão de uso?

3. Seria possível a celebração de TAC com a prefeitura e associação de moradores possibilitando o fechamento das vias com guaritas, desde que previsto o respeito à liberdade de locomoção - visto que o acesso à praia da Lagoa dos Esteves dá-se pelas vias do loteamento - e impondo-se à associação a obrigação de manutenção das vias, praças, etc?

### **Resposta:**

O tema *loteamento fechado* tem gerado ampla divergência doutrinária, seja pela inexistência de lei específica que o regulamente<sup>216</sup>, seja pela similaridade entre loteamento especial (fechado) e condomínio horizontal, criando dificuldade na definição dos conceitos e na determinação da natureza jurídica das figuras.

A criação desta nova modalidade de parcelamento do solo, apesar de não possuir previsão normativa específica, tornou-se fator relevante nos planos e projetos de desenvolvimento das cidades. Como destaca Elvino Silva Filho, não se pode deixar à margem do mundo jurídico situações sociais e reais perfeitamente existentes e admissíveis.<sup>217</sup>

Desta maneira, muito embora o entendimento deste centro de apoio operacional no sentido da ilegalidade de tais empreendimentos, por violação às Diretrizes Gerais do Estatuto das Cidades (Lei n. 10.257/01), no tocante às metas voltadas à sustentabilidade, ao planejamento e ao alcance da função social das cidades, em vista da divergência doutrinária, torna-se necessário delinear as características do loteamento fechado para determinar a natureza jurídica do instituto, objetivando construir a base para definir a diretriz do posicionamento sobre o conflito no caso concreto.

O loteamento fechado ou loteamento especial, apesar de não possuir previsão expressa na Lei do Parcelamento do Solo Urbano, segundo parte da doutrina, é uma espécie do gênero previsto na Lei n. 6.766/79, o que funda-

216 O loteamento fechado não se confunde com o condomínio fechado, modalidade prevista na Lei especial n. 4591/64.

217 FILHO, Elvino Silva. **Condomínio horizontal Edificado**. Apud José Carlos de Freitas. Revista de Direito Público 79/199, 1986. p. 156.

menta a aplicação das mesmas disposições do diploma legal à modalidade.<sup>218</sup> Toshio Mukai estabelece que o loteamento fechado é um loteamento comum, sujeito às regras superiores da Lei n. 6.766/79.<sup>219</sup>

Sob esta óptica, com base no art. 22, o registro do loteamento torna as vias e praças, os espaços livres e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos constantes do projeto e do memorial descritivo, bens de domínio público do Município.<sup>220</sup>

Neste sentido, tratando-se de bens de domínio público de uso comum do povo (art. 99 do CC), é necessário que haja outorga de concessão ou permissão de uso para fins privados a partir de ato administrativo municipal.<sup>221</sup>

Na mesma linha, para Marco Aurélio S. Viana, o loteamento fechado tem sido o termo escolhido por alguns para indicar o loteamento constituído na forma da Lei n. 6.766/79, por ela regido, mas que se afasta do loteamento tradicional porque as vias de circulação e os logradouros públicos, que passa ao domínio público, têm sua utilização assegurada apenas aos proprietários dos lotes, o que se faz mediante permissão ou concessão de uso.<sup>222223</sup>

Assim sendo, permissão caracteriza-se como ato administrativo precário unilateral precedido pela oportunidade e conveniência, que concede a possibilidade de utilização de bem público para fim privado submetido às condições definidas pela administração municipal, conferindo ao Poder Público a revogabilidade do uso a qualquer tempo.<sup>224</sup>

De acordo com Rodrigo Bernardes Braga, a concessão de uso, contudo, possui natureza contratualista, cujo Poder Público estabelece encargos e obrigações para a outorga do direito de exploração da *res publica* por tempo certo ou indeterminado, gerando o direito à indenização em caso de rescisão do

218 BRAGA, Rodrigo Bernardes. **Parcelamento do Solo urbano**. Lumen Iuris: Rio de Janeiro, 2004. p. 22.

219 MUKAI, Toshio. **Direito Urbano e Ambiental**. 3 ed. Fórum: Belo Horizonte, 2006. p.171.

220 Trata-se de bem de propriedade de pessoa jurídica de direito público interno – Município de Içara –, sendo portanto de legitimidade tão somente do Município em determinar a desafetação do bem de uso comum, com base no princípio da autonomia da Municipalidade garantido constitucionalmente.

221 “Desafetados os bens de uso comum do povo que integrem o loteamento, o município poderá entregá-los ao uso, guarda, conservação e aprimoramento de sociedade que congregue os adquirentes de lotes, e impor o fechamento e a prestação, por tal sociedade, de certos serviços públicos.” Diógenes Gasparini no âmbito da Fundação Faria Lima (CEPAM) ao responder consulta da prefeitura de São Paulo.

222 *In Loteamento Fechado e Loteamento Horizontal*. AIDE: Rio de Janeiro, 1991. p. 29.

223 TJSP. Corregedoria Geral. Juiz Francisco Eduardo Loureiro. Recurso Adm. 1.536/96. Campos do Jordão. d. j. 27/9/96. “É possível o loteamento fechado, devendo ser aprovado em consonância com a Lei 6.766/79, e os bens de domínio público somente podem ser destinados ao uso exclusivo dos proprietários dos lotes de terreno por permissão ou concessão municipais, previstas em Lei municipal própria.”

224 Op. cit. p. 30. “somos pela precariedade e revogabilidade da permissão de uso, mesmo porque a encaramos como simples ato administrativo, expedido no interesse do particular.”

direito de uso. Ainda, é precedida de autorização legislativa e de concorrência, dispensada esta nos casos previstos em lei.

Outrossim, independentemente do meio de outorga do direito de uso de bem de domínio público, constitui-se, como pressuposto vinculado ao ato administrativo competente a garantia ou não violação do interesse social ou utilidade pública<sup>225</sup> que, ainda, poderá, conforme as disposições específicas postas no caso concreto, estabelecer imposições de encargos e obrigações aos concessionários ou permissionários, limitado àquilo que afete os serviços e equipamentos públicos.<sup>226</sup>

Ademais, relativo à escolha do meio utilizado para outorga, Elvino Silva Filho, citado por Rodrigo Braga, determina que ambos os institutos conferem à administração pública instrumentos suficientes para a outorga do direito real de uso dos bens públicos.<sup>227</sup>

### **Análise do caso**

O caso em estudo é relativo a loteamento fechado que restringe a utilização de bens de uso comum, violando os princípios da utilidade pública e do interesse social sob duas perspectivas. Inicialmente, o empreendimento restringe, por via direta, o uso de bens de domínio público de uso comum do povo ao impedir o acesso às ruas e aos logradouros do loteamento que, ainda, por efeito reflexo, impede o acesso à Praia da Lagoa dos Esteves, caracterizada como bem difuso, cuja utilização não pode ser restringida a grupos privados, visto que se trata de bem afetado à função pública.<sup>228</sup>

Portanto, a eventual concessão ou permissão para uso privado de bem de domínio público, uma vez postulada, não poderia ser admitida, visto que a outorga, se concedida, infringiria, direta e indiretamente, os princípios do interesse social e de utilidade pública, inerentes à natureza dos bens em análise (bens de domínio público de uso comum do povo), requisitos essenciais do ato administrativo de concessão ou permissão.

---

225 BRAGA, Rodrigo Bernardes. **Parcelamento do Solo urbano**. Lumen Iuris: Rio de Janeiro, 2004. p. 32. "Primeiro questiona-se que a desafetação de uma rua, ainda que precedida de autorização legislativa, deve conter um elemento fundamental: ter perdido de fato, sua utilização pública, seu sentido de via de circulação, ter se tornado desabitada. Não basta a Lei para desafetá-la. É preciso atender ao interesse público, como qualquer ato administrativo, sem o qual haverá fundamento para contestar a transmutação operada pela Lei ordinária que promove a desafetação.

226 Op. Cit. p. 31.

227 Op Cit. p. 31.

228 O bem afetado pela função pública torna-se indisponível, garantindo a inalienabilidade, impenhorabilidade e imprescritibilidade

Ademais, trata-se, sob ambos os aspectos (ruas do loteamento e praia da Lagoa dos Esteves), de violação ao princípio do primado do interesse público sobre o privado. Inobstante a possibilidade, em situações específicas, de desafetação de bens públicos, é inadmissível esta hipótese caso o objetivo último do ato administrativo esteja vinculado ao benefício de um interesse individual ou de determinado grupo em detrimento da coletividade.

Nesse sentido, Rodrigo Bernardes Braga ressalta que:

Primeiro, questiona-se que a desafetação de uma rua, ainda que precedida de autorização legislativa, deve conter um elemento fundamental: ter perdido, de fato, sua utilização pública, seu sentido de via de circulação, ter se tornado desabitada. Não basta a lei para desafetá-la. É preciso atender ao interesse público, como qualquer ato administrativo, sem o qual haverá fundamento para contestar a transmutação operada pela lei ordinária que promove a desafetação.<sup>229</sup>

Dessa feita, a possibilidade de desafetação desses bens depende de um conteúdo social relevante, comprovadamente fixado no interesse público (perda dessa utilidade), de modo que se configura desvio de finalidade o ato administrativo que concede o uso de áreas públicas para fins de habitação unifamiliar ou de grupo privado (de interesse exclusivo e particular de uma família ou grupo familiar), o que se configura no caso concreto.

Sob essa óptica, o cercamento da área do loteamento mediante a construção de muros e a instalação de guaritas e cancelas que impedem o acesso à tais bens públicos constitui violação permanente dos princípios constitucionais da livre locomoção – direito de ir e vir - e da isonomia.

### **Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta**

Conforme a análise desenvolvida, compreende-se, em tese, que está configurada a ocorrência de danos ao meio ambiente artificial (ordem urbanística) diante da restrição de acesso a bem de uso comum para fins privados (art.1º, III, da Lei n. 7.347), em detrimento da coletividade, hipótese que legitima a intervenção ministerial, por meio dos instrumentos adequados (procedimento administrativo próprio, assinatura de termo de ajustamento de condutas ou propositura de ação civil pública) necessários à regularização do ato ilícito praticado.

---

229 BRAGA, Rodrigo Bernardes. *Parcelamento do Solo urbano*. Lumen Iuris: Rio de Janeiro, 2004. p. 32.



## 2.4 CONSULTA N. 24/09 - COMARCA DE CATANDUVAS

LOTEAMENTO INDUSTRIAL - LEI N. 6.063/82 - ART. 8º §1º  
- RESERVA LEGAL - 35% ÁREA DE USO COMUM - IMPOSSIBILIDADE DE REDUÇÃO DAS ÁREAS PÚBLICAS.

**Luís Eduardo Couto de Oliveira Souto**

Coordenador-Geral do Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente

**Cinthy Mônica da Silva Zanuzzi**

Técnica em Controle Ambiental do Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente

**Luísa Bresolin de Oliveira**

Estagiária do Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente

### **Pergunta**

1) Possibilidade de se considerar a área de reserva legal no percentual de 35% descrito no art. 8º, inciso I, da Lei Estadual n. 6063/82;

2) Possibilidade do Município editar uma lei municipal aplicando o disposto no par. § 1º do art. 8º da Lei Estadual n. 6063/82 (art. 8º, I e II, da Lei Municipal n. 50/2009), reduzindo a área de uso comum na hipótese de lotes, para destinação de uso industrial cuja metragem seja inferior a 15.000m<sup>2</sup>; e

3) Observações sobre o caso concreto.

### **Resposta**

**1) Possibilidade de se considerar a área de reserva legal no percentual de 35% descrito no art. 8º, inciso I, da Lei Estadual n. 6063/82**

O art. 8º, I, da Lei n. 6.063/82, que trata do parcelamento do solo urbano em Santa Catarina, previu a exigência do percentual mínimo de 35% da gleba a ser destinada às áreas de uso comum:

Art.8º - Os projetos de loteamento de que trata a presente Lei

deverão atender aos seguintes requisitos:

I - as áreas destinadas a sistema de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário e espaços livres de uso público, não poderão ser inferiores a 35% (trinta e cinco por cento) da gleba;

Esta quantia é confirmada pela Jurisprudência:

Ação civil pública. (...) **Loteamento. Reserva de 35% da área como espaço de uso público. Área verde.** Inteligência do art. 14 da Lei Municipal nº 3.649/79. Inviabilidade de exploração do imóvel por particular. [...] Conclui-se que os 35% de área cedidos à Prefeitura devem ser utilizados por esta no interesse da organização daquele **loteamento**, por exemplo, para a instalação de equipamentos necessários ao fornecimento de energia, água e saneamento básico, para a construção de praças e parques ou para a preservação de área verde. É inviável, porém, a transferência de tal área para o patrimônio particular, pois em tal hipótese, tem-se manifesta agressão ao interesse protegido pelo art. 14 da Lei nº 3.649/89.

(TJSC. Ap. Cív. n. 2002.011186-0, de Blumenau, Terceira Câmara de Direito Público. Relator: Des. Pedro Manoel Abreu. DJ 08/11/2005.)

Apesar do percentual fixado pela Lei Estadual supracitada, a Prefeitura do Município de Catanduvas previu, em sua Lei Complementar n. 50/2009, outra percentagem para loteamentos de fins industriais:

Art. 8º. Os projetos de loteamento para fins industriais deverão atender aos seguintes requisitos básicos:

I - reservar no mínimo quinze por cento (15%) da gleba a ser parcelada para área verde, equipamentos urbanos, comunitários e sistemas de circulação, com a condição de que a área mínima a ser destinada para equipamentos comunitários, depois das demais reservas previstas, seja equivalente ao mínimo de cinco por cento (5%) da área dos lotes a comercializar.

Portanto, a redação da norma municipal é menos restritiva que a Lei Estadual no tocante ao resguardo de área verde e de equipamentos urbanos, comunitários e de circulação, reduzindo de 35% (segundo prevê a Lei n. 6063/82) para 15%.

O parâmetro de 35% também está previsto na instrução Normativa n. 3 da FATMA, donde se extrai que:

Aplicar-se-á a Lei Estadual do Parcelamento do Solo, quanto à exigência mínima de 35% (trinta e cinco por cento) de áreas destinadas a circulação, equipamentos urbanos e comunitários, espaços livres de usos públicos, incluindo a área verde.

Vale lembrar que, em atenção à regra de competência concorrente para legislar sobre matéria ambiental, prevista nos arts. 24 e pars. c/c art. 30, inc. II, ambos da CRFB/88, compreende-se que na definição dos usos permitidos

e nos índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, com as áreas mínimas e máximas de lotes e com os coeficientes máximos de aproveitamento, deverá ser respeitada a regra da obrigatória complementariedade legislativa municipal em relação à estadual, não podendo, portanto, aquela ser menos restritiva que esta.<sup>230</sup>

No tocante ao percentual, 35% de área de uso comum, constante na legislação estadual, integram este montante as seguintes áreas, respectivamente:

1) área institucional - destinada à edificação de equipamentos comunitários como praças, ginásios de esporte, salão comunitário, entre outros conforme o art. 4º §2º da Lei n. 6.766/79: § 2º - “Consideram-se comunitários os equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares”.

2) área de arruamento - destinada à abertura de vias de circulação na gleba, feita pelo proprietário, com prévia aprovação da Prefeitura e transferência gratuita das áreas das ruas ao Município, como pode ser realizado por este para interligação do seu sistema viário, caso em que deverá indenizar as faixas necessárias às vias públicas.<sup>231</sup>

3) área verde - destinada a parques, jardins e à preservação do patrimônio natural, seja qual for o tipo de vegetação. Esta não se confunde com área para fins institucionais. Vale ressaltar a importância dessas áreas:

Sabemos que as chamadas áreas verdes contribuem com o aumento da umidade relativa do ar, reduzindo as doenças respiratórias; reduz a poluição sonora; melhora a temperatura do ambiente; auxilia na absorção dos gases expelidos pelos veículos (CO<sub>2</sub>), reduzindo a poluição do ar; proporciona efeito positivo no comportamento humano, sendo que as cidades mais arborizadas têm menores índices de violência e problemas psicológicos; favorece no controle sobre a proliferação de vetores de doenças, particularmente os insetos, pois fornece um ambiente adequado para o desenvolvimento dos predadores (pássaros); favorece também a infiltração das águas fluviais evitando as enchentes e proporcionando a recarga do lençol freático.<sup>232</sup>

Ainda sobre a função da área verde, de acordo com José Afonso da Silva:

Daí a grande preocupação do Direito Urbanístico com a criação e preservação das áreas verdes urbanas, que se tornaram elementos urbanísticos vitais. Assim, elas vão adquirindo regime jurídico especial, que as distinguem dos demais espaços livres e de outras

230 BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1998.

231 ALVARENGA, Luiz Carlos. **O Parcelamento do Solo Urbano**. Revista Eletrônica. ISSN 1677-4280.v6.n1. Ano 2007. disponível em: <[revista.upeb.edu.br/index.php/qualitas/article/view/85/97](http://revista.upeb.edu.br/index.php/qualitas/article/view/85/97)> Acesso em: 5/10/09.

232 MONTILHA, Gabriel. **A Obrigação de se manter a reserva florestal legal em imóvel urbano**. Disponível em: <[http://www.iap.pr.gov.br/meioambiente/arquivos/File/iap/reserva\\_legal\\_urbana.pdf](http://www.iap.pr.gov.br/meioambiente/arquivos/File/iap/reserva_legal_urbana.pdf)> Acesso em: 5/10/09.

áreas “non aedificandi”, até porque se admitem certos tipos de construção nelas, em proporção reduzidíssima, porquanto o que caracteriza as áreas verdes é a existência de vegetação contínua, amplamente livre de edificações, ainda que recortada de caminhos, vielas, brinquedos infantis e outros meios de passeios e divertimentos leves, quando tais áreas se destinem ao uso público.

O regime jurídico de áreas verdes pode incidir sobre espaços públicos ou privados. Realmente, a legislação urbanística poderá impor aos particulares a obrigação de preservar áreas verdes existentes em seus terrenos, ou mesmo impor a formação, neles, dessas áreas, ainda que permaneçam com sua destinação ao uso dos próprios proprietários. É que, como visto, as áreas verdes não têm função apenas recreativa, mas importam em equilíbrio do meio ambiente urbano, finalidade a que tanto se prestam as públicas como as privadas.<sup>233</sup>

A área de uso comum limitada em 35% engloba, portanto, esses três espaços acima definidos.

Por sua vez, a reserva legal não consta explicitamente nos itens que compõe essa área de uso comum, porém, guarda semelhança com a função da área verde e, por isso, deve ser analisada comparativamente a este instituto e analisada a possibilidade do seu aproveitamento a tal título.

Deste modo, acerca do conceito de reserva legal, colhe-se do exposto no art. 1º, § 2º, III, do Código Florestal:

Reserva Legal: área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, excetuada a de preservação permanente, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas;

A Lei Federal nº 7.803 de 18 de julho de 1.989, alterou o art. 16 do Código Florestal e trouxe a denominação de Reserva Legal, mantendo a obrigação de se **reservar no mínimo 20% (vinte por cento) de cada propriedade**, onde não é permitido o corte raso e que deve ser averbada à margem da inscrição da matrícula do imóvel, sendo vedada expressamente a alteração de sua destinação, nos seguintes termos:

*Art. 16 - As florestas e outras formas de vegetação nativa, ressalvadas as situadas em área de preservação permanente, assim como aquelas não sujeitas ao regime de utilização limitada ou objeto de legislação específica, são suscetíveis de supressão, desde que sejam mantidas, a título de reserva legal, no mínimo:*

*III - 20% (vinte por cento), na propriedade rural situada em área de floresta ou outras formas de vegetação nativa localizada nas demais regiões do país;*<sup>234</sup>

233 SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 2ª ed. Rev. E atual., São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 1995. (p.247)

234 MONTILHA, Gabriel. **A Obrigação de se manter a reserva florestal legal em imóvel urbano**. Disponível em: <[http://www.iap.pr.gov.br/meioambiente/arquivos/File/iap/reserva\\_legal\\_urbana.pdf](http://www.iap.pr.gov.br/meioambiente/arquivos/File/iap/reserva_legal_urbana.pdf)> Acesso em: 5/10/09.

Desta forma, a reserva legal é o instituto obrigatório para averbação de loteamentos rurais<sup>235</sup> que garante 20% das propriedades para fins de manutenção da biodiversidade.

O caso concreto em análise é de um loteamento localizado em área rural recentemente redefinida como zona de expansão urbana do Município de Catanduvas, de acordo com a Lei Complementar n. 52/2009. Meirelles explica:

a zona de expansão urbana tem como escopo receber novas edificações e equipamentos urbanos, no normal crescimento das cidades e vilas. Vale lembrar que estas zonas, ainda que em área rural, devem ser, desde logo, delimitadas pelo município e submetidas às restrições urbanísticas do Plano Diretor.<sup>236</sup>

Apesar de não ser mais considerada zona rural, a nova categorização do local como zona de expansão urbana não exclui o compromisso com o meio ambiente saudável antes garantido pela reserva legal.

Nas zonas urbanas, essa importante função ambiental é exercida pelas denominadas áreas verdes, as quais são obrigatoriamente incluídas nos projetos de parcelamento do solo como parte integrante deste e como indispensável à preservação da qualidade de vida e ao equilíbrio ambiental no meio ambiente urbano.<sup>237</sup>

Nesse sentido, compreendemos pela possibilidade/pertinência da inclusão, no percentual de 35% para área de uso comum, do montante de 20% referente à reserva legal, sendo esta aproveitada a título de área verde. No caso em análise, verificamos que este percentual foi respeitado, resguardando-se para fins de reserva legal/área verde o espaço correspondente a 21,42% da gleba total.

**2) Possibilidade do Município editar uma lei municipal direcionada à regularização de condomínio industrial aplicando a regra do par. § 1º do art. 8º da Lei Estadual n. 6063/82, reduzindo a área de uso comum na hipótese de lotes cuja metragem seja inferior a 15.000m².**

Compreendemos que não é possível, senão, vejamos. Primeiramente, vale transcrever abaixo o dispositivo da Lei Estadual do parcelamento do Solo Urbano (Lei n. 6.063/82):

<sup>235</sup> Exceto nas regiões do Cerrado e da Amazônia Legal.

<sup>236</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**, 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

<sup>237</sup> Nesse sentido, recomenda-se a seguinte consulta: SOUTO, Luis Eduardo Couto de Oliveira. **A perpetuidade da Reserva Legal em zona urbana e seu aproveitamento como área verde**. Disponível em: <[http://www.mp.sc.gov.br/portal/site/portal/portal\\_detalhe.asp?campo=9486](http://www.mp.sc.gov.br/portal/site/portal/portal_detalhe.asp?campo=9486)>. Acesso em: 5/10/09.

Art.8º - Os projetos de loteamento de que trata a presente Lei deverão atender aos seguintes requisitos:

I - as áreas destinadas a sistema de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário e espaços livres de uso público, não poderão ser inferiores a 35% (trinta e cinco por cento) da gleba;

§1º - **O percentual de áreas públicas previsto no inciso I deste artigo poderá ser reduzido nos casos de loteamentos destinados ao uso industrial cujos lotes forem maiores de 15.000 m2 (quinze mil metros quadrados).**

No disposto no par. §1º compreende-se que a redução em questão será admissível exclusivamente na hipótese de lotes cuja dimensão seja superior a 15.000m<sup>2</sup>. Percebe-se do loteamento em análise que o maior lote do empreendimento possui 7.884,10m<sup>2</sup>, portanto está aquém da metragem mínima admissível em lei estadual para autorizar a redução do percentual de área comum do loteamento.

Conforme já exposto acima, os Municípios devem legislar respeitando os parâmetros estabelecidos pela legislação estadual, situação esta aplicável também às normas de cunho urbanístico. Em situação análoga, assim se posiciona Paulo Affonso Leme Machado:<sup>238</sup>

a lei 6.766/79 não colocou à margem o princípio da autonomia municipal e nem poderia fazê-lo, pois seria inconstitucional. O Sen Otto Lehmann - autor do projeto 18/77, que, com algumas modificações, veio a se transformar em lei - salienta ter o projeto se orientado "no sentido de estabelecer os requisitos urbanísticos mínimos para o loteamento e desmembramento, permitindo aos Estados e **Municípios legislar complementarmente, estabelecendo outras exigências** para melhor adaptação às peculiaridades regionais e locais.

Nesta linha, vejamos o posicionamento do Tribunal de Justiça de São Paulo:

Ação Civil Pública - Loteamentos e Desmembramentos com área inferior a 15.000 m<sup>2</sup> - exigência de manutenção de áreas verdes e para fins institucionais, mantida mesmo após o advento da Lei Federal nº 9.785/99 - reserva de área verde não abolida pelo ordenamento normativo - **competência dos Municípios para legislar sobre matéria ambiental e concomitante dever de observância dessas normas** - precedentes dos STJ - interesse público em manter ambiente ecologicamente estável - Recursos de Apelação conhecido e, quanto ao mérito, improvido. (TJSP. Apelação com Revisão CR 4178374000 SP, de Itú, 9ª Câmara de Direito Privado B, Relator(a): Maurício Simões de Almeida Botelho Silva, DJ: 27/11/2008)

<sup>238</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 9ª ed. Rev., atual. Ampl., Malheiros Editores Ltda., 2001. p.384

Dessa forma, é possível afirmar que o Município não pode editar uma lei reduzindo o tamanho do lote para fins industriais como critério para diminuir a fração de área de uso comum, hipótese que contraria, de forma menos restritiva, as condicionantes previstas na norma estadual citada (Lei n. 6766/79).

### 3) Observações sobre o caso concreto:

Conforme Licença Ambiental de Instalação n. 0266/2008, de 18 de dezembro de 2008, o empreendimento trata de um Condomínio Industrial, com uma área de 235.488,17 m<sup>2</sup>, sendo as áreas de circulação (ruas) de 34.311,30m<sup>2</sup>(14,57%); área verde de 38.827,41m<sup>2</sup>(16,48%); área dos lotes de 162.349,46 m<sup>2</sup>(69%); área prevista para Reserva Legal de 86.858,32 m<sup>2</sup> (36,88%); e institucional/área de utilidade pública de 8.117,64 m<sup>2</sup>(3,44%);

Somados o arruamento, a área verde, a de reserva legal (computada como área verde) e a de utilidade pública, conforme os dados da planta<sup>239</sup>, chega-se ao resultado de 71,37%, em sintonia com o exigido pela legislação estadual.

Entretanto, do teor da documentação analisada pode-se constatar algumas disparidades entre os dados da Licença (concedida em 2008) e a planta do local (feita em junho de 2009) que devem ser verificados. Na Planta Baixa da área, Prancha 01, aprovada pela Prefeitura Municipal de Catanduvas, consta uma área de utilidade pública de 8117,64 m<sup>2</sup>, anteriormente não prevista na LAI n. 195/08 e uma área de arruamento de 20.031,39m<sup>2</sup>, igualmente diferente da Licença.

Deste modo, muito embora os percentuais apontados na planta estejam em conformidade com a legislação vigente, recomenda-se que a licença ambiental deva ser retificada seguindo as informações atuais constantes na planta, garantindo, destarte, o cumprimento do projeto por ocasião da implantação do empreendimento.

Finalmente, recomenda-se que os espaços destinados como áreas verdes, devem ser averbados na matrícula do imóvel no Cartório de Registro de Imóveis, conforme previsto no art. 1º do Decreto Estadual n. 5.835/02.<sup>240</sup>

<sup>239</sup> Levantamento Planimétrico da área, realizado por Denir Narciso Zulian, Engenheiro Civil - CREA/SC 50.805-8, desenho de Gilson Ratti. de junho de 2009

<sup>240</sup> A área verde prevista na Resolução Conjunta IBAMA/FATMA n.º 01/95 e a cobertura vegetal mantida pela aplicação do Decreto Estadual n.º 5.835/02, art 1º e/ou a Lei n. 11.428/06, arts. 30 e 31, devem ser averbadas à margem da inscrição de matrícula do imóvel, no registro de imóveis competente, sendo vedada a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, de desmembramento ou de retificação da área. (IN3 FATMA)

## 2.5 PESQUISA N. 26/09 - COMARCA DE ARMAZÉM

LOTE - METRAGEM - INFERIOR - MÍNIMO EXIGÍVEL PLANO  
DIRETOR - LEI 6.766 - DESCUMPRIMENTO DOS PADRÕES  
URBANÍSTICOS - RESPONSABILIZAÇÃO ADMINISTRATIVA,  
CÍVEL E CRIMINAL (ART. 50)

### **Pergunta**

Quais são as implicações jurídicas em razão da realização de parcelamento do solo constituído por lote com metragem inferior ao mínimo exigido aprovado pelo Poder Público Municipal?

### **Resposta**

À primeira vista, a metragem inferior à mínima exigida por lei de um único lote poderia suscitar dúvidas acerca da legitimidade de atuação do Ministério Público:

No entanto, por se tratar a questão urbanística de tema afeto à ordem pública, a violação da norma de regulamentação urbanística, ainda que pontual, como no caso em análise, poderá gerar implicações tanto na esfera administrativa quanto na cível e criminal.

Em causa está o direito à sustentabilidade das cidades, ao bem-estar social e à defesa das condições adequadas de vida coletiva, caracterizando-se, desta forma, como bem de direito meta-individual, cujo descumprimento das normas cogentes de regulamentação atingem indiscriminadamente a todos.

Deste modo, pelo ilícito, poderá incorrer o infrator, pelo dano impingido ao meio ambiente urbano, na tripla responsabilidade prevista no art. 225, §3º, da CRFB/88 (administrativa, cível e criminal).

### **1. Responsabilidade Administrativa**

A atuação do Poder Público municipal reveste-se de caráter de poder de polícia administrativa, visando à garantia da ordem pública e da supremacia do interesse público sobre o privado.



Constitui-se como modo de limitação dos direitos e interesses individuais contrários à manutenção do interesse público, caracterizado pela vinculação do particular às determinações normativas que visam a assegurar a ordem urbanística, com previsão legal expressa que confere um munus de atuação do Poder Público municipal.

A gestão do desenvolvimento urbano, portanto, é determinado à Municipalidade, que, de forma cogente, deve utilizar todos os instrumentos de regulamentação e controle prévio, concomitante e sucessivo estabelecidos no ordenamento jurídico, sob pena de configuração de conduta tipificada. Para tanto, poderá o Município proceder o embargo da obra e exigir a sua retificação pelo responsável, além da aplicação de pena de multa.

Da mesma forma, a Polícia Militar Ambiental, com órgão integrante do SISNAMA, poderá, em caráter suplementar, realizar o embargo e a autuação do responsável pela prática do ilícito à ordem urbanística.

## **2. Responsabilidade Cível**

O desrespeito aos padrões afetos à dimensão dos lotes, previstos no art. 4º, inc. II, da Lei n. 6.766/79,<sup>241</sup> poderá condicionar o infrator à correção do índice urbanístico violado, mediante a reparação *in natura* e *in situ*, ou, na absoluta impossibilidade desta, à reparação mediante compensação direcionada ao resultado prático equivalente (ex.: destinação de área verde pública ao Município ou, ainda, em última hipótese, mediante perdas e danos, sujeitando-se o infrator ao pagamento de indenização pelo prejuízo causado à ordem urbanística, a ser destinado ao Fundo dos Bens Lesados, nos termos do art. 13 da Lei n. 7.347/85.

Para tanto, poderá o Ministério Público, sendo necessário, fazer uso dos instrumentos administrativos ou judiciais postos à disposição, como o inquérito civil, a recomendação, o Termo de Compromisso de Ajustamento de Condutas e a Ação Civil Pública.

## **3. Responsabilidade Criminal**

A implantação de parcelamentos de solo com lotes de metragem inferior

---

<sup>241</sup> Art. 4º - Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:  
[...] II - os lotes terão área mínima de 125 m2 (cento e vinte e cinco metros quadrados) e frente mínima de 5 (cinco) metros, salvo quando a legislação estadual ou municipal determinar maiores exigências, ou quando o loteamento se destinar a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes

a mínima exigida configura na prática do crime previsto no art. 50, I, da Lei n. 6.766/79:

Art. 50 - Constitui crime contra a Administração Pública:

I - dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos sem autorização do órgão público competente, ou em desacordo com as disposições desta Lei ou das normas pertinentes do Distrito Federal, Estados e Municípios; [grifo nosso]

Compreende-se relevante investigar ainda a eventual ocorrência de conluio entre o parcelador do solo e o agente do Poder Público municipal responsável pela aprovação do loteamento irregular, podendo incidir o agente do Poder Público em crime contra a administração pública previstos no Código Penal brasileiro (arts. 312 e ss.), assim como na prática de ato de improbidade administrativa previsto no art. 7, inc. VII da lei 8137/90:

Art. 7º Constitui crime contra as relações de consumo:

[..]

VII - induzir o consumidor ou usuário a erro, por via de indicação ou afirmação falsa ou enganosa sobre a natureza, qualidade do bem ou serviço, utilizando-se de qualquer meio, inclusive a veiculação ou divulgação publicitária;

No mais, ficamos à disposição para as complementações que eventualmente se fizerem necessárias.

## **2.6 PESQUISA N. 37/09 - COMARCA DE CAPINZAL - DATA 19/8/2009**

PARCELAMENTO DO SOLO - DISTRITO INDUSTRIAL - LICENCIAMENTO - FATMA - EIA/RIMA E autorização de corte - ANUÊNCIA DA SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO

### **Pergunta**

Acerca do licenciamento para loteamento de futuro distrito industrial, qual a documentação necessária além da constante no art.18 da Lei do Parcelamento do Solo?

### **Resposta**

Distrito Industrial

A Secretaria do Meio Ambiente, no Estado de São Paulo, criou um Manual acerca dos procedimentos que devem preceder à implantação de **Distrito Industrial**. Nele, é estabelecido o conceito desse instituto:

Distrito industrial encontra-se definido no Manual<sup>242</sup>, como a ‘parcela de solo de um município, planejada e dotada de infraestrutura adequada para receber uma ou mais indústrias’. E zona industrial é aquela ‘região estabelecida pelo zoneamento urbano, através de lei municipal ou estadual, na qual é permitida a instalação de indústrias, conjugadas ou não com outras atividades’. Afirmar ainda o Manual que todo distrito industrial é uma zona industrial, mas nem toda zona industrial é um distrito industrial.<sup>243</sup>

Toshio Mukai traz esses dois termos como sinônimos ao abordar a necessidade da criação dos “distritos industriais” para o planejamento urbano:

O processo de criação e de implantação de um distrito industrial deve estar previsto num plano de urbanização devidamente aprovado pelo Município. O distrito industrial deve resultar de um planejamento urbano equacionado a nível técnico e legal, posto que sua localização, suas características em face da proteção ambiental e do zoneamento urbanístico, são condições intrínsecas de sua existência, em harmonia com os demais valores que devem ser preservados, em atenção à vida da comunidade. [...]

Quanto à denominação aplicável a esse complexo, têm-se utilizado as expressões “área”, “pólo”, “zona” ou “distrito industrial”.<sup>244</sup>

Hely Lopes Meirelles, apesar de criticar a denominação “distrito industrial”<sup>245</sup>, corrobora o entendimento exposto acima:

As zonas industriais são as reservadas para as fábricas e atividades conexas, devendo situar-se distanciadas dos bairros residenciais, pelos naturais inconvenientes que acarretam às moradias, com o ruído de suas máquinas, com as emanações de seus produtos, com o despejo de seus resíduos e demais conseqüências do trabalho febril. Atualmente, as Prefeituras vêm instituindo os denominados “distritos industriais”<sup>246</sup>, fora do perímetro da cidade, mas erigidos em área urbana, para neles concentrar as indústrias locais, segundo as conveniências da comunidade e os interesses do desenvolvimento econômico e social do Município. É a solução indicada para aliviar a cidade dos incômodos da indústria. Mas

242 A Secretaria do Meio Ambiente, no Estado de São Paulo, editou o “Manual para adequação ambiental na implantação de distritos industriais”, a fim de orientar os Municípios e os empresários sobre os critérios técnicos para criação de tais distritos.

243 Implantação de distritos industriais: exigibilidade de estudo prévio de impacto ambiental. In: *Revista de Direito Ambiental*, v. 2, n. 5, p. 92-104, jan./mar. 1997, Artigo. p.98

244 Aspectos jurídicos da implantação de áreas e distritos industriais / Toshio Mukai. In: *Revista dos Tribunais*, v. 69, n. 532, p. 292-297 fev. 1980, Artigo. p.292

245 A expressão “distritos industriais”, usada pelos Municípios, é juridicamente imprópria, porque o distrito é uma divisão administrativa para seus serviços civis, policiais, e outros. Os Municípios deverão adotar denominação diversa para que suas áreas industriais não se confundam com os distritos administrativos, tais como *núcleo industrial, pólo industrial, zona industrial etc.*

246 A expressão “distritos industriais” usada pelos Municípios, é juridicamente imprópria, porque o distrito é uma divisão administrativa para seus serviços civis, policiais e outros. Os Municípios deverão adotar denominação diversa, para que suas áreas industriais não se confundam com os distritos administrativos, tais como *núcleo industrial, pólo industrial, zona industrial, etc.*

esses núcleos industriais devem ser corretamente localizados em áreas adequadas à sua função e tecnicamente planejados para receber as fábricas e as atividades complementares que integram todo parque industrial. Sem essa adequada localização e sem o plano da infra-estrutura específica do complexo industrial, aprovado por lei, não pode o Município instituir “distrito industrial”, nem desapropriar áreas para esse fim, pois falta-lhe o fundamento legal, que é precisamente o *plano de urbanização* (Dec.-lei 3.365/41, art. 5º, “i”). Nem lhe será lícito alienar lotes a empresas sem que a lei tenha autorizado essas alienações e estabelecido as imposições urbanísticas para a formação do núcleo e as condições de implantação de cada indústria, para que tais requisitos constem como encargo dos adquirentes de lotes, com cláusula resolutória para a inadimplência. Com essas cautelas legais podem ser implantados os núcleos ou pólos industriais, atribuindo-se até mesmo alguns encargos da urbanização (abertura de ruas, pavimentação, canalização, etc.) às próprias indústrias interessadas, mediante compromisso com o Município, concomitante com a aquisição dos lotes.<sup>247</sup>

*As áreas destinadas à instalação de distritos e áreas industriais estão incluídas no art. 6º, IV, da Lei n. 6.063/82 como pertencentes ao rol de áreas de interesse especial. Sendo assim classificadas, estão sujeitas a regime urbanístico peculiar, cujas exigências à aprovação do empreendimento serão analisadas a seguir.*

## **Licenciamento ambiental**

O licenciamento ambiental é um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente e, como ensina TRENNENPOHL,:

O licenciamento ambiental tem caráter preventivo, para evitar ou minimizar os danos ao meio ambiente. Segundo Toshio Mukai, ele busca “o controle administrativo preventivo das atividades e empreendimentos que possam causar danos ao meio ambiente e deve ser efetuado por meio de autorizações”, excetuando-se a anuência para construir, em que a concordância do Poder Público é representada pela licença e a utilização de bens de domínio público, como os recursos hídricos, em que o instrumento adequado é a concessão administrativa ou a permissão de uso.<sup>248</sup>

## **Do Estudo de Impacto Ambiental e Relatório (EIA/RIMA)**

O Estudo de Impacto Ambiental é o documento técnico que analisa o nível de impacto ambiental possivelmente gerado pelo futuro empreendimento, acompanhado pelo Relatório de Impacto Ambiental, que o resume apontando a viabilidade do projeto e a possibilidade de concessão de Licenças, eventuais al-

247 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de Construir**. 7ªed. Atual. Por Eurico de Andrade Azevedo. São Paulo: Malheiros, 1996. p.112-113

248 TRENNENPOHL, Curt. **Licenciamento ambiental** / Curt Trennenpohl, Terence Trennenpohl. 2. ed. Niterói: Impetus, 2008. p.26

ternativas tecnológicas<sup>249</sup> ou a incompatibilidade da obra/atividade com a área.

A Resolução n. 237, de 1997, do CONAMA, com o objetivo de incorporar ao sistema de licenciamento ambiental os instrumentos de gestão ambiental, visando ao desenvolvimento sustentável e à melhoria contínua, consolidou a necessidade de realização do Estudo de Impacto Ambiental, ampliando o rol trazido pela resolução anterior (1/86 do CONAMA):

Art. 3º- A licença ambiental **para empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio dependerá de** prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (**EIA/RIMA**), ao qual dar-se-á publicidade, garantida a realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação.

Parágrafo único. O órgão ambiental competente, verificando que a atividade ou empreendimento não é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente, definirá os estudos ambientais pertinentes ao respectivo processo de licenciamento.

Nota-se que a supracitada exigência de EIA/RIMA é para empreendimentos potencialmente causadores de significativa degradação do meio ambiente. A listagem dessas atividades ou desses empreendimentos está posta no Anexo 1 da Resolução 237/97; incluindo no item Atividades diversas: parcelamento do solo; **e distrito e pólo industrial.**

Os possíveis impactos do caso em questão merecem um estudo técnico, respeitando os Princípios da Precaução e Prevenção.

Com efeito, este(s) princípio(s) reforça(m) a regra de que as agressões ao ambiente, uma vez consumadas, são, normalmente, de reparação difícil, incerta e custosa, e pressupõem uma conduta genérica in dubio pro ambiente.

Ainda, Canotilho e Morato Leite esclarecem sobre a aplicação de tais princípios:

Ora, as dúvidas sobre perigosidade de uma determinada ação para o ambiente podem existir em várias circunstâncias: ou quando ainda não se verificaram quaisquer danos decorrentes de uma determinada actividade, mas se receia, apesar da falta de provas científicas, que possam vir a ocorrer; ou então quando, havendo já danos provocados ao ambiente, não há provas científicas sobre qual a causa que está na origem dos danos, ou sobre o nexo de causalidade entre uma determinada causa possível e os danos verificados. Em qualquer destes casos de dúvida, o princípio da precaução impõe, por previdência, que sejam tomadas medidas cautelares relativamente às actividades, aos produtos, aos pro-

<sup>249</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Ed. 17 ed. Rev. Atual. E ampl., 2009. p.234

jetos ou instalações “suspeitas” de ter provocado um dano, ou de poder vir a provocá-lo. Essas medidas podem ser tão variadas como proibições, recusas de licenciamento, embargos, notificações, monitorizações, obrigações de registro, financiamento de ações de investigação, ou informação do público.<sup>250</sup>

Os Princípios da Precaução e da Prevenção guardam semelhança enquanto visam a evitar ou a mitigar os danos ambientais. Ambos fundamentam o Estudo Prévio de Impacto Ambiental, que é indubitavelmente exigível, conforme Jurisprudência abaixo:

AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - MEIO AMBIENTE - EXTRAÇÃO E ENVASE DE ÁGUA MINERAL - AUSÊNCIA DE PRÉVIO ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL - SUSPENSÃO DA ATIVIDADE - EXEGESE DO ART. 225 DA CRFB. **A ausência de prévio estudo de impacto ambiental à instalação de atividade potencialmente poluidora**, consistente na extração e envase de água mineral, e a incerteza quanto ao cumprimento de todas as exigências protetivas, ensejam a obstaculização do empreendimento. AÇÃO CIVIL PÚBLICA - LIMINAR - ATIVIDADE INDUSTRIAL - DANOS AO MEIO AMBIENTE - INCERTEZA - **APLICABILIDADE DOS PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO E DA PRECAUÇÃO**. O princípio da prevenção aplica-se aos casos em que se dispõe de informações conhecidas, certas ou provadas sobre o risco da atividade ou comportamento, são hipóteses em que há perigo concreto. A precaução, por sua vez, está voltada às hipóteses de perigo abstrato, onde o risco é hipotético ou incerto, de modo que, havendo dúvida quanto aos danos da atividade, esta sorve em favor do bem ambiental.

(Agravo de Instrumento n. 2007.011758-8, de Joinville, Primeira Câmara de Direito Público, Tribunal de Justiça de Santa Catarina, Relator: Volnei Carlin, DJ: 08/01/2008)

E, no mesmo sentido, reafirmando a indisponibilidade da elaboração de EIA/RIMA:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL - DESAPROPRIAÇÃO DE ÁREA CUJA TITULARIDADE DO DOMÍNIO É DESCONHECIDA - PAGAMENTO FEITO ÀQUELE QUE NÃO É O PROPRIETÁRIO DO IMÓVEL - **FALTA DE ELABORAÇÃO DE EIA/RIMA ANTES DA DESAPROPRIAÇÃO DE ÁREA PARA TRANSFORMAÇÃO EM DISTRITO INDUSTRIAL** - FALTA DE ANÁLISE DE DOCUMENTAÇÃO PELO ÓRGÃO AMBIENTAL-IN ADMISSIBILIDADE. RECURSOS OFICIAL E VOLUNTÁRIO AOS QUAIS SE NEGA PROVIMENTO.

(Apelação Com Revisão 5298255000, de Cajuru, Câmara Especial de Meio - Ambiente, Tribunal de Justiça de São Paulo, Relator(a): Regina Capistrano, DJ: 23/10/2008)

Para que o empreendimento respeite o procedimento previsto pela

<sup>250</sup> **Direito Constitucional ambiental brasileiro** / José Joaquim Gomes Canotilho, José Rubens Morato Leite (organizadores). São Paulo: Saraiva, 2007. (p.42) Vários autores.

Resolução 237/1997 do CONAMA, sob a ótica do Princípio da Precaução e da Prevenção, considerando as características do empreendimento, faz-se necessária a realização do Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) para as obras pretendidas.

### **Do Licenciamento Ambiental e exigência de EIA/RIMA para aprovação de Distrito Industrial**

O Distrito Industrial, por se tratar de atividade potencialmente poluidora, enquadra-se no rol das atividades sujeitas ao licenciamento ambiental da Resolução CONSEMA 03/08, sendo submetido ao prévio e necessário Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental pelas características do empreendimento, independentemente do porte, nos termos a seguir descritos:

Resolução CONSEMA 03/08:

Art. 1º - Aprovar a Listagem das Atividades Consideradas Potencialmente Causadoras de Degradação Ambiental passíveis de licenciamento ambiental pela Fundação do Meio Ambiente - FATMA, anexa.

[...]

**LISTAGEM DAS ATIVIDADES CONSIDERADAS POTENCIALMENTE CAUSADORAS DE DEGRADAÇÃO AMBIENTAL**

**LISTAGEM DE ATIVIDADES - CLASSIFICAÇÃO**

[...]

#### **71 - ATIVIDADES DIVERSAS**

##### **71.21.00 - Distrito Industrial**

Pot. Poluidor/Degradador : Ar: G Água: G Solo: G Geral: G

Porte AU <= 50: pequeno

AU >= 100 : grande

os demais médio

- Distrito Industrial

Pot. Poluidor/Degradador : Ar: G Água: G Solo: G Geral: G

Porte AU <= 50 : pequeno (EIA)

AU >= 100 : grande (EIA)

os demais: médio (EIA)

Deste modo, o parcelamento do solo para fins de constituição de distrito industrial, além dos documentos listados no art. 18 da Lei n. 6.766/79, exigirá

EIA/RIMA e, em conformidade com os resultados deste Estudo, as licenças ambientais expedidas pela Fundação do Meio Ambiente (FATMA), conforme os termos da resolução 237/1997 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), transcrita abaixo:

Art. 2º - A localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão ambiental competente, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.  
§ 1º - Estão sujeitos ao licenciamento ambiental os empreendimentos e as atividades relacionadas no Anexo 1, parte integrante desta Resolução.

[...]

#### ANEXO 1

#### ATIVIDADES OU EMPREENDIMENTOS SUJEITOS AO LICENCIAMENTO

[...]

- Atividades diversas
- Parcelamento do solo
- Distrito e polo industrial

#### Da exigência da autorização de corte:

Quando for o caso, deverá o interessado solicitar, após concedida a licença ambiental prévia (LAP), à autorização de corte de vegetação (AuC), a ser concedida pelo órgão ambiental competente conjuntamente com a licença ambiental de instalação (LAI), a qual trará, como principal vantagem ao empreendedor maior agilidade dos serviços e trâmite dos processos, integração e disponibilização de informações e consequente melhoria do sistema de gestão ambiental.”<sup>251</sup>

251 FATMA - Licenciamento Ambiental: SINFAT - Disponível em: <[http://www.fatma.sc.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=51](http://www.fatma.sc.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=51)> Acesso em: 20/8/2009. No tocante à vegetação passível de corte, se a área/gleba a ser parcelada possuir vegetação nativa, recomendamos algumas observações aplicáveis ao parcelamento de solo em geral e extensível aos distritos industriais: 1. deverá ser respeitado o limite mínimo de 20% da área total do empreendimento Distrito Industrial a título de área verde, conforme determina o Decreto Estadual 5.835/02.

b.1. Se a área loteada possuir vegetação secundária em estágio inicial de regeneração: deverá seguir a mesma exigência da Resolução Conjunta IBAMA/FATMA 01/95;

b.2. Se a área loteada possuir vegetação secundária em estágio médio de regeneração: quanto ao desmate urbano desta vegetação, conforme prevê os arts. 17 e 31, da Lei n. 11.428/06 (Lei da Mata Atlântica), destacamos duas situações:

Para fins de loteamento ou qualquer edificação em perímetros urbanos aprovados até a data da Lei, deverá ser mantido 30% da área total coberta por esta vegetação.

Para perímetros urbanos aprovados após a data da Lei, deverão ser mantidos 50% da área total coberta por esta vegetação, devendo ser observado, nesta hipótese, o art. 17 a título de compensação para desmate, ou seja, igual área desmatada deverá ser preservada com as mesmas características ecológicas no mesmo Município ou região



CIVIL E AMBIENTAL. IBAMA. AUTORIZAÇÃO PARA TRANSPORTE DE PRODUTOS FLORESTAIS - ATPF. DESCABIMENTO. IRREGULAR SUPRESSÃO DE MADEIRA.

- Irregularidade da supressão da madeira a ser transportada, anterior à autorização do órgão ambiental e carente de Licença Ambiental de Instalação do Distrito Industrial (cuja imperiosidade impediu a emissão de Licença Ambiental Prévia com dispensa da emissão de Licença Ambiental Industrial pela empresa em questão, uma de suas unidades industriais).
- Expedição de ATPF que não constitui mera formalidade, já que, em razão do crescente problema do desmatamento progressivo das florestas brasileiras, patrimônio nacional (art. 225, § 4º da CF), bem como da importância da preservação do meio ambiente de maneira geral, faz-se necessário o máximo rigor na fiscalização e no controle do transporte de madeira. Imperiosidade da sua existência. Inteligência dos arts. 2º e seguintes da Portaria IBAMA n.º 44-N, de 06 de abril de 1993.
- Inexistência de ATPF que, a contrario sensu, além de dificultar a fiscalização e o controle do transporte, pode acarretar danos irreversíveis ao meio ambiente, ao inviabilizar a verificação da origem da madeira. Precedentes jurisprudenciais.
- Improvimento do agravo de instrumento.

(Agravo de Instrumento 2005.04.01.050813-0/SC, Terceira Turma, Tribunal Regional Federal da Quarta Região, Relator: Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz, DJ:20/02/2006.)

Frente aos dispositivos supracitados, **não resta dúvida de que o distrito industrial necessita formalizar licenciamento da FATMA e autorização de corte (quando houver) para que opere legalmente.**

Por cautela, vale salientar que realizado o EIA/RIMA e concedida a licença ambiental, ainda assim admite-se eventual ocorrência de embargo à atividade industrial, pois não há direito adquirido se tratando de Direito

---

metropolitana;

b.3 Se a área loteada possuir vegetação secundária em estágio avançado de regeneração: quanto ao desmate urbano desta vegetação, conforme prevê os arts. 17, 21 e 30 da Lei n. 11.428/06 (Lei da Mata Atlântica), destacamos duas situações:

Para fins de loteamento ou qualquer edificação para perímetros urbanos aprovados até a data desta Lei, deverá ser mantido 50% da área total coberta por esta vegetação, devendo ainda ser observado o art. 17 a título de compensação pelo desmate, ou seja, igual área desmatada deverá ser preservada com as mesmas características ecológicas no mesmo Município ou região metropolitana.

Para perímetros urbanos aprovados após a data desta Lei, é vedada a supressão em estágio avançado para fins de loteamento ou edificação.

1ª OBS: Em conformidade com o disposto no Decreto Estadual 5.835/02, haverá a necessidade do empreendedor – público e privado - proceder em Termo de Averbação no Cartório de Registro de Imóveis da cobertura florestal existente correspondente a, no mínimo, 20% da área total do imóvel quando necessitar de corte de vegetação nos estágios médio ou avançado de regeneração. Portanto, 20% dos 35% acima referidos, será o percentual mínimo destinado à área verde situada em loteamento urbano.

2ª OBS: A Instrução Normativa n. 24 da FATMA, com base no art. 4º e 17 do Decreto Federal n. 5.300/04, exige a averbação de uma área coberta de vegetação igual à da área a ser desmatada (vegetação nativa em qualquer estágio sucessional) em se tratando de município integrante da Zona Costeira.

3ª OBS: Em ambos os percentuais (30 e 50% da área total coberta por esta vegetação), deverá ser respeitado o limite mínimo previsto no art. 1º, inc. I, do Decreto Estadual n. 5.835/02 correspondente a 20% da área total do imóvel (e não da área coberta com vegetação) com cobertura florestal existente, em estágios médio e/ou avançado de regeneração, sob a área objeto do loteamento ou edificação. É importante observar que 20% da área total do imóvel poderá ser superior a 30 ou 50% da área total coberta por vegetação, daí a importância de utilizar-se o índice mais restritivo em prol do meio ambiente.

Ambiental, amparado por normas e interesse públicos. Havendo certeza do dano ambiental, este deve ser prevenido, como demonstra Jurisprudência do Tribunal de Justiça de Santa Catarina:

APelação CÍVEL EM MANDADO DE SEGURANÇA - POLÍCIA AMBIENTAL - EMBARGO À ATIVIDADE INDUSTRIAL - POLUIÇÃO DO MEIO AMBIENTE VERIFICADA - TRANSBORDO DE RESÍDUOS NA CORRENTE HÍDRICA - CONTAMINAÇÃO DO RIO (RIO TAIPA) QUE ABASTECE O MUNICÍPIO - LAUDOS TÉCNICOS APONTANDO OS ÍNDICES DE POLUENTES SUPERIORES AOS NÍVEIS ADMITIDOS - IMPLEMENTAÇÃO DE MEDIDAS TRATATIVAS QUE NÃO SE MOSTRARAM EFICIENTES À CESSAÇÃO DO ABALO AMBIENTAL - PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO - LEGALIDADE DO ATO - SEGURANÇA NEGADA - RECURSO DESPROVIDO.

(Apelação Cível em Mandado de Segurança n. 2008.031298-5, de Santa Cecília, Quarta Câmara de Direito Público, Tribunal de Justiça de Santa Catarina, Relator: José Volpato de Souza, DJ: 04/06/2009)

“Havendo risco de danos irreversíveis ao meio ambiente, a validade do auto de embargo de obra ou atividade e a suspensão do alvará de licença não têm como pressuposto a prévia instauração de processo administrativo”

(ACMS n. 2003.016040-0, de São José, rel. Des. Newton Trisotto, DJ: 24/11/03).

### **Da anuência da Secretaria de Estado do Planejamento para aprovação de Distrito Industrial**

O provimento n. 14/93 da Corregedoria Geral de Justiça de Santa Catarina exigia a licença da Secretaria de Estado do Planejamento e da Fazenda (SEPLAN). Porém, tal provimento considera-se tacitamente revogado por outro mais atual: O provimento n. 75/98 da Corregedoria Geral de Justiça de Santa Catarina, que versa sobre mesma matéria:

Art. 3º- Também será exigida apresentação da anuência prévia do Estado, através da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente - SDM, em casos previstos na Lei nº 6.063, de 24.05.82, quais sejam:

I - localizados em áreas de interesse especial definidas pelo Estado e pela União, tais como:

- as destinadas à instalação de distritos e áreas industriais.

A versão atualizada em 4/8/2009 do Código de Normas da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de Santa Catarina no mesmo sentido confirmou a exigência para lotes destinados à instalação de distritos industriais. Expõe o artigo extraído da Seção X, referente ao Parcelamento do Solo:

Art. 851. Para a abertura de matrículas de lotes de parcelamento exigir-se-ão, ainda, os seguintes documentos:

I - aprovação municipal urbanística;

II - original do projeto aprovado, quando a aprovação do desmembramento derivar da aprovação da edificação;

III - anuência da FATMA, se a gleba localizar-se em áreas litorâneas, numa faixa de dois mil metros a partir das terras de marinha; e

**IV - licença da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social, Urbano e Meio Ambiente** em projetos de parcelamento, quando:

a) localizados em áreas de interesse especial, assim definidas pelo Estado ou pela União, tais como as necessárias à preservação do meio ambiente; as que dizem respeito à proteção aos mananciais ou ao patrimônio cultural, artístico, histórico, paisagístico e científico; as reservadas para fins de planejamento regional e urbano; e as **destinadas à instalação de distritos e áreas industriais;**

Porém, a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social, Urbano e Meio Ambiente era assim denominada no vigor de gestão estadual anterior. Atualmente, é conhecida como “Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável” (SDS) e tem suas atribuições modificadas, não sendo mais responsável por anuir projetos de parcelamento de solo.

Desde 2007 a Secretaria de Estado do Planejamento passou a ser a responsável por conceder anuência aos projetos de parcelamento do solo urbano, de acordo com a Lei Complementar n. 381, que dispôs sobre a estrutura organizacional da Administração Pública no Estado de Santa Catarina:

## CAPÍTULO V

### Das Secretarias de Estado Setoriais

#### SEÇÃO I

##### Da Secretaria de Estado do Planejamento

**Art. 56.** À Secretaria de Estado do Planejamento, como órgão central dos sistemas de Planejamento e Orçamento, Informações Estatísticas, de Gestão Organizacional e de Geografia e Cartografia, compete:

[...]

**XVI - promover o uso racional e a ocupação ordenada do solo catarinense, com atenção especial àquelas áreas indispensáveis à manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado;**

**XVII - desenvolver ações que promovam a adequação dos instrumentos jurídicos e urbanísticos ao que prescreve o Estatuto**

da Cidade;

XVIII - apoiar a elaboração de planos diretores de desenvolvimento municipal;

XIX - dar anuência ao parcelamento do solo urbano;

XX - coordenar a gestão do Programa de Desenvolvimento Regional e Municipal - PRODEM e do Programa Operacional do Fundo de Desenvolvimento Municipal - PROFDM; e

XXI - apoiar e orientar as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional na execução e implementação dos programas, projetos e ações descentralizadas e desconcentradas, articuladamente com os respectivos órgãos centrais sistêmicos.

**É este, portanto, o dispositivo correto a ser empregado quanto ao órgão a quem se deve pedir anuência para parcelamentos do solo.**

Conclui-se, ante o exposto, que além das exigências do art. 18 da Lei n. 6.766/79, por se tratar de área de interesse especial e potencialmente poluidora, deve ser providenciado:

1. o licenciamento ambiental por intermédio da apresentação do prévio e necessário Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA);
2. a autorização de corte de vegetação (quando for o caso); e
3. a anuência da Secretaria de Estado do Planejamento .

## **2.7 PESQUISA N. 10/10 - COMARCA DE PALMITOS**

PLANO DIRETOR – APP - critério menos restritivo – código florestal - lei n. 6.766, do parcelamento do solo – suplementariedade legislativa – princípio da proibição do retrocesso ecológico – ADIN – legitimidade do representante do ministério público

### **Pergunta**

Recentemente, o Município de Palmitos aprovou um novo Plano Diretor. Entre alguns problemas que verifiquei na novel legislação, consta que os limites mínimos a serem observados na ocupação de terrenos na área urbana, ao longo dos rios ou do curso hídrico, deverá respeitar uma faixa entre 5 e 10 metros. Qual a estratégia sugerida pelo Centro para atacar estes novos Planos Diretores?

## Resposta

O caso descrito fere o ordenamento jurídico, uma vez que o plano diretor foi criado desatendendo, em tese, aos princípios constitucionais de preservação ao meio ambiente e em inobservância a outras leis de abrangência nacional que versam sobre os limites da ocupação do solo, tais como Código Florestal e Lei do Parcelamento do Solo Urbano.

Ao legislar de forma menos restritiva e proceder à diminuição da faixa de área de preservação, compromete-se o direito à sadia qualidade de vida da coletividade, pelo que o referido Diploma Legal apresenta dispositivos formal e materialmente inconstitucionais, pois ofendem:

a) as regras de competência legislativa dispostas no art. 24, VI, e § 2º, c/c art. 30, II, ambos da CRFB/88,

b) o princípio do meio ambiente equilibrado, disposto no art. 225 da Carta Magna.

Quando se fala em “legislação concorrente”, está-se a pressupor a atividade legislativa de todos os entes federativos mencionados no *caput* do art. 24. Equivale a dizer: tanto a União, os Estados e o Distrito Federal podem editar leis que tratem, por exemplo, de florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição.

Em relação aos Municípios, compreende-se que o art. 30, II, pacificou-se o entendimento jurisprudencial e doutrinário no sentido de que esta mesma atribuição legislativa foi estendida, em matéria ambiental, aos Municípios, porém está adstrito apenas a suplementar as normas estaduais e federais.

É evidente, contudo, que essa legitimação conjunta para legislar não pode ser desordenada e à disposição irrestrita da mera vontade do legislador federal, estadual e distrital. Conforme o ensinamento de Ives Gandra Martins, “Na competência concorrente, [os entes federativos] atuam sobre a mesma matéria e nos mesmos campos sem conflito”. A fórmula da chamada “legislação concorrente” é dada por Gilmar Mendes, Inocêncio Coelho e Paulo Gonet:

A Constituição Federal prevê, além de competências privativas, um condomínio legislativo, de que resultarão normas gerais a serem editadas pela União e normas específicas editadas pelos Estados-membros.

[...]

A divisão de tarefas está contemplada nos parágrafos do art. 24, de onde se extrai que cabe à União editar normas gerais - i. é, normas não exaustivas, leis-quadro, princípios amplos, que traçam um plano, sem descer a pormenores. Os Estados-membros e o Distrito Federal podem exercer, com relação às normas gerais, competência suplementar (art. 24, § 2º), o que significa preencher claros, suprir lacunas. Não há falar em preenchimento de lacuna, quando o que os Estados ou o Distrito Federal fazem é transgredir lei federal já existente [grifo acrescido].

Como se observa, cabe aos Municípios em relação aos Estados e à União tão somente acrescentar pormenores e suprir lacunas, sendo-lhe absolutamente vedado editar normas gerais já traçadas na esfera federal, muito embora lhe seja autorizado editar normas complementares mais restritivas.

Ademais, ganha corpo, no ordenamento jurídico pátrio, conforme moderno entendimento doutrinário e jurisprudencial, o princípio constitucional da **proibição do retrocesso ecológico**, previsto, de forma implícita, por força da norma extensiva do art. 4º da Constituição Estadual Catarinense e art. 5º, § 2º, da CF/88, como mecanismo de defesa e segurança jurídica ante o risco de supressão de direitos constitucionais já reconhecidos, porém não irrestritamente protegidos por institutos próprios, tais como o direito adquirido, o ato jurídico perfeito, a coisa julgada ou ainda o reconhecido *status* de cláusula pétreia.

Vale lembrar que este princípio justificou, entre outros fundamentos, a representação elaborada pelos Ministérios Públicos Estadual e Federal e consequente ajuizamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Procurador-Geral da República contra alguns dispositivos do indigitado Código Ambiental Catarinense, Lei Estadual n. 14.675/09, de forma especial em face do disposto no seu art. 114 e incisos, os quais reduziram a área de preservação permanente no entorno de cursos d'água com largura inferior a 5 metros para cinco metros e aqueles com largura entre 5 e 10 metros, fixou a faixa de preservação em 10 metros, isto às margens de propriedades de até 50 ha em áreas rurais ilicitamente ocupadas, ambos contrariando as disposições do art. 2º da Lei n. 4.771/65, ação esta *sub judice* perante a Suprema Corte de Justiça do país.

Dado o caráter superveniente da norma guerreada em relação às federais afetadas e em vista da sua pretensão, em tese, de reger atos futuros (ocupações, licenciamentos, etc) com o intuito não apenas de consolidar irregularidades mas também regular atos ilegais e inconstitucionais futuros, torna-se ainda mais extenso o prejuízo ambiental à coletividade e o retrocesso ecológico em vista de sua edição.

Em artigo sobre a burla a princípios urbanísticos, José Costa conclui sobre as normas municipais menos restritivas:

O padrão, nessas circunstâncias é, assim, o divórcio imperdoável da ordem urbanística que sofre a eiva da inconstitucionalidade, resultado da ignorância irresponsável dos princípios mais comensuráveis de direito constitucional geral, urbanístico e ambiental engendrados desde a Carta da República de 1988.<sup>252</sup>

Primeiramente, a regra geral é a de que as construções próximas a águas correntes devem observar o disposto pelo Código Florestal, em seu art. 2º, que determina qual o distanciamento mínimo, dependendo da largura do curso da água. Cabe destacar o parágrafo único deste dispositivo, que esclarece quanto à regra de observância dessas normas federais pelos planos diretores dos Municípios:

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

Vale lembrar que, em atenção à regra de competência concorrente para legislar sobre matéria ambiental, prevista nos arts. 24 e pars. c/c art. 30, inc. II, ambos da CRFB/88<sup>253</sup>, compreende-se que, na definição dos limites mínimos a serem observados na ocupação do solo ao longo de cursos d'água, deverá ser respeitada a regra da obrigatoriedade suplementariedade legislativa municipal em relação à federal (Lei n. 4771/65), não podendo, portanto, aquela ser menos restritiva que esta. Como salienta o constitucionalista Pinto Ferreira, "Suplementar significa suprir as lacunas, deficiências ou vazios existentes na legislação federal ou estadual", portanto, não se confundindo com o intuito de contrariedade, como se apresenta a norma municipal em estudo.

Conforme a Nota Técnica n.03/06, que tratava de Planos Diretores, elaborada em 2005 pelo Procurador de Justiça Jacson Corrêa, à época Coordenador-Geral do Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente:

Resolve: Remeter aos municípios que tiverem concluídos a elaboração, adequação do seu Plano Diretor ou aqueles que comprovadamente estiverem em processo de elaboração, adequação do seu Plano Diretor [...]

1.1 **fica vedado** qualquer ato de exploração (p.ex. **quaisquer**

252 COSTA, José Kalil de Oliveira e. - à época 3º Promotor de Justiça de MS da Capital. Artigo: **Leis Municipais Urbanísticas e Burla aos Princípios Urbanísticos.**

253 BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, Senado, 1998. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm). Acesso em: 8/4/2010.

**espécies de construções**, ressalvadas as reformas necessárias à conservação das edificações já existentes) e autorização via alvará ou qualquer outro ato administrativo para realização de obras, serviços e atividades **na faixa de preservação permanente que constitui a mata ciliar definida pelo Código Florestal**;(grifou-se)

Extrai-se desta Nota Técnica o reforço quanto à aplicação da metragem mínima da margem de rios ou mananciais estabelecida pelo Código Florestal.

Esta Nota Técnica, portanto, é a diretriz básica e geral adotada pelo Centro de Apoio do Meio Ambiente no trato da matéria.

Tratando-se de áreas urbanas consolidadas, em relação às hipóteses de exceção, mais recentemente, em Seminário denominado “Delimitação de APPs em Áreas Urbanas Consolidadas”, evento ocorrido em 25/6/07, que contou com a participação de 48 promotores e procuradores do Ministério Público Catarinense, ficaram definidas algumas diretrizes mais específicas no âmbito das áreas urbanas a serem preservadas.

Conforme o enunciado n. 3, que trata da delimitação das áreas urbanizadas, de interesse ecológico e de risco e da possibilidade de flexibilização do art. 2º do Código Florestal:

Na hipótese de áreas urbanizadas, será admitida a flexibilização das disposições constantes no art. 2º do Código Florestal, desde que observado o limite mínimo previsto no disposto no inc. III da Lei 6.766/79 (quinze metros) bem como a ausência de interesse ecológico relevante e situação de risco .

Este seria o critério mais flexível aplicável, **contudo somente para áreas urbanizadas (ou urbanas consolidadas)**, atentando-se para o conceito de área urbana consolidada previsto na resolução 303/02, art. 2º, inc. XIII, não podendo ser aplicado como regra-geral. O Plano Diretor deve observar o Princípio Ambiental da Proibição do Retrocesso Ecológico e a regra da complementariedade às normas federais já existentes, extraindo delas os critérios urbanísticos mínimos exigíveis.

Cumprе destacar que a regra menos restritiva prevista nos enunciados citados possui suporte legal não apenas na Lei do Parcelamento do Solo Urbano mas também absoluta sintonia com o art. 9º da Resolução 369/06 do CONAMA<sup>254</sup>, que trata justamente dos casos excepcionais, de utilidade pública,

<sup>254</sup> Resolução 369/06 CONAMA, art. 9º A intervenção ou supressão de vegetação em APP para a regularização fundiária sustentável de área urbana poderá ser autorizada pelo órgão ambiental competente, observado o disposto na Seção I desta Resolução, além dos seguintes requisitos e condições: (...) III - ocupação inserida em área urbana que atenda aos seguintes critérios: a) possuir no mínimo três dos seguintes itens de infra-estrutura urbana implantada: malha viária, captação de águas pluviais, esgotamento sanitário, coleta de resíduos sólidos, rede de abastecimento de água, rede de distribuição de energia; b) apresentar densidade demográfica superior a cinquenta habitantes por hectare;



interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente (APP).

Portanto, ante as normas expostas, o caminho adequado parece ser, no caso específico, a propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade, uma vez que o Plano Diretor não definiu nem delimitou, nos termos do art. 9º da resolução CONAMA 369/06, a área urbanizada ou área urbana consolidada do Município para alcançar-lhe tratamento específico e também não respeitou sequer o distanciamento mínimo de 15 metros dos cursos d'água como área não edificável, conforme previsto na Lei do Parcelamento do Solo. Conclui-se, portanto, que o respectivo Plano fere frontalmente a legislação federal e os limites da suplementariedade prevista no art. 30, II, da Constituição da República Federativa do Brasil, além de ferir o Princípio da Proibição do Retrocesso Ecológico, tanto em relação à regra do Código Florestal quanto à exceção da Lei do Parcelamento e Resolução 369/02.<sup>255</sup>

---

IV - localização exclusivamente nas seguintes faixas de APP: a) nas margens de cursos de água, e entorno de lagos, lagoas e reservatórios artificiais, conforme incisos I e III, alínea "a", do art. 3º da Resolução CONAMA n. 303, de 2002, e no inciso I do art. 3º da Resolução CONAMA n. 302, de 2002, devendo ser respeitadas faixas mínimas de 15 metros para cursos de água de até 50 metros de largura e faixas mínimas de 50 metros para os demais; b) em topo de morro e montanhas conforme inciso V, do art. 3º, da Resolução CONAMA n. 303, de 2002, desde que respeitadas as áreas de recarga de aquíferos, devidamente identificadas como tal por ato do poder público; c) em restingas, conforme alínea "a" do IX, do art. 3º da Resolução CONAMA n. 303, de 2002, respeitada uma faixa de 150 metros a partir da linha de preamar máxima; V - ocupações consolidadas, até 10 de julho de 2001, conforme definido na Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001 e Medida Provisória n. 2.220, de 4 de setembro de 2001; VI - apresentação pelo poder público municipal de Plano de Regularização Fundiária Sustentável que contemple, entre outros: a) levantamento da sub-bacia em que estiver inserida a APP, identificando passivos e fragilidades ambientais, restrições e potencialidades, unidades de conservação, áreas de proteção de mananciais, sejam águas superficiais ou subterrâneas; b) caracterização físico-ambiental, social, cultural, econômica e avaliação dos recursos e riscos ambientais, bem como da ocupação consolidada existente na área; c) especificação dos sistemas de infra-estrutura urbana, saneamento básico, coleta e destinação de resíduos sólidos, outros serviços e equipamentos públicos, áreas verdes com espaços livres e vegetados com espécies nativas, que favoreçam a infiltração de água de chuva e contribuam para a recarga dos aquíferos; d) indicação das faixas ou áreas que, em função dos condicionantes físicos ambientais, devam resguardar as características típicas da APP, respeitadas as faixas mínimas definidas nas alíneas "a" e "c" do inciso IV deste artigo; e) identificação das áreas consideradas de risco de inundações e de movimentos de massa rochosa, tais como, deslizamento, queda e rolamento de blocos, corrida de lama e outras definidas como de risco; f) medidas necessárias para a preservação, a conservação e a recuperação da APP não passível de regularização nos termos desta Resolução; g) comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores; h) garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos de água; e i) realização de audiência pública. § 1º O órgão ambiental competente, em decisão motivada, excepcionalmente poderá reduzir as restrições dispostas na alínea "a", do inciso IV, deste artigo em função das características da ocupação, de acordo com normas definidas pelo conselho ambiental competente, estabelecendo critérios específicos, observadas as necessidades de melhorias ambientais para o Plano de Regularização Fundiária Sustentável. § 2º É vedada a regularização de ocupações que, no Plano de Regularização Fundiária Sustentável, sejam identificadas como localizadas em áreas consideradas de risco de inundações, corrida de lama e de movimentos de massa rochosa e outras definidas como de risco. § 3º As áreas objeto do Plano de Regularização Fundiária Sustentável devem estar previstas na legislação municipal que disciplina o uso e a ocupação do solo como Zonas Especiais de Interesse Social, tendo regime urbanístico específico para habitação popular, nos termos do disposto na Lei n. 10.257, de 2001. § 4º O Plano de Regularização Fundiária Sustentável deve garantir a implantação de instrumentos de gestão democrática e demais instrumentos para o controle e monitoramento ambiental. § 5º No Plano de Regularização Fundiária Sustentável deve ser assegurada a não ocupação de APP remanescentes.

255 Vale destacar que os enunciados das apps urbanas receberam recentemente a chancela do Conselho Superior do Ministério Público no procedimento nos autos do Procedimento Preparatório n. 211/2007 - 3º PJ de Concórdia, Protocolo CSMP n. 11487, Relator: Conselheiro Narcísio Geraldino Rodrigues, cuja emenda: "Procedimento Preparatório. Defesa do Meio Ambiente. Expedição de licenças, por Poder Público Municipal, para construção em área de preservação permanente, no perímetro urbano, com base em Lei Complementar Municipal que desatende os limites do Código Florestal Brasileiro (Lei n. 4.771/65). Em diligências, retificação e publicação de nova Lei Complementar Municipal, que, da mesma forma, desatende os limites do Código Florestal e também os quinze metros de área não edificável ao longo das águas correntes e dormentes previstos na Lei do Parcelamento do Solo (Lei n. 6.766/79). Arquivamento sob o fundamento da impossibilidade de cumprimento da legislação federal diante da histórica urbanização do Município às margens dos cursos d'água e descaracterização da mata ciliar, tornando a situação consolidada e irreversível. Aplicação, pelo município, do instituto da operação urbana consorciada, nos termos do

Cabe ressaltar a legitimidade do Promotor de Justiça para interposição da Ação Direta de Inconstitucionalidade. Nesse sentido, “O Tribunal de Justiça de Santa Catarina reconhece a legitimidade do membro do Ministério Público de primeiro grau”<sup>256</sup>:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MINISTÉRIO PÚBLICO. PROMOTOR DE JUSTIÇA. LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. INTELIGÊNCIA DO ART. 85, INC VII, DA LEI N. 12.069/2001. “São partes legítimas para propor a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal contestado em face desta constituição: [...] o Prefeito, a Mesa da Câmara ou um quarto dos Vereadores, **o representante do Ministério Público**, a Subseção da Ordem dos Advogados do Brasil e as associações representativas de classe ou da comunidade, quando se tratar de lei ou ato normativo municipal” (TJSC. ADI 2001.017099-0. RELATOR: DES. SILVEIRA LENZI. DJ: 19/12/2003.)

Finalmente, recomendamos, como modelo, a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2009.066078-6, a qual se encontra à disposição na *intranet*<sup>257</sup>, que versa sobre caso de estreita semelhança: Plano Diretor de Município que previa metragem inferior à estabelecida pelo Código Florestal.

## 2.8 PESQUISA N. 21/10 - COMARCA DE IMBITUBA - DATA: 10/5/2010

Loteamento - condomínio - áreas públicas - Estudo ambiental Simplificado - loteamento inferior a 100ha - licenciamento conjunto - Loteamento - tratamento de esgoto - trapiche

### Perguntas

1. É viável a concessão de loteamento fechado, quando essa modalidade de parcelamento de solo não é observada no Plano Diretor ou na legislação Municipal ?

2. É viável a exigência de confecção de estudo prévio de impacto am-

---

Estatuto das Cidades (Lei n. 10.257/01) e enunciados elaborados pelo Ministério Público Catarinense. Verificação de descumprimento da legislação federal e incorreto cumprimento dos referidos enunciados. Não homologação da promoção de arquivamento e remessa dos autos ao Senhor Procurador-Geral de Justiça para os fins do disposto no § 2º do art. 87 da LCE 197/00.”

256 BRÜNING, Raulino Jacó. REGO, Eduardo de Carvalho. **Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada por promotor de Justiça**. In Revista jurídica do Ministério Público Catarinense/ Publicação conjunta da Procuradoria-Geral de Justiça de Santa Catarina e da Associação Catarinense do Ministério Público, vol. VI, n.14, jan/jun 2009

257 Endereço eletrônico: [http://intranet.mp.sc.gov.br/intranet/conteudo/Consulta10.10-anexo-ADIN\\_2009.066078-6.pdf](http://intranet.mp.sc.gov.br/intranet/conteudo/Consulta10.10-anexo-ADIN_2009.066078-6.pdf)

biental para a concessão de loteamento fechado (empreendimento imobiliário de grande porte, localizado às margens de lagoa, com área de marinha e em zona de especial interesse ecológico) ?

3. Existe a possibilidade de exigência de licenciamentos ambientais distintos para a estação de tratamento de esgoto e trapiches previstos no empreendimento já por ocasião da concessão do processo de parcelamento do solo?

## Respostas

### **1. Primeiramente, cabe diferenciar os institutos referentes a loteamentos e o condomínio.**

O loteamento convencional é a espécie de parcelamento do solo prevista na Lei n.6.766/79, caracterizada pela divisão da gleba em lotes, com abertura, modificação, prolongamento ou ampliação de vias e logradouros públicos, que exige a transferência das áreas comuns e equipamentos comunitários ao Poder Público (Município).

O condomínio fechado, por sua vez, não é modalidade de parcelamento do solo, e sim uma forma de ocupação do espaço de uma gleba, em conformidade com a Lei n. 4.591/64 que dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. Nele, não existem logradouros públicos ou áreas comuns de livre acesso à população. “Tudo que integra o condomínio é de propriedade exclusiva dos condôminos, que não têm a obrigação legal de trasladar os espaços internos comuns ao Município, quando da aprovação e do registro do empreendimento.”<sup>258</sup> O art. 8º da Lei n.4.591/64 é destinado a propriedades horizontais de pequena dimensão, a fim de aumentar o coeficiente de edificação “em forma de vilas, sob regime condominial”<sup>259</sup> sem a implantação de arruamento.

Além desses, há um terceiro instituto denominado “loteamento fechado”, criado inicialmente com base no art. 3º do Decreto-Lei n. 271/67:

Art 3º Aplica-se aos loteamentos a Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, equiparando-se o loteador ao incorporador, os compradores de lote aos condôminos e as obras de infra-estrutura à

258 FREITAS, José Carlos de. **Da legalidade dos loteamentos fechados.** In Revista dos Tribunais. Ano 87. V. 750, abril de 1998. p.153

259 SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro** . 4. ed. Rev. E atual. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2006. p.352

construção da edificação.

§ 1º O Poder Executivo, dentro de 180 dias **regulamentará** este decreto-lei, especialmente **quanto à aplicação da Lei nº 4.591**, de 16 de dezembro de 1964, aos loteamentos, fazendo inclusive as necessárias adaptações.

§ 2º O loteamento poderá ser dividido em etapas discriminadas, a critério do loteador, cada uma das quais constituirá um condomínio que poderá ser dissolvido quando da aceitação do loteamento pela Prefeitura.

Todavia, ante a falta da regulamentação exigida pelo §1º deste dispositivo e a superveniência da Lei Lehmann (Lei n. 6.766/79), que disciplina o parcelamento do solo, a aplicação da Lei n. 4.591/64 aos loteamentos fechados fica prejudicada. Esse é o entendimento do Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente, compreendendo-se que tais empreendimentos violam substancialmente os objetivos e as diretrizes do art. 2º da Lei n. 10.257/01 (Estatuto das Cidades).

Legal ou não, identifica-se no termo “loteamento fechado” *contraditio in terminis*, pois “lotear” pressupõe o parcelamento do solo urbano e constituição de vias e logradouros públicos, nos termos do art.2º da Lei n.6.766/79, integrados à rede pública urbana, não condizendo com o fechamento do perímetro do empreendimento ou com o controle de acesso por não moradores.<sup>260</sup>

Aqueles que apontam a ilicitude dos loteamentos fechados<sup>261</sup> fundamentam-se na inconstitucionalidade da limitação ao direito de ir e vir e fechamento de vias e espaços públicos de uso comum do povo (como as áreas verdes, de arruamento ou institucionais). Conforme ensina Di Pietro<sup>262</sup>:

Consideram-se bens de uso comum do povo aqueles que, por determinação legal ou por sua própria natureza, podem ser utilizados por todos em igualdade de condições, sem necessidade de consentimento individualizado por parte da Administração.

Entretanto, o loteamento fechado é uma nova modalidade de uso do espaço, híbrida, pois mescla o parcelamento do solo e a exclusividade de áreas comuns, típica dos condomínios.

Tem-se usado muito a modalidade de loteamento reservado, ou fechado, à semelhança do conhecido condomínio fechado. O conceito é bem colocado por marco Aurélio S. Viana: “Loteamento fechado tem sido o termo escolhido por alguns para indicar o

260 HELENA, Eber Zoehler Santa. **Condomínio Urbanístico: De Lege Data, De lege Ferenda**. In Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico. Ano II, n.9. (dez/jan. 2007) Porto Alegre: Magister, 2005. p.54

261 FREITAS, José Carlos de. **Da legalidade dos loteamentos fechados**. In Revista dos Tribunais. Ano 87. V. 750, abril de 1998.

262 PIETRO, Sylvia Zanella. in **Curso de Direito Administrativo**, 19 ed. Ed. Atlas, p. 639

loteamento constituído na forma da Lei 6.766/79, por ela regido, mas que se afasta do loteamento tradicional porque as vias de circulação e os logradouros públicos, que passam ao domínio público, têm sua utilização assegurada apenas aos proprietários dos lotes, o que se faz mediante concessão ou permissão de uso”<sup>263</sup>

Apesar de estar consagrado o elemento diferenciador do loteamento fechado em relação aos condomínios, pois aquele necessita arruamento para viabilizar a divisão das quadras em lotes, não é pacífico o juízo quanto às áreas que podem ser consideradas de uso exclusivo dos proprietários.

A garantia de não violação do caráter público dessas áreas implica a utilização do regime de parcelamento urbano estabelecido pela Lei n. 6.766/79, especialmente quanto às áreas verdes e institucionais, pois estas visam ao bem-estar, à educação, à cultura, à saúde e ao lazer, devendo atender não só àqueles habitantes do loteamento mas também à coletividade.

A possibilidade de se aceitar este novo instituto fica, portanto, atrelada à aplicação da Lei n. 6.766/79, ao contrário do que previa o Decreto-Lei n. 271/67, considerando a presença de características oriundas do parcelamento do solo, além do objetivo de garantir a infraestrutura, as áreas comuns e os equipamentos urbanos necessários ao bem-estar social, nos limites fixados pela Lei do Parcelamento do Solo.

Toshio Mukai<sup>264</sup>, em análise sobre este tema, coletou o entendimento de diversos doutrinadores no sentido de conceber os “loteamentos fechados” como uma espécie de parcelamento urbano, submetido à Lei n. 6.766/79. Entre eles: Diogenes Gasparini<sup>265</sup>, Elvino Silva Filho<sup>266</sup> e Biasi Ruggiero<sup>267</sup>.

Decisões do Tribunal de Justiça de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul corroboram este entendimento:

DÚVIDA. OFÍCIO DO REGISTRO DE IMÓVEIS QUE ENCAMINHOU PROCEDIMENTO DE DÚVIDA QUANTO AO REGISTRO DO CHAMADO “CONDOMÍNIO HORIZONTAL DE LOTES”. EXPEDIENTE QUE TOMOU O CARÁTER NORMATIVO A PARTIR DE DECISÃO DO JUIZ DA VARA DOS REGISTROS PÚBLICOS. PRELIMINAR DE NÃO-CONHECIMENTO DO RECURSO AFASTADA. EVIDENTE INTERESSE DA PARTE EM VER RECONHECIDA A POSSIBILIDADE JURÍDICA DE PROSPERAR O SEU EMPREENDIMENTO NOS MOLDES EM

263 RIZZARDO, Arnaldo. *Promessa de Compra e Venda e Parcelamento do Solo Urbano: Leis 6766/79 e 9785/99*. 6 ed. Rev. Ampl. E atual. De acordo com o novo Código Civil – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003. p.49-50

264 MUKAI, Toshio. *Direito urbano e ambiental*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p.169-170

265 Em artigo intitulado “Loteamento em Condomínio”, 25 de abril de 1982 no Estado de São Paulo.

266 *Loteamento Fechado e Condomínio Deitado*, p.46.

267 RUGGIERO, Biasi. *Loteamento Fechado - Loteamento Burlado*. Revista do Advogado. AASP, n.18

QUE APRESENTADO NO ÁLBUM IMOBILIÁRIO. QUESTÃO MESMO DE SEGURANÇA JURÍDICA ANTE A INFORMAÇÃO DE EXISTÊNCIA DE OUTROS EMPREENDIMENTOS DE IGUAL MONTA SENDO APROVADOS EM OUTROS OFÍCIOS IMOBILIÁRIOS. CONDOMÍNIO HORIZONTAL DE LOTES. O DECRETO-LEI Nº 271/67, EM SEU ART. 3º, QUE EQUIPARA A FIGURA DO LOTEADOR À DO INCORPORADOR E A DO COMPRADOR DE LOTE AO CONDÔMINO DEVE SER INTERPRETADO DE FORMA A HARMONIZÁ-LO AO SISTEMA DA LEI Nº 6.766/79. NÃO SE VISLUMBRA, EM TESE, ÓBICE AO LOTEAMENTO FECHADO, DESDE QUE OBEDECIDAS AS EXIGÊNCIAS DA LEGISLAÇÃO - LEIS NºS 4.591/64 E LEI 6.766/79. CRIAÇÃO HÍBRIDA ACEITA PELA DOUTRINA E JURISPRUDÊNCIA. IMPOSSIBILIDADE, ASSIM, DE INSTITUIR CONDOMÍNIO DE LOTES, EM DESOBEDIÊNCIA ÀS RESTRIÇÕES DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL E FEDERAL QUE ESTABELECEM A RESERVA DE ESPAÇOS PÚBLICOS. APELO DESPROVIDO. (TJRS. AC n. 70020348199, Vigésima Câmara Cível, rel. Des. JOSÉ AQUINO FLORES DE CAMARGO, julgado em 21.11.2007 *in* TJSC. Agravo Regimental em Mandado de Segurança Processo: 2009.049646-6, de garopaba. Relator: Henry Petry Junior Data: 10/12/2009 )

Ao se tratar do cumprimento funcional das áreas verdes e institucionais nestes loteamentos fechados, apesar dos doutrinadores que entendem possível a concessão ou permissão do Município aos condôminos para que estes usem privativamente os espaços livres de uso comum<sup>268</sup>, este Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente defende a impossibilidade de privatização das áreas de uso comum, especialmente as áreas verdes e institucionais, tendo em vista a afetação pública gravada desde a aprovação do loteamento (art.17 da Lei n. 6.766/79) e a função de integração social. Nesse norte, foi julgado procedente o pedido de remoção de obstáculos que impediam o livre acesso às áreas de uso comum de um condomínio no Estado de São Paulo:

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA - LOTEAMENTO TRANSFORMADO EM CONDOMÍNIO FECHADO - AÇÃO CIVIL CABÍVEL, POIS TEM POR FINALIDADE A PROTEÇÃO**

**DE INTERESSES DIFUSOS E COLETIVOS DE QUE SÃO TITULARES UMA COMUNIDADE INDETERMINADA E INDETERMINÁVEL DE CIDADÃOS, QUE FICARAM PRIVADOS DA LOCOMOÇÃO NOS LIMITES INTERNOS DO LOTEAMENTO - LEI MUNICIPAL QUE, MEDIANTE CONCESSÃO DE USO, TRANSFERIU À RÉ A MANUTENÇÃO, CONSERVAÇÃO E REALIZAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS, ALI ESPECIFICADOS - TODAVIA, RESSALVA QUE A RÉ NÃO PODERÁ IMPEDIR A LOCOMOÇÃO DE QUALQUER PESSOA NAS ÁREAS INTER-**

268 [...] existem aqueles que defendam a possibilidade de desafetação e subsequente alienação, doação ou permuta, como sustenta minuciosamente Marco Aurélio Viana (1991,p.67-81). Justifica-se a posição com o argumento da livre disposição pelos Municípios de seus bens, fundado na autonomia administrativa, financeira e patrimonial que gozam tais entes. Essa tese vê-se hoje realçada após terem sido os Municípios alçados a membros da Federação, por força do art. 1º da Constituição de 1988, e não mais meras autarquias territoriais estaduais, como nas Constituições anteriores. (HELENA, Eber Zoehler Santa. **Condomínio Urbanístico: De Lege Data, De Lege Ferenda.** *In* Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico. Ano II, n.9. (dez/jan. 2007) Porto Alegre: Magister, 2005. p. 68)

**NAS DO LOTEAMENTO - TORNA-SE, POIS, INCOMPATÍVEL COMESSA GARANTIA CONSTITUCIONAL A CONSTRUÇÃO DE PORTÕES E/OU CANCELAS E O DESCUMPRIMENTO DESSA NORMA ACARREARÁ O CANCELAMENTO DA CONCESSÃO - AÇÃO PROCEDENTE - PROVIDO O RECURSO MINISTERIAL, PREJUDICADO O APELO DA RÉ (fls. 108/109)**

(TJSP. Ap 994071362482 (7217115000), de Itanhaém, Relator: Pires de Araújo, 11ª Câmara de Direito Público. DJ: 11/02/2008.)

Por outro lado, o desembargador Almeida de Melo, em acórdão afeto ao mesmo tema, relativizou: “Seria inadmissível a reserva de uma praia, mas é compreensível que vias internas de condomínio fechado sejam preservadas para o grupo de condôminos.”<sup>269</sup>

A fim de conciliar a segurança e o direito ao livre acesso às áreas de uso comum, em observância ao princípio da proporcionalidade, poder-se-ia optar pela disposição das áreas verdes e institucionais no exterior do loteamento, em área contígua, porém sem obstáculos como cancelas, cercas ou muros, permitindo o livre acesso e excepcionalmente caberia a concessão da Municipalidade quanto às áreas de arruamento, garantindo a vigilância privada daqueles lotes componentes do loteamento fechado.

Para os que compreendem o loteamento fechado como sendo um novo instituto doutrinariamente aceito como modalidade de parcelamento do solo, destacam a aplicação da Lei n. 6.766/79, viável mesmo sem a previsão em legislação municipal, porém diferindo do parcelamento do solo convencional pela possibilidade de concessão ou de permissão da Municipalidade em restringir o acesso público ao perímetro dos lotes, limitando também o acesso às ruas da propriedades, desde que não crie óbice à acessibilidade do público às áreas verdes (parques, jardins e preservação do patrimônio natural) e institucionais (equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares) que integram os espaços livres previstos no art. 17 da Lei n. 6.766/79.

2. Não. A resolução CONSEMA 03/2008, que lista as atividades sujeitas a licenciamento e especifica o tipo de estudo a ser realizado em cada uma delas determinou que somente para loteamentos de área superior a 100ha (cem hectares) o Estudo deverá ser o de Impacto Ambiental. Loteamentos de menor porte que se enquadrem nas características descritas pelo dispositivo transcrito abaixo devem ser submetidos ao Estudo Ambiental Simplificado.

<sup>269</sup> TJMG. Ag. Inst. 1.0148.06.040332-3/001(1) Numeração Única: 0403323-45.2006.8.13.0148. Relator: Dárcio Lopardi Mendes. Data do Julgamento: 17/8/2006.

## 71 - ATIVIDADES DIVERSAS

[...]

**71.11.00 - Parcelamento do solo urbano: Loteamento e/ou condomínio horizontal unifamiliar, localizado em municípios da Zona Costeira**, assim definidos pela legislação específica, ou em municípios onde se observe pelo menos uma das seguintes condições: a) não possua Plano Diretor; b) não exista sistema de coleta e tratamento de esgoto na área objeto do parcelamento. Loteamento e/ou condomínio horizontal unifamiliar com área superior a 100ha, dependem obrigatoriamente de licenciamento, independente da localização.

Pot. Poluidor/Degradador : Ar: P Água: M Solo: M Geral: M

Porte: AU <= 1 : pequeno (**EAS**)

AU >= 5 : grande (**EAS**), quando AU > 100Ha EIA

os demais: médio (**EAS**)

No caso concreto, por se tratar de loteamento localizado em Município integrante do Litoral Centro-Sul da Zona Costeira Catarinense<sup>270</sup>, está sujeito ao Estudo Ambiental Simplificado, que deve “abordar as inter-relações entre os componentes bióticos, abióticos e antrópicos do sistema afetado pelo empreendimento, obra ou atividade.”<sup>271</sup>

O Estudo Ambiental Simplificado deverá conferir o projeto em relação à observância dos limites estabelecidos pelo Código Florestal relativos à Área de Preservação Permanente e a outras normas ambientais aplicáveis.

Cumprе salientar que tanto o trapiche quanto a estação de tratamento de esgoto estão previstas no anexo da resolução CONSEMA n.03/08 como potencialmente poluidoras e dependentes de EAS ou de Relatório Ambiental Prévio:

33.13.11 - Plataformas de pesca, atracadouros e trapiches

Pot. Poluidor/Degradador: Ar: P Água : M Solo : M Geral: M

Porte: 50 <= AE <= 250 : pequeno (**RAP**)

250 < AE < 500 : médio (**RAP**)

AE >= 500 : grande (**RAP**)

[...]

34.31.11 - Sistema de coleta e tratamento de esgotos sanitários

Pot. Poluidor/Degradador Ar: M Água: G Solo: M Geral: G

Porte: Q <= 50 : pequeno (**RAP**)

50 < Q <= 400 : médio (**EAS**)

Q > 400 : grande (**EAS**)

270 Informação obtida da Tabela dos setores do GERCO, que classifica Imbituba no setor 4. Disponível em: <[http://www.sds.sc.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=28&Itemid=46&lang=](http://www.sds.sc.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=28&Itemid=46&lang=)> Acesso em: 28/5/2010

271 TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. **Licenciamento ambiental**. 2. ed. Niterói: Impetus, 2008. p.40



Paralelamente a estes instrumentos, o Estudo de Impacto de Vizinhança pode ser exigido de acordo com o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001), se assim estiver previsto em lei municipal:

Art. 36. Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal.

O EIV, direcionado à análise de empreendimentos urbanos, “especialmente as atividades não industriais”<sup>272</sup>, foi criado no Município de São Paulo em 1993. O decreto regulamentador (Decreto n. 36.613/96) traz, por exemplo, entre os empreendimentos sujeitos ao EIV, os residenciais de dimensão igual ou superior a 80.000m<sup>2</sup> (oitenta mil metros quadrados).

Mais importante instrumento de atuação no meio ambiente artificial na perspectiva de assegurar a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da Constituição Federal), o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) tem como objetivo compatibilizar a ordem econômica do capitalismo (art. 1º, IV, e 170 da Constituição Federal) em face dos valores fundamentais ligados às necessidades de brasileiros e estrangeiros residentes no país justamente em decorrência do trinômio vida - trabalho - consumo. [...] O conteúdo do EIV deverá ser executado de forma a contemplar tanto os efeitos positivos como os negativos do empreendimento ou atividade e tem como objetivo explícito a tutela da qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades (art. 37 *caput* da Lei n. 10.257/2001)<sup>273</sup>

Portanto, conclui-se que o loteamento em questão, por estar localizado na Zona Costeira, contudo ter área inferior a 100ha (cem hectares), não será submetido a Estudo de Impacto Ambiental, e sim a Estudo Ambiental Simplificado, de acordo com a Resolução Consema 03/08 e, se houver previsão em legislação municipal, pode-se exigir também o Estudo de Impacto de Vizinhança.

**3. Não. Conforme dispositivo presente na resolução n. 237/97 do CONAMA, há a possibilidade de processos de licenciamento conjuntos, quando, por exemplo, constatar-se um agrupamento de empreendimentos:**

Art. 12 - O órgão ambiental competente definirá, se necessário, procedimentos específicos para as licenças ambientais, observadas a natureza, características e peculiaridades da atividade ou empreendimento e, ainda, a compatibilização do processo de licenciamento com as etapas de planejamento, implantação e operação.

272 ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 12. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009. p.326

273 FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 7. ed. Rev., atual., e ampl. São Paulo: Editora Saraiva, 2006 p.282

§ 1º - Poderão ser estabelecidos procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental, que deverão ser aprovados pelos respectivos Conselhos de Meio Ambiente.

§ 2º - **Poderá ser admitido um único processo de licenciamento ambiental para pequenos empreendimentos e atividades similares e vizinhos ou para aqueles integrantes de planos de desenvolvimento aprovados, previamente, pelo órgão governamental competente, desde que definida a responsabilidade legal pelo conjunto de empreendimentos ou atividades.**

Quanto à estação de tratamento de esgotos, cumpre-se observar a Instrução Normativa n. 03 da Fundação Estadual do Meio Ambiente (FATMA), no tocante à documentação necessária para o licenciamento de loteamento ou condomínio:

#### 6.2 Licença Ambiental de Instalação<sup>2742</sup>

Requerimento da Licença Ambiental de Instalação. Ver modelo Anexo 1.

Procuração, para representação do interessado, com firma reconhecida. Ver modelo Anexo 2.

Cópia do comprovante de quitação do Documento de Arrecadação de Receitas Estaduais (DARE), expedido pela FATMA.

Termo de Compromisso de Preservação de Área Verde (três vias). Ver modelo e Anexo 4.

Planta georeferenciada da área verde do empreendimento (três vias).

**Cópia da anuência da concessionária pública de esgoto, relativa à manutenção e operação do sistema de coleta e tratamento de esgoto sanitário a ser implantado.**

[...]

#### 6.3 Licença Ambiental de Operação

Requerimento da Licença Ambiental de Operação. Ver modelo Anexo 1.

Procuração, para representação do interessado, com firma reconhecida. Ver modelo Anexo 2.

Cópia do comprovante de quitação do Documento de Arrecadação de Receitas Estaduais (DARE), expedido pela FATMA expedido pela FATMA.

Cópia da averbação das áreas verdes em Cartório de Registro de Imóveis.

**Cópia do Contrato de transferência da rede coletora e sistema de tratamento de esgoto para concessionária pública de esgoto, visando sua manutenção e operação.**

274 <sup>2</sup> Não é aceita solicitação de licenciamento com a documentação incompleta.

Extrai-se dos itens 6.2, alínea “f”, e 6.3, alínea “e”, que deve-se auferir da CASAN manifestação de anuência do projeto e do compromisso de manutenção ou o contrato de responsabilização dos proprietários dos lotes relativa ao custeio e à manutenção da estação de tratamento. A IN3 também explica no item “5 - Instruções Específicas” que:

A implantação de sistema de coleta e tratamento de esgoto do loteamento ou condomínio horizontal unifamiliar deve ser avaliada pela FATMA juntamente com os estudos necessários para fins de obtenção da Licença Ambiental Prévia do empreendimento, sendo que documentação exigida na presente Instrução Normativa deve ser acrescida da documentação listada na **Instrução Normativa nº. 05** que trata de Sistema de coleta e tratamento de esgotos sanitários. **Caso a implantação do sistema de tratamento de esgoto venha ocorrer após a implantação do empreendimento, seu licenciamento depende da apresentação do Relatório Ambiental Prévio ou Estudo Ambiental Simplificado específicos e demais documentos requeridos na Instrução Normativa nº. 05.**

Portanto, a hipótese de licenciamento específico ocorrerá quando o sistema de tratamento de esgoto for implantado após a conclusão do loteamento.

Quanto ao trapiche, considerando seu pequeno potencial de impacto ambiental – deduzido pelo tipo de estudo ambiental prévio requerido (RAP) – e o fato de estar englobado pelo loteamento, aconselha-se o licenciamento conjunto ao do loteamento, para que o seu impacto seja examinado a partir do somatório de alterações geradas no meio ambiente por todas as obras do projeto do loteamento.

É importante salientar que, apesar de não haverem licenças distintas, estará especificado na licença cada empreendimento: o parcelamento do solo propriamente dito, o tratamento de esgoto e o trapiche, além dos condicionantes para a implantação e a manutenção de cada um deles.

## 2.9 PESQUISA N. 28/10- COMARCA DE BIGUAÇU - DATA: 10/6/2010

PARCELAMENTO DE GLEBA COM ÁREA SUPERIOR A 1.000.000 m<sup>2</sup> (um milhão de metros quadrados) - necessária ANUÊNCIA DA SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO - ÁREAS DE USO COMUM - 35% da GLEBA - ÁREA TOTAL DO IMÓVEL - SOBREPOSIÇÃO EM APP - EIV - ERRO MATERIAL NA LAI - RETIFICAÇÃO - DESCUMPRIMENTO DA LICENÇA - EMBARGO DA OBRA

## **Perguntas:**

1) Há imprescindibilidade (ou não) de anuência prévia da Secretaria do Desenvolvimento Sustentável (SDS), em projetos de parcelamento do solo (loteamento) com área superior a 1.000.000 m<sup>2</sup> (um milhão de metros quadrados);

2) Deve haver a desconsideração de Área de Preservação Permanente (APP), na contagem da gleba, para fins de destinação do percentual de 35% da área ao sistema de circulação, implantação de equipamentos urbanos e comunitários e espaços livres de uso público; e

3) Deve-se cogitar a invalidade de licença ambiental de instalação, em razão de divergência na quantidade de lotes apontados no projeto em relação aos constantes na licença (nesta, o número foi reduzido).

## **Resposta à pergunta 1:**

### **DA ANUÊNCIA DA SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO**

O provimento n. 14/93 da Corregedoria Geral de Justiça de Santa Catarina exigia a licença da Secretaria de Estado do Planejamento e da Fazenda (SEPLAN). Porém, tal provimento considera-se tacitamente revogado por outro mais atual: O provimento n. 75/98 da Corregedoria Geral de Justiça de Santa Catarina, que versa sobre a mesma matéria:

Art. 3º- Também será exigida apresentação da anuência prévia do Estado, através da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente - SDM, em casos previstos na Lei nº 6.063, de 24.05.82, quais sejam:

I - localizados em áreas de interesse especial definidas pelo Estado e pela União, tais como: [...]

IV - o loteamento abranger área superior a 1.000.000 m<sup>2</sup> (um milhão de metros quadrados).

A versão atualizada em 4/8/2009 do Código de Normas da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de Santa Catarina no mesmo sentido confirmou a exigência para lotes destinados à instalação de distritos industriais. Expõe o artigo extraído da Seção X, referente ao Parcelamento do Solo:

Art. 851. Para a abertura de matrículas de lotes de parcelamento exigir-se-ão, ainda, os seguintes documentos:

I - aprovação municipal urbanística;

II - original do projeto aprovado, quando a aprovação do desmembramento derivar da aprovação da edificação;

III - anuência da FATMA, se a gleba localizar-se em áreas litorâneas, numa faixa de dois mil metros a partir das terras de marinha; e

IV - licença da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social, Urbano e Meio Ambiente em projetos de parcelamento, quando:

a) localizados em áreas de interesse especial, assim definidas pelo Estado ou pela União, tais como as necessárias à preservação do meio ambiente; as que dizem respeito à proteção aos mananciais ou ao patrimônio cultural, artístico, histórico, paisagístico e científico; as reservadas para fins de planejamento regional e urbano; e as destinadas à instalação de distritos e áreas industriais; e

**b) o loteamento abranger área superior a um milhão de metros quadrados.**

Parágrafo único. A dispensa de documentos quanto ao parcelamento que não preencha a integralidade das condições estabelecidas dependerá sempre de apreciação do juízo da vara com jurisdição sobre registros públicos.

Apesar deste normativo estar em vigor, o item IV deste dispositivo sofreu algumas alterações: A Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social, Urbano e Meio Ambiente não é mais assim denominada, conhecida atualmente como “Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável” (SDS) e tem suas atribuições modificadas, não sendo mais responsável por anuir projetos de parcelamento de solo.

Desde 2007, a Secretaria de Estado do Planejamento passou a ser a responsável por conceder anuência aos projetos de parcelamento do solo urbano, de acordo com a Lei Complementar n. 381/07, que dispôs sobre a estrutura organizacional da Administração Pública no Estado de Santa Catarina:

## CAPÍTULO V

Das Secretarias de Estado Setoriais

### SEÇÃO I

Da Secretaria de Estado do Planejamento

**Art. 56. À Secretaria de Estado do Planejamento**, como órgão central dos sistemas de Planejamento e Orçamento, Informações Estatísticas, de Gestão Organizacional e de Geografia e Cartografia, compete:

[...]

**XVI - promover o uso racional e a ocupação ordenada do solo catarinense, com atenção especial àquelas áreas indispensáveis à manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado;**

**XVII - desenvolver ações que promovam a adequação dos ins-**

trumentos jurídicos e urbanísticos ao que prescreve o Estatuto da Cidade;

XVIII - apoiar a elaboração de planos diretores de desenvolvimento municipal;

XIX - dar anuência ao parcelamento do solo urbano;

XX - coordenar a gestão do Programa de Desenvolvimento Regional e Municipal - PRODEM e do Programa Operacional do Fundo de Desenvolvimento Municipal - PROFDM; e

XXI - apoiar e orientar as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional na execução e implementação dos programas, projetos e ações descentralizadas e desconcentradas, articuladamente com os respectivos órgãos centrais sistêmicos.

Cumprе ressaltar que nem todos os projetos de parcelamento do solo dependem dessa anuência. A Lei Estadual do Parcelamento do Solo (Lei n. 6.063/82) previu as hipóteses em que deveria ocorrer a anuência prévia do antigo GAPLAN (Gabinete de Planejamento e Coordenação-Geral). Apesar de a anuência não ser mais *prévia* e o órgão responsável ser a Secretaria de Estado do Planejamento, na prática, aplica-se a referida Lei e exige-se a anuência nos casos listados no art. 5º:

Art.5º - Compete ao gabinete de Planejamento e Coordenação - Geral - GAPLAN proceder ao exame e dar anuência prévia, para posterior aprovação pelo Município, em projetos de parcelamento, quando:

I - localizados em área de interesse especial, assim definidas pelo Estado ou pela União;

II - (Revogado pela Art. 1º da Lei 10.957)

III- (Revogado pela Art. 1º da Lei 10.957)

IV - o loteamento abranger área superior a 1.000,000 m2 (um milhão de metros quadrados).

Muito embora a Lei Complementar n. 381/07, que atribuiu a competência à Secretaria do Estado do Planejamento para os respectivos parcelamentos de solo, tenha entrado em vigor no ano de 2007, percebe-se que o capítulo do Código de Normas que trata do parcelamento do solo não sofreu atualização posterior, sendo forçoso o raciocínio no sentido da prevalência do texto mais específico e atual previsto na Lei Complementar n. 381/07.

Conclui-se, portanto, pela imprescindibilidade de anuência da Secretaria do Estado do Planejamento para loteamentos de área superior a 1.000,000m<sup>2</sup> ou localizados em área de interesse especial, inobstante a previsão de dispensabilidade do parágrafo único do art.851 do Código de Normas da Corregedoria Geral da Justiça de Santa Catarina, dada a prevalência da norma citada em relação ao mencionado regulamento.

## Resposta à pergunta 2:

### DO CÁLCULO DE PORCENTAGEM DAS ÁREAS DE USO COMUM

a) No caso concreto, a área denominada “Área da Rodovia SC-408”, com 10.537,42m<sup>2</sup> [faixa de domínio], pode ser considerada como área comum, nos termos do artigo 8º, inciso I, da Lei Estadual n. 6.063/82?

b) No cálculo do percentual previsto no artigo 8º, inciso I, da Lei Estadual n. 6.063/82, deve ser considerado como gleba a área total do terreno [1.716.874,73m<sup>2</sup>], ou apenas a área do empreendimento [1.433.639,92m<sup>2</sup>], desconsiderando-se a Área de Preservação Permanente - APP?

Primeiramente, importa resgatar a relação das áreas de uso comum que deve integrar o parcelamento do solo, responsáveis por restringir o direito de propriedade, levando em consideração o lazer, a infraestrutura necessária e a integração do homem com o meio ambiente:

**1) área institucional** - destinada à edificação de equipamentos comunitários como praças, ginásios de esporte, salão comunitário, entre outros conforme o art. 4º §2º da Lei n. 6.766/79: § 2º - ‘Consideram-se comunitários os equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares’.

**2) área de arruamento** – destinada à abertura de vias de circulação na gleba, feita pelo proprietário, com prévia aprovação da Prefeitura e transferência gratuita das áreas das ruas ao Município, como pode ser realizado por este para interligação do seu sistema viário caso em que deverá indenizar as faixas necessárias às vias públicas.<sup>275</sup> Quanto ao projeto em análise, nesta categoria pode-se incluir a “Área da Rodovia SC-408”.

**3) área verde** – destinada a parques, a jardins e à preservação do patrimônio natural, seja qual for o tipo de vegetação. Esta não se confunde com área para fins institucionais. Vale ressaltar a importância dessas áreas:

Sabemos que as chamadas áreas verdes contribuem com o aumento da umidade relativa do ar, reduzindo as doenças respiratórias; reduz a poluição sonora; melhora a temperatura do ambiente; auxilia na absorção dos gases expelidos pelos veículos (CO<sub>2</sub>), reduzindo a poluição do ar; proporciona efeito positivo no comportamento humano, sendo que as cidades mais arborizadas têm menores índices de violência e problemas psicológicos; favorece no controle sobre a proliferação de vetores de doenças, particularmente os insetos, pois fornece um ambiente adequado para o desenvolvimento dos predadores (pássaros); favorece também a infiltração das águas fluviais evitando as enchentes e proporcio-

<sup>275</sup> ALVARENGA, Luiz Carlos. **O Parcelamento do Solo Urbano**. Revista Eletrônica. ISSN 1677-4280. v6. n1. Ano 2007. Disponível em: <revista.uepb.edu.br/index.php/qualitas/article/view/85/97> Acesso em: 5 out. 2009.

ando a recarga do lençol freático.<sup>276</sup>

Ainda sobre a função da área verde, de acordo com José Afonso da Silva:

Daí a grande preocupação do Direito Urbanístico com a criação e preservação das áreas verdes urbanas, que se tornaram elementos urbanísticos vitais. Assim, elas vão adquirindo regime jurídico especial, que as distinguem dos demais espaços livres e de outras áreas “non aedificandi”, até porque se admitem certos tipos de construção nelas, em proporção reduzidíssima, porquanto o que caracteriza as áreas verdes é a existência de vegetação contínua, amplamente livre de edificações, ainda que recortada de caminhos, vielas, brinquedos infantis e outros meios de passeios e divertimentos leves, quando tais áreas se destinem ao uso público.

O regime jurídico de áreas verdes pode incidir sobre espaços públicos ou privados. Realmente, a legislação urbanística poderá impor aos particulares a obrigação de preservar áreas verdes existentes em seus terrenos, ou mesmo impor a formação, neles, dessas áreas, ainda que permaneçam com sua destinação ao uso dos próprios proprietários. É que, como visto, as áreas verdes não têm função apenas recreativa, mas importam em equilíbrio do meio ambiente urbano, finalidade a que tanto se prestam as públicas como as privadas.<sup>277</sup>

Fica clara a distinção entre área verde e outras áreas de preservação. Apesar da preservação arbórea comum às duas, a primeira permite construções e a intervenção direta do homem para o lazer, a segunda, não. Enquanto as áreas de preservação permanente o são por características naturais, as áreas verdes podem ser criadas e ter sua localização determinada pelo loteador.

Relembre-se que, conforme o entendimento doutrinário, o conjunto das áreas acima descritas devem alcançar o mínimo de 35% a 40% da gleba a ser arruada, distribuídas da seguinte maneira: “As regras, mais ou menos, são do seguinte teor: da área total do plano de arruamento e loteamento serão destinados, no mínimo: I – 20% para vias de circulação; II – 15% para áreas verdes; III – 5% para áreas institucionais.”<sup>278</sup>

Em Biguaçu, o mínimo é de: 20% para o sistema de circulação, 7% para áreas verdes e 8% para equipamentos urbanos e comunitários (art. 85 da Lei Complementar de Biguaçu n.12/2009)

O art. 8º, I, da Lei n. 6.063/82, que trata do parcelamento do solo urbano

276 MONTILHA, Gabriel. A Obrigação de se manter a reserva florestal legal em imóvel urbano. Disponível em: <[http://www.iap.pr.gov.br/meioambiente/arquivos/File/iap/reserva\\_legal\\_urbana.pdf](http://www.iap.pr.gov.br/meioambiente/arquivos/File/iap/reserva_legal_urbana.pdf)> Acesso em: 5 out. 2009

277 SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 2. ed. Rev. E atual., São Paulo: MALHEIROS EDITORES LTDA, 1995. (p. 247)

278 SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 4. ed. Rev. E atual., São Paulo: MALHEIROS EDITORES LTDA, 2006. p. 337



em Santa Catarina, previu a exigência do percentual mínimo de 35% da gleba a ser destinada às áreas de uso comum:

Art.8º - Os projetos de loteamento de que trata a presente Lei deverão atender aos seguintes requisitos:

I - as áreas destinadas a sistema de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário e espaços livres de uso público, não poderão ser inferiores a 35% (trinta e cinco por cento) da gleba;

A interpretação literal da Lei Estadual n. 6.063/82 leva-nos, num primeiro momento, à compreensão do cálculo da porcentagem sobre a gleba, ou seja, sobre a totalidade da área. Conforme o conceito de José Afonso da Silva: “*Gleba* é a área de terra que não foi ainda objeto de arruamento ou de loteamento” (2006. p.329).

Nesse sentido, a decisão do Tribunal de Justiça de Santa Catarina esclarece o dever de ser “[...] **resguardado o percentual de 35%** da área ao Poder Público, no caso de loteamento, porém, **levando-se em conta a área como um todo**, e não como lotes autônomos.”<sup>279</sup>

A gleba é a área total do terreno, logo, compreende as áreas de preservação permanente e áreas remanescentes, que poderão ser objeto de parcelamento do solo no futuro. No caso concreto, essa área corresponde a 1.716.874,73m<sup>2</sup>, o que induziria ao raciocínio lógico de que 35% desta área seria destinada ao uso comum.

Entretanto, a compreensão que vem sendo dada a esta exigência pela FATMA é a de que os 35% deverão recair sobre a área útil passível de parcelamento do solo, excluindo-se deste montante a área de preservação permanente eventualmente existente na gleba. Ex: Imóvel com 110 hectares, sendo 10 hectares de área de preservação permanente, a área de uso comum deverá ser de, no mínimo, 35 hectares ou 35% da área útil do imóvel para fins de parcelamento.

Esta interpretação parece-nos a mais justa, não apenas para assegurar a correlação percentual de área comum em relação à área útil do empreendimento, afastando o excesso de limitação do direito de propriedade, como também para proteger a área de preservação permanente do seu uso indevido como, por exemplo, área verde ou institucional.

O mesmo critério de utilização de área aproveitável, com o fito de resguardar as Áreas de Preservação Permanente, foi utilizado pelo Superior

<sup>279</sup> TJSC. [Apelação Cível n. 1996.006965-8, de Brusque](#). Órgão Julgador: Segunda Câmara de Direito Comercial, Relator: Alcides Aguiar. DJ: 27/8/1997.

Tribunal de Justiça para efeito de cálculo em que se define os tamanhos da propriedade, embora tratando-se de imóveis rurais passíveis de reforma agrária. Conforme notícia<sup>280</sup> que divulgou a decisão referente ao Recurso Especial n. 1161624:

Ao relatar o processo, o ministro Humberto Martins entendeu como correta a disposição do TRF1 de interpretar a questão dentro da lógica do Estatuto da Terra. [...] o TRF1 integrou a norma com as disposições constantes do parágrafo 3º do artigo 50 do Estatuto da Terra, com redação dada pela Lei n. 6.746/1979. Ali, está expressa a disposição de que **somente a área aproveitável do imóvel faz parte do cálculo**. [...] O voto foi seguido de forma unânime pelos demais ministros da Segunda Turma, que ressaltaram, na própria sessão de julgamento, a importância da decisão proferida. Para os magistrados, a decisão do STJ pode inibir eventuais abusos no processo de reforma agrária brasileiro, evitando que o poder público intervenha em áreas de interesse ecológico que, a partir de critérios equivocados, pudessem ser classificadas como grandes propriedades improdutivas.

É sempre bom lembrar que não se pode confundir áreas verdes com as áreas de preservação permanente, como aquelas faixas ao longo de cursos d'água<sup>281</sup>, as quais não poderão, de regra, sofrer sobreposição dos espaços livres de uso público, por conta de sua natureza *non aedificandi*.

As exceções a essa vedação constam nas Resoluções n. 369/2006 e n. 303/2002 do CONAMA:

#### Seção III

#### Da implantação de Área Verde de Domínio Público em Área Urbana

**Art. 8º** A intervenção ou supressão de vegetação em APP para a implantação de área verde de domínio público em área urbana, nos termos do parágrafo único do art 2o da Lei no 4.771, de 1965, poderá ser autorizada pelo órgão ambiental competente, observado o disposto na Seção I desta Resolução, e uma vez atendido o disposto no Plano Diretor, se houver, além dos seguintes requisitos e condições:

I - localização unicamente em APP previstas nos incisos I, III alínea "a", V, VI e IX alínea "a", do **art. 3o da Resolução CONAMA no 303 (abaixo transcrito)**, de 2002, e art. 3o da Resolução CONAMA no 302, de 2002 :

Art. 3º Constitui Área de Preservação Permanente a área situada:  
I - em faixa marginal, medida a partir do nível mais alto, em projeção horizontal, com largura mínima, de:

280 Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/noticias/2239009/classificacao-de-imovel-rural-por-tamanho-depender-da-area-aproveitavel>. Acesso em: 23 jun. 2010

281 ARFELLI, Amauri Chaves. Áreas Verdes e de Lazer: considerações para sua compreensão e definição na atividade urbanística de parcelamento do solo. *in* Revista de Direito Ambiental. Coordenação: Antônio Herman V. Benjamin e Édís Miliaré. n. 33, Ano 9. jan-março/2004. São Paulo: Revista dos Tribunais. p.46

- a) trinta metros, para o curso d'água com menos de dez metros de largura;
- b) cinquenta metros, para o curso d'água com dez a cinquenta metros de largura;
- c) cem metros, para o curso d'água com cinquenta a duzentos metros de largura;
- d) duzentos metros, para o curso d'água com duzentos a seiscentos metros de largura;
- e) quinhentos metros, para o curso d'água com mais de seiscentos metros de largura;

[...]

III - ao redor de lagos e lagoas naturais, em faixa com metragem mínima de:

- a) trinta metros, para os que estejam situados em áreas urbanas consolidadas;

[...]

V - no topo de morros e montanhas, em áreas delimitadas a partir da curva de nível correspondente a dois terços da altura mínima da elevação em relação a base;  
VI - nas linhas de cumeada, em área delimitada a partir da curva de nível correspondente a dois terços da altura, em relação à base, do pico mais baixo da cumeada, fixando-se a curva de nível para cada segmento da linha de cumeada equivalente a mil metros;

[...]

IX - nas restingas:

- a) em faixa mínima de trezentos metros, medidos a partir da linha de preamar máxima;

**II** - aprovação pelo órgão ambiental competente de um projeto técnico que priorize a restauração e/ou manutenção das características do ecossistema local, e que contemple medidas necessárias para:

- a) recuperação das áreas degradadas da APP inseridas na área verde de domínio público;
- b) recomposição da vegetação com espécies nativas;
- c) mínima impermeabilização da superfície;
- d) contenção de encostas e controle da erosão;
- e) adequado escoamento das águas pluviais;
- f) proteção de área da recarga de aquíferos; e
- g) proteção das margens dos corpos de água.

**III** - percentuais de impermeabilização e alteração para ajardinamento limitados a respectivamente 5% e 15% da área total da APP inserida na área verde de domínio público.

**§ 1º** Considera-se área verde de domínio público, para efeito desta Resolução, o espaço de domínio público que desempenhe função ecológica, paisagística e recreativa, propiciando a melhoria da qualidade estética, funcional e ambiental da cidade, sendo dotado de vegetação e espaços livres de impermeabilização.

**§ 2º** O projeto técnico que deverá ser objeto de aprovação pela

autoridade ambiental competente, poderá incluir a implantação de equipamentos públicos, tais como:

- a) trilhas ecoturísticas;
- b) ciclovias;
- c) pequenos parques de lazer, excluídos parques temáticos ou similares;
- d) acesso e travessia aos corpos de água;
- e) mirantes;
- f) equipamentos de segurança, lazer, cultura e esporte;
- g) bancos, sanitários, chuveiros e bebedouros públicos; e
- h) rampas de lançamento de barcos e pequenos ancoradouros.

§ 3º O disposto no *caput* deste artigo não se aplica às áreas com vegetação nativa primária, ou secundária em estágio médio e avançado de regeneração.

§ 4º É garantido o acesso livre e gratuito da população à área verde de domínio público.

Portanto, estritamente nos casos enumerados nos incisos I, III “a”, V, VI e IX “a” do art. 3º da Resolução CONAMA n. 303/2002, é que pode haver sobreposição da área verde (que corresponde a 15% das áreas de uso comum) nas áreas de preservação permanente, que resulte, no máximo, em 5% de impermeabilização desta e 15% em ajardinamento. Além do que, como explícito no dispositivo, exige-se um projeto técnico de recuperação e manutenção da APP a ser aprovado pelo órgão ambiental competente.

Observe-se que os Municípios podem ser mais restritivos quanto à porcentagem relativa às áreas comuns, requerendo, por exemplo, um acréscimo de áreas institucionais a empreendimentos de grande porte. Para tal análise, pode-se fazer uso do Estudo de Impacto de Vizinhança se houver previsão deste instituto no Município. De acordo com o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001):

Art. 36. Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal.

O EIV, direcionado à análise de empreendimentos urbanos, “especialmente as atividades não industriais”<sup>282</sup>, foi criado no Município de São Paulo em 1993. O decreto regulamentador (Decreto n. 36.613/96) traz, por exemplo, entre os empreendimentos sujeitos ao EIV, os residenciais de dimensão igual ou superior a 80.000m<sup>2</sup> (oitenta mil metros quadrados).

282 ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 12. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009. p. 326

Mais importante instrumento de atuação no meio ambiente artificial na perspectiva de assegurar a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da Constituição Federal), o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) tem como objetivo compatibilizar a ordem econômica do capitalismo (art. 1º, IV, e 170 da Constituição Federal) em face dos valores fundamentais ligados às necessidades de brasileiros e estrangeiros residentes no país justamente em decorrência do trinômio vida - trabalho - consumo. [...] O conteúdo do EIV deverá ser executado de forma a contemplar tanto os efeitos positivos como os negativos do empreendimento ou atividade e tem como objetivo explícito a tutela da qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades (art. 37 *caput* da Lei n. 10.257/2001)<sup>283</sup>

No caso específico da consulta, percebe-se que o Município de Biguaçu, por meio da Lei Complementar n. 12/2009, passou a exigir o EIV nas seguintes hipóteses:

Art.83 Para aprovação do Parcelamento do Solo, o Município exigirá:

I - Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV - para loteamento com 100 unidades ou mais, na forma definida no Capítulo VI - Seção II da presente Lei;

II - Estudo de Impacto Ambiental - EIA para todos os loteamentos com mais de 10.000 m<sup>2</sup> (Dez mil metros quadrados), na forma definida na Legislação Estadual e Federal.

Este instrumento permitirá a definição adequada da quantia de colégios, postos de saúde, bibliotecas e outros equipamentos comunitários suficientes aos novos moradores da região, de forma a não onerar o entorno.

Ante o exposto, percebe-se que a mais justa interpretação é a de que as áreas públicas deverão ser fixadas em 35% contados sobre a área útil do terreno, ou seja, a área total do terreno, excluída a área de preservação permanente. Desta porcentagem, o Município de Biguaçu estabeleceu que 20% são de sistema de circulação (nos quais incluem-se a área da Rodovia SC-408), 7% de áreas verdes e 8% de áreas de fim institucional e para equipamentos urbanos. Índices estes que podem ser aumentados se o Estudo de Impacto de Vizinhança - requerido, neste caso, por tratar-se de loteamento de dimensão superior a 10.000m<sup>2</sup> - detectar a necessidade de complementação para a sustentabilidade do empreendimento.

### **Resposta à pergunta 3**

#### **DA VALIDADE DA LICENÇA AMBIENTAL DE INSTALAÇÃO**

<sup>283</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 7. ed. Rev., atual., e ampl. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 282

- a) seria necessária a emissão de nova licença de instalação;
- b) bastaria a retificação do erro na própria licença já emitida; ou
- c) seria suficiente a simples remessa de informações por ofício, informando do erro material cometido?

A Licença Ambiental de Instalação (LAI) é aquela que “autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante (art. 8, II, Res. CONAMA 237/97).”

A LAI pode ser retificada, mediante vistoria do órgão ambiental competente, para aprovação das alterações e firmamento de novas condicionantes, especialmente se esta alteração afeta as áreas de uso comum, de preservação permanente ou alguma condicionante fixada pelo órgão ambiental.

Esta medida mostra-se conveniente, uma vez que a Prefeitura Municipal de Biguaçu não se responsabiliza por erros no projeto que prejudiquem terceiros:

Art. 152. A aprovação do projeto de arruamento, loteamento ou desmembramento não implica em nenhuma responsabilidade, por parte da Prefeitura Municipal, quanto a eventuais divergências referentes a dimensões de quadras ou lotes, quanto ao direito de terceiros em relação a área arruada, loteada ou desmembrada, nem para quaisquer indenizações decorrentes de traçados que não obedecem os arruamentos de plantas limítrofes mais antigas ou as disposições legais aplicáveis.(L.C.n.12/2009).

Na hipótese de erro material do órgão licenciador, desde que não implique mudança substancial no projeto, não há necessidade de nova licença de instalação, mesmo porque, no momento da vistoria para a expedição da Licença Ambiental de Operação, se constatada desconformidade entre o empreendimento e a licença, a obra poderá ser embargada<sup>284</sup>.

A própria Lei Municipal prevê a cassação de alvará, o embargo administrativo e a aplicação de multa no valor de 10% do total do investimento referente ao loteamento, se este for efetuado sem a “observância das determinações do projeto aprovado e do ato administrativo de licença” (art. 153 da Lei Complementar n. 12/2009 de Biguaçu).

284 Disponível em: [http://www.fatma.sc.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=50&Itemid=116#LAI](http://www.fatma.sc.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=50&Itemid=116#LAI). Acesso em: 21 jun. 2010.

Por outro lado, compreende-se que, por ocasião da expedição da licença de instalação, como dito, poderá ocorrer a orientação de retificação do projeto original por determinação do órgão ambiental, com a correção do número de lotes e readequação do espaço destinado ao uso comum, inclusive para fins de redução do número de lotes, como pode ter ocorrido no caso específico. Vale anotar que o empreendedor está vinculado ao que dispõe a licença.

Deve-se verificar, nesse sentido, consultando-se o órgão licenciador, se, ao contrário do erro material ventilado, a diferença entre o disposto no projeto e na licença não está atrelada a uma eventual adequação do empreendimento imposta por determinação do órgão de fiscalização, por exemplo, para aumento da área comum, seja nos percentuais de área institucional, de arruamento, seja nos de área verde.

Sendo estas as considerações, ficamos à disposição dessa Promotoria de Justiça para as complementações e esclarecimentos que se fizerem necessários.

## **2.10 PESQUISA N. 34/10 - DATA 26/7/2010 - COMARCA DE MODELO**

Loteamento – APP – ÁREA VERDE – lai – exigências – alteração de via de acesso sem comunicação ao registro – in3 da FATMA - Art. 17, 28 e 50 da Lei n. 6.766

### **Pergunta**

Em projeto de loteamento alterado após a concessão de LAI, há alguma manifestação a ser feita quanto à falta de comunicação da existência de nascente (em local de área verde) no pedido da LAI?

Nesse caso, cabe a instauração de IP em razão da violação ao art. 17 e 50, ambos da lei dos loteamentos, uma vez que houve alteração na via de acesso sem comunicação no procedimento de registro?

Pode ocorrer a venda de lotes antes do registro do loteamento?

É possível fazer exigências antes mesmo da LAO?

### **Resposta**

#### **DA ÁREA VERDE E DA APP**

A Instrução Normativa n. 3 da FATMA<sup>285</sup>, que trata do parcelamento do solo urbano, dispõe no item 5 os critérios afetos à delimitação da área verde do loteamento.

Inicialmente, quanto à existência de nascente no local destinado pelo empreendedor à área verde, é sempre bom lembrar que não se pode confundir estas com as áreas de preservação permanente (ex.: faixas ao longo de cursos d'água<sup>286</sup> ou nascentes), as quais não poderão, de regra, sofrer sobreposição dos espaços livres de uso público, por conta de sua natureza *non aedificandi*.

Ressalta-se a distinção entre a área verde e a área de preservação: Enquanto a primeira permite construções e a intervenção direta do homem para o lazer, a segunda, não.<sup>287</sup> Enquanto as áreas de preservação permanente o são por características naturais, as áreas verdes podem ser criadas e ter sua localização determinada pelo loteador.

As Resoluções n. 369/2006 e n. 303/2002 do CONAMA apresentam as únicas hipóteses em que se permite a sobreposição desses institutos. Nesse sentido, colhe-se dos arts. 8º da Resolução 369/06 e 3º da Resolução 303/02:

#### Seção III

Da implantação de Área Verde de Domínio Público em Área Urbana

**Art. 8º** A intervenção ou supressão de vegetação em APP para a implantação de área verde de domínio público em área urbana, nos termos do parágrafo único do art 2o da Lei no 4.771, de 1965, poderá ser autorizada pelo órgão ambiental competente, observado o disposto na Seção I desta Resolução, e uma vez atendido o disposto no Plano Diretor, se houver, além dos seguintes requisitos e condições:

**I** - localização unicamente em APP previstas nos incisos I, III alínea "a", V, VI e IX alínea "a", do **art. 3o da Resolução CONAMA no 303 (abaixo transcrito)**, de 2002, e art. 3o da Resolução CONAMA no 302, de 2002 :

Art. 3º Constitui Área de Preservação Permanente a área situada:  
I - em faixa marginal, medida a partir do nível mais alto, em projeção horizontal, com largura mínima, de:  
a) trinta metros, para o curso d'água com menos de dez metros de largura;

b) cinquenta metros, para o curso d'água com dez a cinquenta metros de largura;

285 Disponível em: [http://www.fatma.sc.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=32&Itemid=83](http://www.fatma.sc.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=32&Itemid=83). Acesso em: 30 jul. 2010.

286 ARFELLI, Amauri Chaves. Áreas Verdes e de Lazer: considerações para sua compreensão e definição na atividade urbanística de parcelamento do solo. *in* Revista de Direito Ambiental. Coordenação: Antônio Herman V. Benjamin e Édis Milaré. n. 33, Ano 9. jan-março/2004. São Paulo: Revista dos Tribunais. p.46

287 Exceto nas hipóteses de exceção constantes na Resolução CONAMA 369/06.



- c) cem metros, para o curso d'água com cinquenta a duzentos metros de largura;
- d) duzentos metros, para o curso d'água com duzentos a seiscentos metros de largura;
- e) quinhentos metros, para o curso d'água com mais de seiscentos metros de largura;

[...]

III - ao redor de lagos e lagoas naturais, em faixa com metragem mínima de:

- a) trinta metros, para os que estejam situados em áreas urbanas consolidadas;

[...]

V - no topo de morros e montanhas, em áreas delimitadas a partir da curva de nível correspondente a dois terços da altura mínima da elevação em relação a base;

VI - nas linhas de cumeada, em área delimitada a partir da curva de nível correspondente a dois terços da altura, em relação à base, do pico mais baixo da cumeada, fixando-se a curva de nível para cada segmento da linha de cumeada equivalente a mil metros;

[...]

IX - nas restingas:

- a) em faixa mínima de trezentos metros, medidos a partir da linha de preamar máxima;

**II** - aprovação pelo órgão ambiental competente de um projeto técnico que priorize a restauração e/ou manutenção das características do ecossistema local, e que contemple medidas necessárias para:

- a) recuperação das áreas degradadas da APP inseridas na área verde de domínio público;
- b) recomposição da vegetação com espécies nativas;
- c) mínima impermeabilização da superfície;
- d) contenção de encostas e controle da erosão;
- e) adequado escoamento das águas pluviais;
- f) proteção de área da recarga de aquíferos; e
- g) proteção das margens dos corpos de água.

**III** - percentuais de impermeabilização e alteração para ajardinamento limitados a respectivamente 5% e 15% da área total da APP inserida na área verde de domínio público.

**§ 1º** Considera-se área verde de domínio público, para efeito desta Resolução, o espaço de domínio público que desempenhe função ecológica, paisagística e recreativa, propiciando a melhoria da qualidade estética, funcional e ambiental da cidade, sendo dotado de vegetação e espaços livres de impermeabilização.

**§ 2º** O projeto técnico que deverá ser objeto de aprovação pela autoridade ambiental competente, poderá incluir a implantação de equipamentos públicos, tais como:

- a) trilhas ecoturísticas;
- b) ciclovias;
- c) pequenos parques de lazer, excluídos parques temáticos ou similares;
- d) acesso e travessia aos corpos de água;
- e) mirantes;
- f) equipamentos de segurança, lazer, cultura e esporte;
- g) bancos, sanitários, chuveiros e bebedouros públicos; e
- h) rampas de lançamento de barcos e pequenos ancoradouros.

§ 3º O disposto no *caput* deste artigo não se aplica às áreas com vegetação nativa primária, ou secundária em estágio médio e avançado de regeneração.

§ 4º É garantido o acesso livre e gratuito da população à área verde de domínio público.

Portanto, estritamente nos casos enumerados nos incisos I, III “a”, V, VI e IX “a” do art. 3º da Resolução CONAMA n. 303/2002, é que pode haver sobreposição da área verde (que corresponde a 15% das áreas de uso comum) nas áreas de preservação permanente. Como o caso em análise refere-se à área de preservação de nascente, não se enquadra nas hipóteses acima e, portanto, não permite a implantação de área verde. Porém, sugerimos a implementação da área verde contínua à APP de modo a atender as restrições legais, aumentando a qualidade ambiental e a proteção da nascente.

Portanto, sugere-se a intervenção ministerial, no sentido de requerer ao órgão ambiental – FATMA – a autuação e o embargo da obra.

## **DAS VIAS DE ACESSO A SEREM IMPLEMENTADAS**

As novas vias de acesso não concretizadas devem ter a execução garantida por meio de caução, conforme prevê a Lei do Parcelamento do Solo (Lei n. 6.766):

Art. 9º Orientado pelo traçado e diretrizes oficiais, quando houver, o projeto, contendo desenhos, memorial descritivo e cronograma de execução das obras com duração máxima de quatro anos, será apresentado à Prefeitura Municipal, ou ao Distrito Federal, quando for o caso, acompanhado de certidão atualizada da matrícula da gleba, expedida pelo Cartório de Registro de Imóveis competente, de certidão negativa de tributos municipais e do competente instrumento de garantia, ressalvado o disposto no § 4º do art. 18.

Cabe à Municipalidade determinar a forma da caução a ser exigida como garantia das obras de infra-estrutura do loteamento, exigidas por legislação

municipal<sup>288</sup>. No entanto, esta deve ser suficiente para garantir um futuro ressarcimento dos custos que, por inércia da empreendedora, venham a onerar o erário público. Assim, o Município deve proceder a uma avaliação dos custos envolvidos na realização das obras de infra-estrutura do loteamento, tomando como caução valor satisfatório apenas para quitar tais despesas, conforme assentado na Jurisprudência do TJ/SC <sup>289</sup>.

No cronograma, devem estar contemplados, no mínimo, os projetos de urbanização primária de execução das vias de circulação no loteamento, demarcação dos lotes, das quadras e dos logradouros e das obras de escoamento de águas pluviais, como preconiza a já citada Lei.

Quanto à responsabilidade criminal decorrente da não execução das obras no prazo legal acordado, poderá incorrer a conduta do loteador faltante no tipo penal previsto no art. 50, inc. I, da Lei n. 6.766/79.

### **DO CRIME DO ART. 50, I, DA LEI N. 6.766/79**

O art. 17 e o art. 28 da Lei n. 6.766/79 tratam sobre a possibilidade de alterações de loteamentos e sobre a necessidade de averbação destas no Registro de Imóveis, quando já houver registro prévio.

Art. 17 - Os espaços livres de uso comum, as vias e praças, as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo, não poderão ter sua destinação alterada pelo loteador, desde a aprovação do loteamento, salvo as hipóteses de caducidade da licença ou desistência do loteador, sendo, neste caso, observadas as exigências do art. 23 desta Lei.

Em comentário ao dispositivo mencionado, Maria do Carmo de Toledo Afonso afirma que este “proíbe ao loteador, a partir da aprovação do loteamento, fazer alterações: na destinação dos espaços de uso comum; nas vias e praças; [...]”<sup>290</sup>, hipótese última que se assemelha ao ocorrido.

Enquanto o art. 17 se atém a alterações de espaços livres de uso comum, como vias de acesso, o art. 28 trata de modificações parciais do loteamento, de maneira genérica, exigindo o registro de um termo de acordo entre loteador e adquirentes dos lotes atingidos pela alteração e a aquiescência e autorização

<sup>288</sup> Inc. V do art. 18

<sup>289</sup> Apelação Cível n. 2005.007044-2, Des. Des. Luiz César Medeiros, Decisão de 30/8/2005. AÇÃO CIVIL PÚBLICA - LOTEAMENTO - MINISTÉRIO PÚBLICO - LEGITIMIDADE ATIVA - OBRAS DE INFRAESTRUTURA - RESPONSABILIDADE - PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO - REVISÃO - POSSIBILIDADE - INDISPONIBILIDADE DE BENS - CPC, 461, § 5º E LEI N. 7.347/85, ART. 12

<sup>290</sup> AFONSO, Maria do Carmo de Toledo. **Parcelamento do solo urbano**. Belo Horizonte: O Iltador, 2007. p. 48

da Municipalidade, seguidos da averbação, conforme previsto no dispositivo:

Art. 28 - Qualquer alteração ou cancelamento parcial do loteamento registrado dependerá de acordo entre o loteador e os adquirentes de lotes atingidos pela alteração, bem como da aprovação pela Prefeitura Municipal, ou do Distrito Federal quando for o caso, devendo ser depositada no Registro de Imóveis, em complemento ao projeto original, com a devida averbação.

A ocorrência de alteração em vias de acesso do loteamento após sua aprovação ou a falta de averbação de alteração em caso de loteamento já registrado e também outras condutas que contrariam os preceitos da norma citada enseja a aplicação do art. 50:

Art. 50 - Constitui crime contra a Administração Pública:

I - dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos sem autorização do órgão público competente, ou **em desacordo com as disposições desta Lei ou das normas pertinentes do Distrito Federal, Estados e Municípios;**

II - dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos sem observância das determinações constantes do ato administrativo de licença;

III - fazer, ou veicular em proposta, contrato, prospecto ou comunicação ao público ou a interessados, afirmação falsa sobre a legalidade de loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos, ou ocultar fraudulentamente fato a ele relativo.

Pena: Reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa de 5 (cinco) a 50 (cinquenta) vezes o maior salário mínimo vigente no País.

Conforme explica Rizzardo referindo-se ao primeiro inciso do artigo: “O interesse público amparado consiste na administração municipal, nas diretrizes e normas que traçam a política habitacional da cidade moderna; no ordenamento que disciplina a expansão da zona urbana”.<sup>291</sup>

A suspeita de procedimentos que possibilitem a esquiva da lei deve ser investigada. A abertura de vias públicas é uma forma de alterar as características do parcelamento e diminuir indevidamente as exigências no caso concreto. Sobre isso alerta Galhardo:

Pela abertura de ruas, pode-se burlar a lei do parcelamento do solo urbano, por ação da administração municipal. E com aparência de legalidade. Basta que o Município, por desapropriação direta ou indireta, venha abrir vias públicas, até mesmo desnecessárias ou a pretexto de prolongamento do sistema viário, em considerável imóvel urbano particular, com o intuito velado de se entregar ao proprietário pequenas áreas líquidas, que, vindo a ser desdobra-

<sup>291</sup> RIZZARDO, Arnaldo. **Promessa de Compra e Venda e parcelamento do solo urbano: Leis 6.766/79 e 9.785/99** 6. ed. Rev. Ampl. E atual. De acordo com o novo Código Civil – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.p. 202

das e mesmo submetidas a registro especial, terão as exigências mitigadas, em razão do tamanho e de legislação específica, até mesmo com a dispensa de reserva dos espaços mencionados no art. 4º, I, da Lei 6.766/79. E o pior, com a implantação das obras de infra-estrutura a custa do Município, porque foi ele e no seu interesse quem abriu as ruas.<sup>292</sup>

## DA VENDA DE LOTES

Sobre a existência de lotes vendidos anteriormente ao registro, percebe-se a ilegalidade desse ato, em conformidade não apenas com o disposto no art. 50, par. único, inc. I, como também com o teor do art. 37 da Lei do Parcelamento do Solo “Art. 37 - É vedado vender ou prometer vender parcela de loteamento ou desmembramento não registrado.”

## DAS FASES DE LICENCIAMENTO

A possibilidade de exigir condicionantes dá-se justamente na fase inicial de licenciamento. Nesse sentido, o item 2.3 da Instrução Normativa n. 3 da FATMA, versa sobre os Instrumentos Legais do Processo de Controle Ambiental e esclarece as fases de licenciamento.

A Licença Prévia “é concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação.”

A Licença de Instalação “autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental, e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante.”

A Licença de Operação é concedida somente após a implementação de todas as condicionantes estabelecidas na LAI.

Portanto, as exigências devem ser feitas antes da emissão da Licença Ambiental de Operação.

Das disposições gerais da antes citada IN3 colhe-se que “O projeto, depois de aprovado, não pode ser alterado sem que as modificações propostas sejam apresentadas e devidamente aprovadas pela FATMA.” Quanto à modificação,

---

<sup>292</sup> GALHARDO, João Baptista. *O registro do parcelamento do solo para fins urbanos*. Porto Alegre: IRIB: S.A. Fabris, 2004. p. 20-21

a doutrina ensina que:

Modificação tem o sentido de *ação de dar nova configuração ou nova ordem* ao que existia anteriormente. Não implica, a bem ver, a nulidade do ato, mas um acertamento das condicionantes e das medidas de um determinado controle e de adequação, em modo a conjurar ou minimizar os riscos de danos ambientais.<sup>293</sup>

Nesse sentido, extrai-se que a LAI pode ser retificada, mediante vistoria do órgão ambiental competente para aprovação das alterações e firmamento de novas condicionantes, especialmente se esta alteração afeta as áreas de uso comum, neste caso, no tocante ao novo acesso.

## DA AUTORIZAÇÃO DA SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO

Além do licenciamento, outro procedimento exigido é a autorização de corte, que deve ser anterior à Licença Ambiental Prévia, conforme o disposto na Instrução supracitada:

Quando houver necessidade de supressão de vegetação, o empreendedor deve requerer a Autorização de Corte (AuC) de Vegetação na fase de Licença Ambiental Prévia, apresentando o inventário florestal, o levantamento fitossociológico e ainda o inventário faunístico, os quais são avaliados pela FATMA juntamente com os demais estudos necessários para fins de obtenção da Licença Ambiental Prévia. A Autorização de Corte de Vegetação somente será expedida juntamente com a Licença Ambiental de Instalação nos termos da Resolução CONSEMA nº. 01/06, art. 7º. Ver Instrução Normativa nº. 24, que trata da supressão de vegetação em área urbana.

No caso concreto, mesmo tratando-se de uma regularização, considerando que já houve o licenciamento, cabe ao loteador solicitar a autorização de corte para abertura das novas vias.

Do exposto, ante a constatação de possíveis irregularidades no caso em análise, tais como: sobreposição de área verde em APP, alterações de vias de acesso sem licenciamento, venda de lotes não registrados, entre outros; sugere-se, além da eventual intervenção criminal, a intervenção ministerial por meio de Ação Civil Pública, comunicando-se o fato à FATMA, a fim de que proceda, paralelamente e com a devida urgência, a autuação e o embargo administrativo da obra em questão.

<sup>293</sup> MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário**. 6. ed. Rev., atual e ampl. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. p. 438

## 2.11 PESQUISA N. 02/12 - COMARCA DE BLUMENAU - DATA: 19/1/2012

LOTE - METRAGEM MÍNIMA - INTERESSE SOCIAL - AUTORIZAÇÃO DE SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO - MUNICÍPIO - LOTEAMENTO - CONVÊNIO COM A SDS E FATMA - OBSERVÂNCIA DOS ARTS. 30 E 31 DA LEI N. 11.428/2006

### Questionamento

1) Ocorre que, aqui na comarca de Blumenau, muitas vezes temos nos deparado com pedidos de desmembramento de parcelas muito pequenas de terrenos, inferiores aos 125,00 m<sup>2</sup> que a lei estipula, casos em que o beneficiário é o próprio Município, pois a parcela vem a favorecer ruas limítrofes dos imóveis.

A dúvida que formulo, sobre este ponto específico, é a seguinte: sendo o lote inferior ao mínimo legal, mas considerando a finalidade indicada, se seria possível enquadrar como uma das exceções legais, no caso a “urbanização específica” que a lei do parcelamento do solo menciona.

### Resposta

A Lei n. 6.766/79, Lei do Parcelamento do Solo, delimita em 125 m<sup>2</sup> a área mínima dos lotes fruto de loteamentos. Esta mesma Lei institui que, nos casos em que os loteamentos se destinarem à interesse social<sup>294</sup>, eles poderão ocorrer com metragem inferior aos 125 m<sup>2</sup>.

Art. 4º - Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:

II - os lotes terão área mínima de 125 m<sup>2</sup> (cento e vinte e cinco metros quadrados) e frente mínima de 5 (cinco) metros, **salvo quando** a legislação estadual ou municipal determinar maiores exigências, ou quando **o loteamento se destinar a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes;** (grifou-se)

O mestre José Afonso da Silva reafirma o entendimento de que, em áre-

<sup>294</sup> Lei n. 11.977/2009

Art. 47. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se:

III - demarcação urbanística: procedimento administrativo pelo qual o poder público, no âmbito da regularização fundiária de interesse social, demarca imóvel de domínio público ou privado, definindo seus limites, área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses;

V - Zona Especial de Interesse Social - ZEIS: parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo;

as de interesse social, será admitido lotes com metragem inferior aos 125m<sup>2</sup>. Este juízo não acarretará lesão ao direito de moradia, tendo em vista que é perfeitamente possível a instalação de uma residência em áreas inferiores a esta metragem.

As normas que a legislação, de modo geral, vem adotando para os lotes são as seguintes: nenhum lote pode distar mais de 300 a 500 m de uma via principal, medidos ao longo do eixo da via que lhe dá acesso, nem poderá ter frente para via de circulação de largura inferior a uns 10 ou 12 m; sua área mínima fica ao redor de 250m<sup>2</sup>, com frente mínima de 10m, sendo admissível reduzir essas dimensões à metade para as residências populares, mas, por outro lado, são elevadas a 500 ou 1.000m<sup>2</sup> para certos usos especiais ou para uso de indústrias incômodas. **A Lei 6.766/1979 prevê área mínima de 125 m<sup>2</sup>, ressalvada exigência maior da legislação local, admitindo área menos para edificação de conjuntos habitacionais de interesse social** (ar.t 4º, II) (grifo nosso).<sup>295</sup>

Ainda, a Lei Complementar n. 615/2006, que dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Blumenau, prevê a inclusão social como princípio norteador a ser seguido nas ações afetas à urbanização no Município. Neste sentido, o instituto da habitação com finalidade social foi amparado pela referida Lei, determinando que obrigatoriamente, para assim ser considerada, seja delimitada a zona de interesse social por Lei Municipal.

Art. 7º O Plano Diretor do Município de Blumenau rege-se pelos seguintes princípios:

VI - inclusão social, compreendida como garantia de acesso a bens, serviços e políticas sociais;

Art. 80 A Zona Especial de Interesse Social é um instrumento urbanístico que se constitui de áreas para a promoção de regularização fundiária e produção de habitação e loteamento popular, destinadas à população de baixa renda. (Redação dada pela Lei Complementar nº726/2009)

**§ 1º Lei Municipal, com fulcro neste Plano Diretor, estabelecerá os critérios para delimitação das Zonas Especiais de Interesse Social e do conteúdo mínimo dos Planos Urbanísticos.** (grifo nosso)

Neste limiar, a Lei Municipal Ordinária n. 7.208/2007 de Blumenau acompanha o entendimento da obrigatoriedade da delimitação das Zonas de Interesse especial por norma legislativa de âmbito municipal, prevendo, ainda, em seu bojo, que o lote cujo o interesse for social, deverá ser realizado com o mínimo de 125,00 m<sup>2</sup>.

**Art. 5º As Zonas de Especial Interesse Social - ZEIS serão delimitadas por ato do Chefe do Poder Executivo, para implementação de Programas de Produção de Lotes e Habitações Populares ou**

295 SILVA, José Afonso da . **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6 ed. Malheiros: São Paulo, 2010.p. 335



para Programas de Regularização Fundiária, tendo como objetivos gerais:

Parágrafo Único - As ZEIS poderão ser delimitadas em áreas públicas ou privadas.

Art. 17 O Plano Urbanístico Específico para Produção de Lotes ou Habitação Popular - PUELHP deverá conter, no mínimo, as seguintes características:

I - índices urbanísticos do lote com:

a) coeficiente de aproveitamento máximo de 2 (dois);

**b) lote mínimo de 125,00m<sup>2</sup> cento e vinte e cinco metros quadrados);**

c) taxa de ocupação máxima de 70% (setenta por cento);

II - índice do sistema viário com gabarito mínimo de 8,00m (oito metros); (grifo nosso)

### **Pelo exposto conclui-se:**

Apesar da previsão da exceção da metragem nos loteamentos com interesse social do artigo 4º da Lei n. 6.766/79, não é possível realizar a destinação de parte dos lotes para servidões de passagem, conforme descrito no caso, ocasionando, assim, a metragem dos lotes inferior a 125m<sup>2</sup>. A Lei Municipal determina que esses lotes não sejam menores que o estipulado pela Lei n. 6.766/79, portanto não será possível a aprovação de tal parcelamento do solo.

Referente à possibilidade de regularização de servidão de passagem em parcelamento do solo para aglomerados urbanos populares e/ou de interesse social já consolidados, recomendamos a leitura da consulta CME 23/09, em sua parte final.

### **Questionamento**

Outra questão sobre desmembramentos que necessito de esclarecimento é no tocante aos casos em que há “termo de responsabilidade de averbação de área verde”, no registro do imóvel. Nesta situação, na qual o fundamento apontado é o art. 17, parágrafo 1º, e art. 31 da Lei n. 11.428/06, é necessário que o pretendente apresente manifestação do órgão ambiental municipal sobre o desmembramento do solo?

### **Resposta**

Depreende-se da Lei n. 11.428/06 que o corte e a supressão de vegetação

do Bioma Mata Atlântica, para fins de parcelamento do solo, deverá ocorrer com a prévia autorização de órgão estadual competente.

No entanto, a Fundação do Meio Ambiente (FATMA) vem realizando convênios de cooperação técnica e institucional<sup>296</sup> com diversos municípios catarinenses, com vistas à execução de programa de gestão florestal compartilhada com os entes municipais, especialmente em relação ao cumprimento da Legislação Florestal e da Mata Atlântica.

Neste sentido, o Município de Blumenau, por intermédio do Convênio n. 5.869/2009-6, publicado no Diário Oficial n. 19.032 de 18/02/2011, com vigência até 31/12/2012, fica autorizado à concessão prévia prevista especificamente nas hipóteses elencadas no art. 31<sup>297</sup>, observadas as vedações do artigo 30 da Lei n. 11.428/2006.

### **Pelo exposto conclui-se:**

É de competência municipal a expedição de autorizações de corte e supressão de vegetação do Bioma Mata Atlântica, observado o texto legal inserto nos artigos 30 e 31 da Lei n. 11.428/2006.

## **2.12 PESQUISA N. 11/2013 - COMARCA DE MARAVILHA - DATA: 21/2/2013**

PARCELAMENTO DO SOLO - 1) APRESENTAÇÃO DE NOVO PROJETO DE LOTEAMENTO - NECESSIDADE DE NOVO LICENCIAMENTO - 2) SOBREPOSIÇÃO DE ÁREA VERDE EM APP - POSSIBILIDADE DE CRIAÇÃO DE PARQUES DE LAZER - APLICAÇÃO DO § 2º DO ART. 8º DA RESOLUÇÃO CONAMA N. 369/06 - 3) NECESSIDADE DE AVERBAÇÃO DA RESERVA LEGAL - POSSIBILIDADE DE COMPENSAÇÃO EM OUTRA ÁREA - APLICAÇÃO DO ART. 122 DO CÓDIGO AMBIENTAL CATARINENSE - 4) INSTITUTO DO "PRÉ-REGISTRO" - POSSIBILIDADE DE INDEFERIMENTO PELO OFICIAL DO REGISTRO DE IMÓVEIS - SUSCITAÇÃO DE DÚVIDA AO JUIZ COMPETENTE

**Caroline Moreira Suzin**

Coordenadora do Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente e.e

<sup>296</sup> Convênio n.: 5.869/2009-6. Diário Oficial n.: 19.032. Data de publicação: 18/2/2011. Data de vigência: 31/12/2012

<sup>297</sup> Art. 31. Nas regiões metropolitanas e áreas urbanas, assim consideradas em lei, o parcelamento do solo para fins de loteamento ou qualquer edificação em área de vegetação secundária, em estágio médio de regeneração, do Bioma Mata Atlântica, devem obedecer ao disposto no Plano Diretor do Município e demais normas aplicáveis, e dependerão de prévia autorização do órgão estadual competente, ressalvado o disposto nos arts. 11, 12 e 17 desta Lei.

## Questionamento

Cumprimentando-o cordialmente, venho por meio deste solicitar apoio na seguinte questão:

Como foi divulgado no site institucional, as Promotorias de Justiça de Maravilha, no exercício das curadorias do Meio Ambiente e Consumidor, expediram recomendação à Prefeita Municipal para que os requisitos legais da Lei do Parcelamento do Solo fossem rigorosamente observados, impondo-se a paralisação dos loteamentos em curso e ainda não aprovados. Tal medida foi efetivada com sucesso.

Na PJ do Meio Ambiente foi instaurado PP objetivando apurar possível dano ambiental causado por um desses loteamentos hoje paralisados. A questão do dano ambiental ainda não está clara. O empreendedor possui as licenças expedidas pela FATMA, mas aguardo o relatório da Polícia Militar Ambiental para analisar melhor o caso.

O projeto do loteamento ainda não foi aprovado pela Prefeitura, mas alguns pontos geram questionamentos:

1) No final do ano passado, foi promulgada lei criando um parque municipal, razão pela qual o loteador teve que apresentar novo projeto para readequar a área do loteamento, porém essa alteração de limites não foi informada à FATMA. Haveria necessidade de novo licenciamento ambiental?

2) Na região, existe APP (córrego d'água). Analisando a resposta de uma consulta feita a esse Centro de Apoio, tomei conhecimento de que os 35% das glebas destinadas às áreas de uso comum não podem abranger APP. Contudo, excepcionalmente, é possível a sobreposição de área verde em APP para criação de parque. Seria possível a criação de parque destinado a caminhadas, trilhas? Que tipo de uso seria permitido?

3) Existindo a necessidade de se averbar a reserva legal, em quais casos seria permitida a compensação em outra área fora dos limites do loteamento?

4) No que consiste exatamente o "pré-registro" de projeto de loteamento? O Cartório de Registro de Imóveis pode se recusar a realizar o pré-registro?

## Resposta

1) No final do ano passado, foi promulgada lei criando um parque

municipal, razão pela qual o loteador teve que apresentar novo projeto para readequar a área do loteamento, porém não essa alteração de limites não foi informada à FATMA. Haveria necessidade de novo licenciamento ambiental?

Destaca-se, inicialmente, que o licenciamento ambiental é o procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso, conforme preceitua o inciso I do art. 1º da Resolução CONAMA n. 237/97.

Assim, o Poder Público, por meio do órgão ambiental competente, expedirá a licença prévia (LP), a licença de instalação (LI) e a licença de operação (LO), mediante as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pela pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos (art. 1º, inciso II, da Resolução CONAMA n. 237/97). As licenças ambientais “poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade”, de acordo com o § único do art. 8º da Resolução CONAMA acima mencionada.

Com fundamento nas informações trazidas no questionamento formulado, a licença ambiental inicialmente concedida ao empreendimento se deu na forma como determina a legislação ambiental, mas, por decorrência da criação de um parque municipal, foi obrigado o interessado a alterar os limites do loteamento.

Como se vê, tendo em vista que o licenciamento foi realizado com base no projeto inicial do loteamento, e este foi alterado para que fosse readequado à nova situação fática existente no local, faz-se necessário determinar se existem irregularidades decorrentes da instalação do loteamento baseado em seu novo projeto, em prestígio ao princípio da precaução.

Neste diapasão, com fundamento na Lei de Parcelamento do Solo, apresentado novo projeto de loteamento, deverá o loteador, subsequentemente, aprová-lo perante a Prefeitura Municipal (arts. 12 a 17), obter o pré-registro (art. 18), executá-lo (art. 18,V) e registrar o loteamento no Cartório de Registro de Imóveis.

Ademais, deverá ser o loteamento submetido a processo de licenciamento ambiental nas seguintes hipóteses, previstas na Resolução CONSEMA n. 01/06:

1. Parcelamento do solo urbano: desmembramento exclusiva ou predominantemente residencial, localizados em área litorânea, numa faixa de 2000 metros a partir de terras de marinha.
2. Parcelamento do solo urbano: Loteamento (e/) ou condomínio horizontal unifamiliar, localizados em área litorânea, numa faixa de 2000 metros a partir de terras de marinha. Após esta faixa, (loteamento exclusiva ou predominantemente residencial,) desde que o Município não tenha Plano Diretor e nem ofereça tratamento de esgoto.

Portanto, por decorrência da apresentação de novo projeto de loteamento, deverá ele ser novamente aprovado e registrado, conforme determina a Lei de Parcelamento do Solo e, acaso configurada uma das hipóteses previstas na Resolução CONSEMA n. 01/06, deverá ser submetido a novo processo de licenciamento ambiental.

2) Na região, existe APP (córrego d'água). Analisando a resposta de uma consulta feita a esse Centro de Apoio, tomei conhecimento de que os 35% das glebas destinadas às áreas de uso comum não podem abranger APP. Contudo, excepcionalmente, é possível a sobreposição de área verde em APP para criação de parque. Seria possível a criação de parque destinado a caminhadas, trilhas? Que tipo de uso seria permitido?

De saída, impende ressaltar que o art. 8º da Resolução CONAMA n. 369/06 veio a excepcionar a previsão segunda a qual a fração de 35% do imóvel correspondente às áreas de uso comum – na qual se insere a área verde – não poderia ser computada incluindo-se a área de preservação permanente eventualmente existente na gleba. Para tanto, prevê os seguintes requisitos:

Art. 8º A intervenção ou supressão de vegetação em APP para a implantação de área verde de domínio público em área urbana, nos termos do parágrafo único do art 2o da Lei no 4.771, de 1965, poderá ser autorizada pelo órgão ambiental competente, observado o disposto na Seção I desta Resolução, e uma vez atendido o disposto no Plano Diretor, se houver, além dos seguintes requisitos e condições:

I - localização unicamente em APP previstas nos incisos I, III alínea "a", V, VI e IX alínea "a", do art. 3o da Resolução CONAMA no 303, de 2002, e art. 3o da Resolução CONAMA no302, de 2002;

II - aprovação pelo órgão ambiental competente de um projeto técnico que priorize a restauração e/ou manutenção das características do ecossistema local, e que contemple medidas necessárias para:

- a) recuperação das áreas degradadas da APP inseridas na área

- verde de domínio público;
- b) recomposição da vegetação com espécies nativas;
- c) mínima impermeabilização da superfície;
- d) contenção de encostas e controle da erosão;
- e) adequado escoamento das águas pluviais;
- f) proteção de área da recarga de aquíferos; e
- g) proteção das margens dos corpos de água.

III - percentuais de impermeabilização e alteração para ajardinamento limitados a respectivamente 5% e 15% da área total da APP inserida na área verde de domínio público.

Além disso, o § 1º do art. 8º da Resolução CONAMA n. 369/06 instituiu a área verde de domínio público em área urbana, assim conceituando-a:

§ 1º Considera-se área verde de domínio público, para efeito desta Resolução, o espaço de domínio público que desempenhe função ecológica, paisagística e recreativa, propiciando a melhoria da qualidade estética, funcional e ambiental da cidade, sendo dotado de vegetação e espaços livres de impermeabilização.

No questionamento objeto de análise, levanta-se a possibilidade de implantação de “parque destinado a caminhadas, trilhas” e outras hipóteses de instalação de equipamentos públicos, mediante sobreposição da área verde em área de preservação permanente. A esse respeito, o § 2º do art. 8º da Resolução CONAMA n. 369/06, não exaustivamente, enumerou as hipóteses de uso da área verde:

§ 2º O projeto técnico que deverá ser objeto de aprovação pela autoridade ambiental competente, poderá incluir a implantação de equipamentos públicos, tais como:

a) trilhas ecoturísticas;

b) ciclovias;

c) pequenos parques de lazer, excluídos parques temáticos ou similares;

d) acesso e travessia aos corpos de água;

e) mirantes;

f) equipamentos de segurança, lazer, cultura e esporte;

g) bancos, sanitários, chuveiros e bebedouros públicos; e

h) rampas de lançamento de barcos e pequenos ancoradouros.

§ 3º O disposto no caput deste artigo não se aplica às áreas com vegetação nativa primária, ou secundária em estágio médio e avançado de regeneração.

§ 4º É garantido o acesso livre e gratuito da população à área verde de domínio público

Sobre o tema, é importante destacar artigo de autoria do Promotor de Justiça Luís Eduardo Couto de Oliveira Souto, publicado na Revista Jurídica do Ministério Público Catarinense n. 15<sup>298</sup>, intitulado “A perpetuidade da Reserva Legal em zona urbana e seu aproveitamento como área verde” que, mutatis mutandis, poderá contribuir para a elucidação do tema, sem desconsiderar as peculiaridades dos institutos envolvidos:

VIII Da possível alteração de uso do espaço urbano protegido e da ausência de critérios gerais quantitativos de proteção da área verde urbana

Outro ponto relevante é o da possível e recomendável alteração do uso da área protegida. As peculiaridades do meio urbano exigem a adequação do espaço compatível à nova realidade, buscando o aproveitamento e a sua maior utilização como mecanismo de proteção ante os riscos permanentes de ocupação ilegal. Neste aspecto, a nova área verde admitirá pequenas intervenções urbanísticas sem descaracterizar a vegetação contínua que a integra, tais como caminhos, divertimentos leves, dentre outros, preservando-se assim, não apenas a sua destinação ambiental, mas incorporando-se no espaço as funções sanitária, estética, recreacional, de valorização econômica das propriedades do entorno, e a sua perfeita compatibilidade com as peculiaridades do meio urbanístico e o desejo de uma melhor qualidade de vida da população ali existente.

Outro aspecto importante diz com a ausência de norma geral em sede Estadual ou Federal que assegure percentual mínimo da gleba a ser resguardado a título de área verde, remetendo-se esta tarefa à esfera municipal, fato este que, na prática, permite aos municípios o resguardo de espaços para fins de área verde inferiores ao destinado à reserva legal por ocasião dos parcelamentos, representando a

transformação dos institutos, nesse sentido, em ganho ambiental quantitativo.

Ainda, o Guia do Parcelamento do Solo, elaborado por este Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente, assim observa a importância da criação de áreas verdes de domínio público em área urbana e dá novas possibilidades para suas destinações:

Admite-se tal situação por ocasião da doação da respectiva área verde ao Município, no intuito de estimular-se a criação de parques lineares, - bastante comuns em cidades européias e brasileiras - em áreas urbanas, de importância indiscutível às cidades cortadas por cursos d'água, exercendo funções de lazer, conservação de biodiversidade, regulação de clima, sanitária e de segurança a intempéries climáticas, servindo, neste caso, como área de armazenamento ou planície de inundação quando de enchentes e extravasamento dos cursos d'água em geral.

298 Disponível em: [http://portal.mp.sc.gov.br/portal/conteudo/cao/cme/a\\_perpetuidade\\_da\\_reserva\\_legal\\_em\\_zona\\_urbana.pdf](http://portal.mp.sc.gov.br/portal/conteudo/cao/cme/a_perpetuidade_da_reserva_legal_em_zona_urbana.pdf)

De mais a mais, extrai-se da página virtual do Ministério do Meio Ambiente novos exemplos de implantação de equipamentos públicos em área verde urbana: “praças; parques urbanos; parques fluviais; parque balneário e esportivo; jardim botânico; jardim zoológico; alguns tipos de cemitérios; faixas de ligação entre áreas verdes”<sup>299</sup>.

Sendo assim, conclui-se pela possibilidade de serem implantados equipamentos comunitários na área de sobreposição da área verde em área de preservação permanente, na qual são admitidas pequenas intervenções urbanísticas na área, desempenhando importante função ecológica, estética e de lazer e promovendo a melhora de qualidade de vida da população.

3) Existindo a necessidade de se averbar a reserva legal, em quais casos **seria permitida a compensação em outra área fora dos limites do loteamento?**

O instituto da reserva legal integra o ordenamento jurídico há mais de setenta anos e foi reafirmado no Novo Código Florestal (Lei n. 12.651/12), entendido como a “área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, delimitada nos termos do art. 12, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa”, conforme define o art. 3º, III, do diploma florestal.

Por sua vez, o § 4º do art. 18 da Lei n. 12.651/12 faculta ao proprietário o registro da reserva legal integrante de seu imóvel no CAR (Cadastro Ambiental Rural) ou a averbação perante o Cartório de Registro de Imóveis, conforme dispõe o § 4º do art. 18 da Lei n. 12.651/12. Ademais, a Lei Estadual n. 14.675/2009 (Código Florestal Estadual) prevê, no *caput* do art. 120, a obrigatoriedade na conservação do percentual mínimo de 20% da propriedade ou posse rural a título de reserva legal, tornando, por via de consequência, inaplicável a previsão do art. 67 da Lei Federal n. 12.651/12<sup>300</sup>, à medida que o diploma ambiental estadual é mais benéfico ao meio ambiente ao impor maior restrição.

Cumprе ressaltar que a localização da reserva legal deve ser aprovada

<sup>299</sup> Disponível em: <http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/areas-verdes-urbanas/parques-e-areas-verdes>

<sup>300</sup> Art. 67. Nos imóveis rurais que detinham, em 22 de julho de 2008, área de até 4 (quatro) módulos fiscais e que possuam remanescente de vegetação nativa em percentuais inferiores ao previsto no art. 12, a Reserva Legal será constituída com a área ocupada com a vegetação nativa existente em 22 de julho de 2008, vedadas novas conversões para uso alternativo do solo.



pelo órgão ambiental competente, devendo ser considerados, no processo de aprovação, a função social da propriedade e os seguintes critérios e instrumentos, quando houver: o plano de bacia hidrográfica; o plano diretor municipal; o zoneamento ecológico-econômico; outras categorias de zoneamento ambiental; e a proximidade com outra reserva legal, área de preservação permanente, unidade de conservação ou outra área legalmente protegida, conforme retratado pelo art. 128 da Lei Estadual 14.675/09;

No caso em comento, questiona-se a possibilidade de compensação da reserva legal em outra área, fora dos limites do loteamento. Esta hipótese somente é admitida na eventualidade de não atender a propriedade em questão o percentual de reserva legal exigido, desde que cumpra os diversos requisitos previstos no art. 122 do Código Florestal estadual, *verbis*:

Art. 122. Na propriedade ou posse de imóvel rural que não atenda ao percentual de reserva legal exigido, deverão ser adotadas as seguintes medidas, isolada ou conjuntamente:

I - recompor a reserva legal mediante o plantio na área necessária a sua complementação;

II - conduzir a regeneração natural da reserva legal;

III - compensar a reserva legal por outra área equivalente em importância ecológica e extensão, que pertença ao mesmo ecossistema e esteja localizada na mesma bacia hidrográfica;

IV - mediante o arrendamento de área sob o regime de servidão ambiental, ou de reserva legal, ou da aquisição de Cotas de Reserva Florestal - CRF;

V - através da aquisição e doação ao Estado de áreas no interior de Unidades de Conservação de proteção integral de domínio público pendentes de regularização fundiária.

Deste modo, no caso da impossibilidade de manter reserva legal nos parâmetros previstos em lei, poderá o proprietário compensar a reserva legal em área diversa do loteamento, mediante o cumprimento das demais exigências descritas no art. 122 do Código ambiental estadual.

4) No que consiste exatamente o “pré-registro” de projeto de loteamento? O Cartório de Registro de Imóveis pode se recusar a realizar o pré-registro?

Para análise e aprovação do empreendimento, a Lei de Parcelamento do Solo (Lei n. 6.766/79) determina o cumprimento de requisitos, na qual estão compreendidos o pedido de diretrizes (arts. 6º e 7º); a apresentação do projeto (arts. 9º a 11); a aprovação pela Prefeitura Municipal (arts. 12 a 17); o pré-registro

(art. 18); a execução (art. 18, V)<sup>301</sup>.

Desta forma, o “pré-registro” de projeto de loteamento constitui-se em uma das fases do procedimento de aprovação do empreendimento, que se consubstancia na etapa determinada pelo art. 18, incisos I, II, III e IV, da Lei de Parcelamento do Solo, *in verbis*:

Art. 18. Aprovado o projeto de loteamento ou de desmembramento, o loteador deverá submetê-lo ao registro imobiliário dentro de 180 (cento e oitenta) dias, sob pena de caducidade da aprovação, acompanhado dos seguintes documentos:

I - título de propriedade do imóvel ou certidão da matrícula, ressalvado o disposto nos §§ 4º e 5º;

II - histórico dos títulos de propriedade do imóvel, abrangendo os últimos 20 (vintes anos), acompanhados dos respectivos comprovantes;

III - certidões negativas:

**a) de tributos federais, estaduais e municipais incidentes sobre o imóvel;**

b) de ações reais referentes ao imóvel, pelo período de 10 (dez) anos;

c) de ações penais com respeito ao crime contra o patrimônio e contra a Administração Pública.

IV - certidões:

a) dos cartórios de protestos de títulos, em nome do loteador, pelo período de 10 (dez) anos;

b) de ações pessoais relativas ao loteador, pelo período de 10 (dez) anos;

c) de ônus reais relativos ao imóvel;

d) de ações penais contra o loteador, pelo período de 10 (dez) anos.

[...]

No que concerne à possibilidade do Cartório de Registro de Imóveis recusar a realizar o pré-registro do loteamento, impende salientar o disposto no § 2º do art. 18, que prevê:

§ 2º - A existência de protestos, de ações pessoais ou de ações penais, exceto as referentes a crime contra o patrimônio e contra a administração, não impedirá o registro do loteamento se o requerente comprovar que esses protestos ou ações não poderão prejudicar os adquirentes dos lotes. Se o Oficial do Registro de Imóveis julgar insuficiente a comprovação feita, suscitará a dúvida perante o juiz competente.

301 Santa Catarina. Ministério Público. Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente. Guia de Parcelamento do Solo Urbano: perguntas e respostas: consultas e modelos/Coordenado por Luís Eduardo Couto de Oliveira Souto. - Florianópolis: MPSC, 2010, p. 17.

Extrai-se do supratranscrito dispositivo que o projeto de loteamento previamente aprovado pela Municipalidade será submetido para apreciação ao Oficial do Registro de Imóveis, acompanhado de documentação, ao qual caberá, ao seu juízo, a devida análise, visando a proteção aos futuros adquirentes dos lotes.

Feitas essas considerações, deve ser considerado que a apresentação do projeto de loteamento pré-aprovado e a respectiva documentação (na qual estão contidas as certidões a que se refere o § 2º do art. 18 da Lei n. 6.766/79) inscrevem-se na etapa de pré-registro, estando suscetível, portanto, a indeferimento.

Sendo assim, a fase de pré-registro comporta indeferimento pelo Oficial de Registro de Imóveis, ao qual deverá suscitar dúvida ao juiz de direito, este competente para solucionar a dúvida levantada.

Destaca-se que as informações técnico-jurídicas remetidas pelos Centros de Apoio não têm caráter vinculativo, conforme preceituam os arts. 33, II, da Lei n. 8.625/93 e 54, VI, da Lei Complementar Estadual n. 197/2000.

Sendo estas as considerações, este Centro permanece à disposição dessa Promotoria de Justiça para as complementações e esclarecimentos que se fizerem necessárias.

## **2.13 PESQUISA N. 20/2013 - COMARCA DE CONCÓRDIA - DATA: 16/4/2013**

ÁREA VERDE - PERCENTUAL - CONDOMÍNIO MULTIFAMILIAR - DESCUMPRIMENTO DA LEI ESTADUAL DO PARCELAMENTO DO SOLO N. 6.063/82 - LEI FEDERAL DO PARCELAMENTO DO SOLO N. 6.766/79 - IN3 DA FATMA - RESOLUÇÃO IBAMA/FATMA 1/95 - ESTATUTO DA CIDADE LEI N. 10.257/2001 - LC N. 186 E 187/2001 DE CONCÓRDIA - LOTEAMENTOS IRREGULARES

**Paulo Antonio Locatelli**

Coordenador do Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente

### **Questionamento**

Apesar da Resolução do CONSEMA n. 13/2012 ter alterado o disposto

no item 71.11.00, infere-se que esta mudança não resolve a situação vivenciada no Estado de Santa Catarina, a qual, no Município de Concórdia, é debatida na ação civil pública n. 019.11.001903-0. O órgão ambiental competente, no caso a FATMA, estabelece os requisitos a serem preenchidos no que tange à reserva de área verde e área destinada a equipamentos urbanos e comunitários. Ocorre que está sendo aplicada a regra de loteamento unifamiliar ( $8m^2$  de área verde  $\times 5 = 40m^2$ . Resolução Conjunta IBAMA/FATMA n. 01/95 e IN 03, da FATMA) também para loteamentos multifamiliares, em razão da ausência de regulamentação para estes tipos loteamentos. Ou seja, em lotes que foram aprovados como unifamiliares (com área verde e equipamentos públicos destinados a este tipo de loteamento), constrói-se um edifício de apartamentos ou comercial ou um “condomínio de casas”. É inconteste a necessidade de se exigir requisitos consideravelmente mais amplos de área verde e área de equipamentos públicos se a intenção do loteador é a de aprovar o parcelamento de solo como multifamiliar (respeitado o zoneamento do Município). Porém, não existe regramento para tanto e, até então, a FATMA tem aplicado exigência idêntica para loteamentos uni ou multifamiliares. Na prática, segundo me foi repassado por um técnico da FATMA de Joaçaba, aprova-se o loteamento como unifamiliar e, depois, caso o proprietário do lote pretenda construir um edifício residencial e a Lei do zoneamento do Município permita, é expedida uma autorização da FATMA para a construção, não havendo alteração (eventual compensação) de área verde nem de equipamentos públicos. A referida situação causa inquestionáveis danos ao meio ambiente, à ordem urbanística, à segurança pública e ao desenvolvimento sustentável e ordenado da cidade. Registra-se, ainda, a situação atual da cidade de Concórdia, na qual, em razão da liminar concedida na ação civil pública n. 019.11.001903-0, proposta pelo Ministério Público, e confirmada a liminar no TJ/SC, o Município de Concórdia está proibido de “licenciar/aprovar a construção de mais de uma unidade familiar, sob qualquer forma, seja condomínio de casas, condomínios de lotes, condomínio edilício, casas geminadas ou prédios, quando se tratar de imóveis decorrentes de parcelamentos unifamiliares, assim definidos no licenciamento e na destinação da área verde;”. Diante dos termos da referida liminar e considerando que os loteamentos no Estado de Santa Catarina são aprovados somente como unifamiliares (pela destinação de área verde), por ausência de regramento da situação diversa pela FATMA, não está sendo permitida a construção de condomínios edilícios, prédios ou outras construções multifamiliares regulares na cidade de Concórdia. Registra-se que essa situação perdura desde o ano de 2011, quando foi concedida a liminar.

Logo, é indiscutível a necessidade de imediata regulamentação dos loteamentos multifamiliares pelo Órgão ambiental competente (Consema ou FATMA), bem como regulamento de construções comerciais.

Em conversa com o Dr. Renee, chegamos a uma possível solução, qual seja:

Que o Órgão Ambiental competente (Consema ou FATMA) regulamente os requisitos a serem cumpridos para loteamentos multifamiliares e também que crie um regulamento (com medidas compensatórias, p. ex.) para os loteamentos anteriores a nova regra (que foram aprovados como unifamiliares) e há interesse do proprietário do lote, somada à permissão municipal pelo zoneamento e obediência às normas urbanísticas pertinentes, que ele se transforme em lote multifamiliar.

Solicita-se, por fim, caso não haja nova regulamentação da questão pelo Órgão Ambiental, orientação do CME de como resolver a situação posta na cidade de Concórdia, diante da liminar existente.

## Resposta

O caso narrado trata do percentual exigido para áreas comuns ou áreas de uso público para o licenciamento de loteamentos unifamiliares e multifamiliares. A fim de compreender esse problema, primeiramente serão trazidos alguns conceitos chave, tais como o de área verde, a diferenciação em relação a outras áreas públicas e, em seguida, o de condomínio e de parcelamento do solo, para verificar os critérios de aplicação das áreas de uso público.

O Guia do Parcelamento do Solo<sup>302</sup> (p. 34) esclarece a natureza da área verde. Essa qualifica-se como uma espécie de espaço com finalidade determinada, abrangida pelo gênero de áreas de uso público, que é composto por mais outras duas espécies:

1) **área institucional** - destinada à edificação de equipamentos comunitários como praças, ginásios de esporte, salão comunitário, entre outros, conforme o art. 4º, IV, §2º da Lei n. 6.766/79: “Consideram-se comunitários os equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares”.

2) **área de arruamento** - destinada à abertura de vias de circulação na gleba, feita pelo proprietário, com prévia aprovação da Prefeitura e transfe-

302 Santa Catarina. Ministério Público. Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente. Guia do Parcelamento do solo urbano: perguntas e respostas: consultas e modelos/ Coordenado por Luís Eduardo Couto de Oliveira Souto. - Florianópolis: MPSC, 2010.

rência gratuita das áreas das ruas ao Município, como pode ser realizado por este para interligação do seu sistema viário, caso em que deverá indenizar as faixas necessárias às vias públicas.<sup>303</sup>

3) **área verde** – destinada a parques, a jardins e à preservação do patrimônio natural, seja qual for o tipo de vegetação. Esta não se confunde com área para fins institucionais. A resolução conjunta IBAMA FATMA, n.1/95, que trata da supressão e exploração de vegetação secundária no estágio inicial de regeneração da Mata Atlântica, define área verde no seguintes termos:

Art. 3º - Para efeitos desta RESOLUÇÃO, consideram-se áreas verdes aquelas com cobertura vegetal de porte arbustivo arbóreo, não impermeabilizáveis, visando a contribuir para a melhoria da qualidade de vida urbana, permitindo-se seu uso para atividade de lazer.

Parágrafo 1º - Estas áreas não poderão, em qualquer hipótese, ter sua destinação, fins e objetivos, originalmente estabelecidos, alterados.

Parágrafo 2º - Onde houver necessidade de implantação dessas áreas verdes, esta deverá ser feita, preferencialmente, com espécies nativas.

a supressão e exploração de vegetação secundária no estágio inicial de regeneração da Mata Atlântica

Frisa-se que a função de contribuir para a melhoria da qualidade de vida urbana é exercida independentemente do tipo de vegetação.

Sabemos que as chamadas áreas verdes contribuem com o aumento da umidade relativa do ar, reduzindo as doenças respiratórias; reduz a poluição sonora; melhora a temperatura do ambiente; auxilia na absorção dos gases expelidos pelos veículos (CO<sub>2</sub>), reduzindo a poluição do ar; proporciona efeito positivo no comportamento humano, sendo que as cidades mais arborizadas têm menores índices de violência e problemas psicológicos; favorece no controle sobre a proliferação de vetores de doenças, particularmente os insetos, pois fornece um ambiente adequado para o desenvolvimento dos predadores (pássaros); favorece também a infiltração das águas fluviais evitando as enchentes e proporcionando a recarga do lençol freático.<sup>304</sup>

Ainda sobre a importância da área verde, de acordo com José Afonso da Silva:

Daí a grande preocupação do Direito Urbanístico com a criação e preservação das áreas verdes urbanas, que se tornaram elementos urbanísticos vitais. Assim, elas vão adquirindo regime jurídico

303 ALVARENGA, Luiz Carlos. **O Parcelamento do Solo Urbano**. Revista Eletrônica. ISSN 1677-4280.v6.n1. Ano 2007. disponível em: <[revista.uepb.edu.br/index.php/qualitas/article/view/85/97](http://revista.uepb.edu.br/index.php/qualitas/article/view/85/97)> Acesso em: 5 out. 2009.

304 MONTILHA, Gabriel. **A Obrigação de se manter a reserva florestal legal em imóvel urbano**. Disponível em: <[http://www.iap.pr.gov.br/meioambiente/arquivos/File/iap/reserva\\_legal\\_urbana.pdf](http://www.iap.pr.gov.br/meioambiente/arquivos/File/iap/reserva_legal_urbana.pdf)> Acesso em: 5. 2009.

especial, que as distinguem dos demais espaços livres e de outras áreas “non aedificandi”, até porque se admitem certos tipos de construção nelas, em proporção reduzidíssima, porquanto o que caracteriza as áreas verdes é a existência de vegetação contínua, amplamente livre de edificações, ainda que recortada de caminhos, vielas, brinquedos infantis e outros meios de passeios e divertimentos leves, quando tais áreas se destinem ao uso público.

O regime jurídico de áreas verdes pode incidir sobre espaços públicos ou privados. Realmente, a legislação urbanística poderá impor aos particulares a obrigação de preservar áreas verdes existentes em seus terrenos, ou mesmo impor a formação, neles, dessas áreas, ainda que permaneçam com sua destinação ao uso dos próprios proprietários. É que, como visto, as áreas verdes não têm função apenas recreativa, mas importam em equilíbrio do meio ambiente urbano, finalidade a que tanto se prestam as públicas como as privadas.<sup>305</sup>

Abaixo, segue decisão do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, julgada no corrente ano, que corrobora o entendimento doutrinário sobre a necessidade dos espaços verdes, que representam a concretização do direito ao meio ambiente equilibrado, sendo inviável a desafetação posterior dessas áreas:

PROCESSUAL CIVIL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE - CONTROLE DIFUSO - POSSIBILIDADE “É possível a declaração incidental de inconstitucionalidade, na ação civil pública, de quaisquer leis ou atos normativos do Poder Público, desde que a controvérsia constitucional não figure como pedido, mas sim como causa de pedir, fundamento ou simples questão prejudicial, indispensável à resolução do litígio principal, em torno da tutela do interesse público” (REsp n. 403355/DF, Min. Eliana Calmon). ADMINISTRATIVO - ÁREA DO LOTEAMENTO DESTINADA A ESPAÇO VERDE - DESAFETAÇÃO - CONSTRUÇÃO DE EDIFICAÇÃO - IMPOSSIBILIDADE 1 “O poder discricionário do Executivo tem seus limites contornados pela Constituição Federal, cumprindo ao Judiciário, quando provocado, decidir sobre a caracterização de desvio de finalidade do ato administrativo. Pauta-se pelo princípio da proporcionalidade o exame do mérito do ato administrativo, devendo-se respeitar a discricionariedade da Administração até o momento em que se transgredir o razoável, traduzindo o ato manifesta lesão ao interesse público” (AC n. 2002.011186-0, Des. Pedro Manoel Abreu). 2 A área obrigatoriamente reservada pelo loteador e cedida ao Município em cumprimento às disposições da Lei do Parcelamento do Solo Urbano, “**embora passe a integrar o patrimônio público, vincula-se ao interesse da ocupação racional e organizada daquela fração do espaço urbano. Serve, assim, à preservação de áreas de lazer, ao respeito ao meio ambiente e ao acesso comunitário aos serviços essenciais prestados pelo Poder Público**” (AC n. 2002.011186-0, Des. Pedro Manoel Abreu). **Inviável assim a desafetação da área e a sua destinação para fim diverso do legalmente previsto** (TJSC, Apelação Cível n. 2011.063515-1, de São Miguel do Oeste, rel. Des. Luiz César

305 SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 2. ed. Rev. E atual., São Paulo: MALHEIROS EDITORES LTDA, 1995. (p.247)

No mesmo sentido indicado pela decisão, se a área verde é obrigatória para garantir a ocupação organizada e é vedada sua desafetação, logo, o parcelamento do solo urbano que não a contemple ou a reduza caracteriza-se como ilegal, em decorrência de descumprimento de dispositivo legal (Lei do Parcelamento do Solo e Estatuto da Cidade, a seguir descritas) e constitucional, haja vista a função sócioambiental essencial à propriedade urbana (art. 5º, XXIII, e art.182, §2º, da CRFB/88).

As áreas verdes foram destacadas em razão da sua função proeminentemente ambiental, mas as áreas institucionais e de arruamento são igualmente cruciais para o desenvolvimento de cidades sustentáveis. Uma vez que a manutenção do meio ambiente equilibrado, de vias de acesso e de equipamentos comunitários suficientes coaduna-se aos objetivos da Política Urbana pretendidos pelo Estatuto da Cidade: “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”, alcançados mediante diretrizes gerais, entre as quais cita-se (art. 2º da Lei n. 10.257/2001):

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

[...]

VI - ordenação e controle do uso do solo, **de forma a evitar**:

- a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
- b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
- c) o parcelamento do solo, a edificação ou o **uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana**;
- d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;

[...]

g) a poluição e a **degradação ambiental**;

Nota-se que a reserva para espaços verdes e para instalação de infraestrutura adequada é um requisito para a adequação dos imóveis às diretrizes de política urbana acima destacadas, necessidade implementada no estado de Santa Catarina com a seguinte previsão na Lei de Parcelamento do Solo (Lei n. 6.063/82):

Art. 8º - Os projetos de loteamento de que trata a presente Lei deverão atender aos seguintes requisitos:



I - as áreas destinadas a sistema de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário e espaços livres de uso público, não poderão ser inferiores a **35% (trinta e cinco por cento) da gleba;**

A porcentagem de 35% adotada no estado de Santa Catarina é idêntica à anteriormente indicada no art. 4º, IV, §1º, da Lei do Parcelamento do Solo Federal (Lei n. 6.766/79), que, por alteração do dispositivo em 1999, deixou de prever um índice nacional. Extrai-se do texto estadual que, além das áreas de uso comum anteriormente descritas (institucional, de arruamento e verde), os 35% abrangem também o espaço para a instalação de equipamentos urbanos, ou seja, para infraestrutura de saneamento básico, energia elétrica e comunicação, em conformidade à Lei n. 6.766/79:

Art. 5º O Poder Público competente poderá complementarmente exigir, em cada loteamento, a reserva de faixa *non aedificandi* destinada a equipamentos urbanos.

Parágrafo único - Consideram-se urbanos os equipamentos públicos de abastecimento de água, serviços de esgotos, energia elétrica, coletas de águas pluviais, rede telefônica e gás canalizado.

Contudo, apesar de haver a previsão inequívoca sobre a necessidade de conservar 35% da área da gleba para as áreas de uso comum e infraestrutura (que pode ser ampliada com base no excerto supracolacionado), restam dúvidas acerca da distribuição desse percentual para cada uma das categorias. O que deve ser definido por cada Município, desde que observado o parâmetro mínimo fixado pelo órgão ambiental, se houver. Nesse sentido, a resolução conjunta IBAMA/FATMA n. 01/95 definiu um parâmetro de 8m<sup>2</sup> de área verde por habitante, em áreas de Mata Atlântica:

Art. 11 - Cabe aos Municípios localizados em áreas de ocorrência de Mata Atlântica, conforme Art. 3º do Decreto nº 750/93, de 10/02/93, fomentar, em suas áreas urbanas, a arborização de ruas e demais logradouros públicos, prioritariamente com espécies nativas e adequadas a manutenção e melhoria da qualidade de vida, visando atingir no mínimo **8 m<sup>2</sup> (oito metros quadrados) de áreas verdes por habitante.**

A Instrução Normativa n. 3 da FATMA, na versão de maio de 2010, aplicável a loteamentos e condomínios horizontais unifamiliares, ratificou o critério de 8m<sup>2</sup> de área verde por habitante:

Nas glebas desprovidas de vegetação ou em estágio inicial de regeneração da Mata Atlântica, a área verde prevista na Resolução Conjunta IBAMA/FATMA nº. 01/95 deve corresponder a no mínimo a 8m<sup>2</sup>/hab, considerando 5 (cinco) habitantes por lote (8x5habxnumero de lotes). Essa área verde deve ser objeto de assinatura de Termo de Compromisso de Preservação de Área

Verde. Ver modelo anexo 4.

O fato dessa Instrução Normativa ter por objetivo a regulação dos critérios de licenciamento exclusivamente para loteamentos e condomínios unifamiliares gerou uma lacuna para os casos de loteamentos multifamiliares e situações como a do Município de Concórdia, em que todas as formas de loteamento eram aprovadas como unifamiliares, diante da inexistência de índices de área verde para os multifamiliares e, depois, eram transformados em condomínios verticais ou loteamentos multifamiliares. De modo que, independentemente de cada lote ter 5 habitantes ou 40 habitantes, a área verde permanecia com 40m<sup>2</sup>.

Diante desse entrave, o Ministério Público ajuizou Ação Civil Pública e obteve decisão liminar em 2011, que proibiu a construção de novos condomínios edifícios e outras construções multifamiliares naquela cidade, nos casos em que se tratar de imóveis decorrentes de parcelamentos unifamiliares, assim definidos no licenciamento e na destinação da área verde. O Município inter pôs agravo de instrumento, mas a decisão foi mantida. Em 2013, o Município de Concórdia pediu a suspensão da liminar, contudo o Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina ratificou o julgado outrora relatado pelo Des. Pedro Manoel Abreu, transcrevendo parte do voto:

Asseverou o agravado que, em dois anos, conforme documentos fornecidos pelos escritórios de imóveis da comarca, foram instituídos aproximadamente 180 condomínios, com áreas variando entre 250 a 20.000m<sup>2</sup>, muito embora, no mais das vezes, incidam sobre imóveis com área inferior a mil metros quadrados.

Haveria situações em que o condomínio foi estabelecido sobre lotes com área inferior a 300m<sup>2</sup>, o que atesta a inobservância dos preceitos urbanísticos de crescimento ordenado e sustentável.

É crível que tenha havido a aludida recalcitrância do Município, pois os argumentos lançados no recurso são exatamente os mesmos sugeridos ao órgão ministerial, ainda na fase administrativa, ou seja, o agravante sustenta que a instituição dos aludidos condomínios de casas ou de lotes não se submete à Lei de Parcelamento do Solo Urbano, e sim ao Código Civil e legislação correlata sobre condomínios.

[...]

O equívoco reside em confundir o que se denomina de “condomínio de casas” ou “condomínios de lotes” ou “loteamentos fechados”, com o instituto do condomínio propriamente dito (horizontal ou edifício). Daí porque, erroneamente, quer fazer crer o agravante que há aplicação exclusiva da Lei de Condomínios em detrimento da Lei n. 6.766/79 ao caso presente.

[...]

Como bem lembrado pelo Ministério Público, os loteamentos fechados, nada mais são do que parcelamentos do solo, muito embora, sob o aspecto registral, possam eles ser instituídos, forte no art. 8.º da Lei n. 4.591/94, mediante convenção de condomínio. Tal circunstância, aliás, foi objeto do Provimento n. 13/94, da CGJ desta Corte, que vedou o registro de condomínios que pudessem desencadear burla à Lei do Parcelamento do Solo Urbano.

(TJSC. Pedido de Suspensão de Liminar n. 2013.006306-4, de Concórdia. Órgão Julgador: Primeira Vice-Presidência. Relator: Sérgio Paladino. **Julgado em:** 07/02/2013.)

Percebe-se, portanto, que o caso de Concórdia implica burla não somente à extensão destinada às áreas de uso comum mas também à metragem mínima exigida para cada lote, o que por sua vez agrava a insuficiência de áreas institucionais, vias de acesso e área verde, já que, num local onde deveriam habitar 5 (cinco) pessoas, passam a habitar 15, 20 ou mais, sobrecarregando o sistema urbanístico naquela vizinhança e em outras que serão recorridas em busca de escolas, hospitais, espaços de lazer, etc. Afora a diminuição da qualidade de vida de toda a população presente e futura, por conta da falta de saneamento básico e da poluição gerada sem a mitigação decorrente dos benefícios das áreas verdes.

A recente atualização da IN3 pela FATMA repetiu o critério de 8m<sup>2</sup> por habitante, estendendo-se tanto a lotes unifamiliares quanto multifamiliares, desde que estejam enquadrados nas seguintes situações:

**parcelamento do solo urbano: loteamento ou condomínio de terrenos, quando situados em municípios da Zona Costeira, ou em municípios onde se observe pelo menos uma das seguintes condições: a) não possua Plano Diretor; b) não exista sistema de coleta e tratamento de esgoto na área objeto do parcelamento, bem como para loteamentos com fins industriais e comerciais de pequeno, médio e grande porte incluindo tratamento de resíduos líquidos, tratamento e disposição de resíduos sólidos e outros passivos ambientais.**

Se houver algumas dessas hipóteses, tais como área para fins industriais e comerciais ou ausência de tratamento de esgoto, aplica-se o parâmetro de área verde definido pela IN3 ao Município de Concórdia, independentemente de serem imóveis uni ou multifamiliares. Contudo, nota-se que a aplicação da norma dependa de interpretação sistemática, considerando leis estaduais e municipais. A própria Instrução Normativa faz referência à aplicação subsidiária da Lei Estadual do Parcelamento do Solo:

**Nos municípios em que os Planos Diretores ou Lei de Uso do Solo, não dispõem de normas que regulamentem a ocupação da gleba a ser licenciada, aplicar-se-á a Lei Estadual do Parcelamento do Solo (Lei n.º. 6.063/82, alterada pela Lei n.º. 10.957/98),**

**que estabelece a exigência mínima de 35% (trinta e cinco por cento)** de áreas destinadas à circulação, equipamentos urbanos e comunitários, espaços livres de usos públicos.

Tal recomendação mostra-se inaplicável aos casos de parcelamento do solo em Concórdia, pois este possui Plano Diretor e Lei do Parcelamento do Solo próprios. Ressalte-se que, em conformidade à regra de competência legislativa concorrente, a União fixa normas gerais, o Estado as suplementa e os Municípios legislam em conformidade ao interesse local, desde que sejam respeitadas as determinações federais e estaduais. No caso em tela, o Município poderia prever, no seu Plano Diretor, o índice igual ao estadual (35%) ou superior, cabendo-lhe a indicação do percentual específico para cada tipo de área (institucional, arruamento, verde). Nesse norte, a Lei Complementar n.187/2001 de Concórdia confirma o percentual estadual:

**Art. 18. Será reservado e entregue ao Município, sem ônus para este, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) da gleba a ser loteada, destinada ao sistema de circulação, à implantação de equipamentos urbanos e comunitários, bem como de espaço livre para uso público.**

Além disso, em conformidade à competência constitucional municipal de “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (art.30, VIII); e legal, que atribui aos municípios a definição dos “usos permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, que incluirão, obrigatoriamente, as áreas mínimas e máximas de lotes e os coeficientes máximos de aproveitamento”, para cada zona do território (art. 4º, IV, §1º, da Lei n. 6.766/79); no Município de Concórdia (Lei Complementar n. 187/2001), conforme alterações trazidas pela Lei Complementar n. 606/2001, o percentual de área institucional corresponde a 8% da gleba a ser loteada, enquanto os percentuais de área verde são variáveis e foram assim definidos:

**Art. 43. Do percentual mínimo de 35% (trinta e cinco por cento) das áreas destinadas ao Município nos processos de loteamentos, a que se refere o art. 18 desta Lei, da área total dos lotes, será assegurado, no mínimo, 8% (oito por cento) para uso institucional** (instalação de equipamentos urbanos e comunitários) e o percentual a seguir, para área verde: (*caput* do art. com redação dada pela LC nº 606, de 14.12.2011)

I - 6% (seis por cento) para a Zona de Baixa Densidade - ZBD1;

II - 8% (oito por cento) para as Zonas de Baixa Densidade - ZBD2, ZBD3 e ZBD4;

(incisos I e II com redação dada pela LC nº 606, de 14.12.2011)

III - 10% (dez por cento) nas Zonas de Média Densidade - ZMD;

IV - 8% (oito por cento) nas Zonas Centrais - ZC;

V - 12% (doze por cento) nas Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS de uso multifamiliar;

VI - 10% (dez por cento) para os Eixos de Comércio e Serviços - ECS;

VII - 15% (quinze por cento) para as Zonas Industriais - ZI;

VIII - 8% (oito por cento) para os loteamentos localizados nas demais Zonas não citadas nos incisos I a VII deste artigo.

(incisos III a VIII acrescidos pela LC nº 606, de 14.12.2011)

§ 1º Os lotes reservados para os usos referidos neste artigo não poderão ser caucionados para cumprimento dos dispositivos previstos nesta Lei.

§ 2º A Municipalidade não poderá alienar em nenhuma hipótese as áreas previstas neste artigo, nem outorgar concessão real de uso, devendo assegurar-lhe o uso institucional ou recreacional adequado.

§ 3º Exclui-se da obrigatoriedade do parágrafo anterior, as permutas efetuadas para implantação de equipamentos comunitários em outras áreas.

§ 4º As áreas mencionadas neste artigo deverão ter acesso por via oficial de circulação de veículos.

Destarte, a depender da zona em que se encontra o loteamento, a área verde terá entre 6% e 15%. E para desmembramentos com área superior a 5.000,00m<sup>2</sup> (cinco mil metros quadrados) exige-se a área verde na proporção de 12% da área a desmembrar, nos termos do art. 25 da citada LC 187/2001 de Concórdia, isento aqueles desmembramentos com área inferior a cinco mil metros quadrados (art. 77).

Além disso, acerca das áreas institucionais, estas devem ter declividade inferior a 30% e estar inserida num círculo de raio mínimo de 6,00m (seis metros), é o que dispõe o art. 44 da mesma lei. Residualmente, as áreas para arruamento e equipamento urbano (saneamento básico) no Município de Concórdia oscilam entre o percentual de 12% (doze por cento) a 21% (vinte e um por cento).

De acordo com o art. 84, § 2º, da Lei Complementar n. 187/2001, o registro de parcelamento do solo urbano, seja loteamento ou desmembramento, deverá exigir as Licenças Ambientais Prévia e de Instalação, excetuada esta caso previamente dispensada pela LAP. Ademais, ressalvados os projetos de loteamento ou desmembramento aprovados anteriormente à publicação da Lei, permanecem regidos pela legislação anterior (art. 93), é cabível multa aos parcelamentos do solo sem a autorização municipal, que deverão ser regularizados:

**Art. 87. Fica sujeito à multa correspondente de 800 (oitocentas) UFIRS, todo proprietário que, a partir da data da publicação da presente Lei, efetuar parcelamento do solo sem prévia autorização da Municipalidade e, em dobro, em caso de reincidência.**

§ 1º A reincidência específica da infração acarretará ao responsável técnico pelo parcelamento, multa no valor do dobro da inicial.

§ 2º O pagamento da multa não eximirá o responsável do cumprimento das disposições da presente Lei.

[...]

**Art. 90. O parcelamento constituído sem autorização municipal implicará na notificação para pagamento de multa prevista nesta Lei e fixação de prazo para regularização da situação do imóvel, ficando proibida a continuação dos trabalhos irregulares.**

Ante o exposto, conclui-se pela necessidade de regularização dos imóveis objeto de parcelamento do solo que não foram devidamente registrados como tal, patente a necessária adequação à legislação, que, salvo melhor juízo, tangente aos critérios de proporcionalidade de áreas comuns são aplicáveis tanto a lotes unifamiliares quanto a multifamiliares, uma vez que inexistente essa diferenciação nas disposições das Leis de Parcelamento do Solo Estadual e Municipal de Concórdia.

Acerca da necessidade de imediata regulamentação do percentual ideal de áreas verdes por parte do CONSEMA, ressalta-se que esta vem sendo providenciada pelo órgão e encontra-se em fase de análise pela Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos, com reunião aberta ao público interessado agendada para o próximo dia 13 de maio. A superveniência de resolução que importe no aumento dos índices de área verde (constante no projeto no percentual de 10%) para os parcelamentos do solo implicarão a aplicação da norma mais restritiva, favorável à manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Nesse ínterim, aplicam-se as legislações locais, que, no Município de Concórdia, correspondem à Lei do Parcelamento do Solo (LC n. 187/2001).

Os loteamentos irregulares caracterizam-se como espécie de parcelamentos ilegais. Assim como os loteamentos clandestinos, estão em desacordo com a legislação pertinente, porém, diferentemente destes, possuem aprovação municipal. Ambas situações devem ser revertidas, pois não é possível consolidar edificações, o que geraria um direito de poluir.

No debate sobre a implementação de uma Justiça Ambiental, a ideia central é no sentido de que os benefícios e prejuízos decorrentes da concreta aplicação do desenvolvimento sustentável devem ser distribuídos uniformemente para toda a sociedade. Ainda que a natureza dos bens ambientais seja difusa, é fato que existe

certa margem para uma injusta distribuição das externalidades negativas (poluição visual, poluição sonora, resíduos sólidos), quase sempre suportadas pelas camadas da população mais pobre (FIGUEIREDO, 2010, p.331)<sup>306</sup>.

A fim de evitar a injustiça social, em que alguns economizam na infraestrutura enquanto todos arcam com os prejuízos, deve-se prosseguir à compensação ambiental, que pode ser feita de três formas, vide termos da Nota Técnica n. 01/2010, expedida por este Centro como diretriz aos órgãos de execução. A saber:

**Artigo 1º** - Para efeitos de aplicação de medidas destinadas à reparação ou à compensação ecológica ou pecuniária de dano ambiental, consideram-se:

**I- reparação do dano ambiental:** restauração<sup>307</sup> ou recuperação<sup>308</sup> *in natura* no próprio local de sua ocorrência;

**II- medida compensatória ecológica:** reparação do dano *in natura* que ocorre em área distinta da degradada e/ou em favor de outra população silvestre, mas com as mesmas características destas e preferencialmente na mesma microbacia;

**III- medida compensatória pecuniária ou indenização por perdas e danos:** substituição excepcional da reparação do dano *in natura* por valor pecuniário face a impossibilidade da reparação<sup>309</sup>, total ou parcial, da área e/ou população silvestre, no próprio ou em outro local degradado, e com as mesmas características ecológicas;

A primeira hipótese, de efetiva recuperação do bem ambiental danificado, deve ser priorizada em relação às demais formas. Essa obrigação de reparação primária está prevista na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/81) nos artigos 4º, VII, e art. 14, §1º e foi adotada no Assento 01/2006/CSMP e no art. 2º da Nota Técnica acima citada. A reparação *in natura* é necessária à recuperação do dano ambiental, uma vez que este não tem, propriamente, valor econômico e que, a rigor, não pode ser convertido em unidades monetárias para o cálculo de eventuais perdas e danos. A hipótese de não haver a possibilidade de recuperação do bem é a única que faculta o uso de compensações, cuja localidade segue o critério da proximidade, prioritariamente na mesma microbacia (art. 3º, I, da Nota Técnica n.1/2011 do MPSC). Ainda assim, pondera-se mais adequado para o caso de compensação de áreas verdes que esta ocorra no próprio imóvel do qual decorre ou, sendo impossível

306 FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **A propriedade no direito ambiental**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

307 **restauração:** restituição de um ecossistema ou de uma população silvestre degradada o mais próximo possível da sua condição original (art. 2º, inc. XIV, da Lei n. 9.985/00);

308 **recuperação:** restituição de um ecossistema ou de uma população silvestre degradada a uma condição não degradada, que pode ser diferente de sua condição original (art. 2º, inc. XIII, da Lei n. 9.985/00);

309 atestado pela autoridade ambiental competente ou por meio de laudo pericial exarado por profissional devidamente habilitado

esta hipótese, que ocorra na mesma Zona, o mais próximo possível daquele.

A própria legislação municipal de Concórdia empenhou-se em versar sobre as hipóteses de compensação para projetos aprovados a partir de 2004, definidas por meio de alterações no Código de Obras e Edificações (LC n.186/2001) trazidas pela Lei Complementar n. 615/2011:

Art. 7º Fica acrescido artigo 50-A, com a seguinte redação:

“Art. 50-A. Com exceção das edificações residenciais unifamiliares, todas as demais que venham a ser construídas sobre glebas, cujo **projeto de loteamento foi aprovado pelo Município, no período compreendido entre o ano de 2004 até julho de 2011, somente serão aprovadas se**, além da taxa de permeabilidade, **o terreno tiver uma destinação de área verde correspondente aos percentuais exigidos para os novos loteamentos** (art. 43 da Lei Complementar Municipal nº [187](#), de 11 de maio de 2001.

Parágrafo Único - Em não havendo possibilidade de destinar a área verde no mesmo terreno, o proprietário deverá efetuar em **outro imóvel localizado na mesma bacia hidrográfica, mediante o dobro da quantidade.**” (AC)

Extrai-se do excerto que a compensação equivalente ao dobro de área verde exigida deverá ser efetuada pelos projetos de loteamento para residências multifamiliares aprovados a partir de 2004 até 2011 em que se constate a inviabilidade de reservar tal área nos percentuais legais. Observa-se que, em conformidade à Lei Estadual do Parcelamento do Solo, a porcentagem incide sobre a gleba, a ser dividida pelo número de lotes. Nesse sentido: “Conforme ensinamento doutrinário, e não apenas legislativo, o conjunto das áreas de uso comum devem alcançar o mínimo de 35% da gleba a ser arruada [...]” (Guia do Parcelamento do Solo, 2010, p. 37).

Este tema foi tratado em reunião<sup>310</sup> realizada no dia 29 de abril de 2013, sediada pelo Ministério Público do Estado de Santa Catarina, consignando-se em ata o seguinte:

Foi citado o art.50-A do Código de Obras e Edificações (LC n.186/2001) acrescido pela Lei Complementar n. 615/2011 (art. 7º) como parâmetro para estabelecer compensações de área verde em percentual dobrado ao previsto na legislação quando não for possível sua instituição no próprio imóvel. Contudo, ao invés de adotar como limite a bacia hidrográfica, propôs-se como mais razoável que a compensação seja feita na mesma Zona, o mais próximo possível do imóvel para que as funções da área verde incidam nos arredores do parcelamento ou condomínio. Modifi-

310 Estavam presentes: Dr.Paulo Antonio Locatelli, Coordenador do CME; Dra. Roberta Magioli Meirelles, Promotora de Justiça na Comarca de Concórdia, Manuela Rodrigues Paz, Analista em Engenharia Agrônômica (MPSC); Luísa Bresolin de Oliveira, Estagiária de Pós-Graduação do MPSC e a Sra. Ivana Becker, Diretora de Licenciamento da FATMA



cação legislativa a ser proposta em TAC pela Dra. Roberta.

Desse modo, requer-se a identificação das construções irregulares e a devida compensação nos termos acima expostos. Mesmo porque o poder de polícia municipal concretiza-se por meio da fiscalização das edificações, que devem estar congruentes aos regulamentos municipais, sobretudo para garantir a segurança, a saúde e a qualidade sanitária e ambiental. “Não pode o particular esquivar-se do cumprimento das disposições municipais, cabendo à Administração local providenciar para que não sejam desobedecidas as posturas urbanas” (COSTA, 2012, p.195)<sup>311</sup>.

O dever de reforçar o índice de áreas verdes é citado como diretriz da política de proteção e preservação ambiental do Município, com o fito de alcançar o índice de 12m<sup>2</sup> por habitante (art.15, VI, da Lei Complementar n. 614/2011, que institui a revisão do plano diretor municipal de Concórdia), que prevê também:

Art.51 [...] Parágrafo Único - Para as zonas de expansão urbana e de urbanização específica ficam estabelecidos os seguintes objetivos e diretrizes:

I - garantir a continuidade das vias nos próximos loteamentos, principalmente às vias arteriais e coletoras;

II - garantir a reserva de área pública para a instalação de equipamentos públicos e áreas verdes;

III - garantir a justa distribuição dos equipamentos públicos;

IV - observar a infraestrutura exigida na Lei Municipal de Parcelamento do Solo.

[...]

Art. 87. Para eliminar ou minimizar impactos negativos a serem gerados pelo empreendimento, o Poder Público Municipal deverá solicitar, como condição para a aprovação do projeto alterações ou complementações do mesmo, bem como a execução de melhorias na infraestrutura urbana existente e de equipamentos urbanos, tais como:

[...]

IX - manutenção de áreas verdes.

A partir dessa leitura sistemática, conclui-se pela possibilidade de exigir, progressivamente, a compensação de área verde dos loteamentos aprovados antes mesmo de 2004, com o apoio do Município, impossibilitando que haja a desigualdade ambiental entre os cidadãos, já que todos se beneficiam com as melhorias da cidade.

311 COSTA, Nelson Nery. Direito Municipal Brasileiro – 5a ed. - Rio de Janeiro: Forense, 2012.

A lei municipal que regula “condomínio de casas” apresenta óbice parcial à sustentabilidade da cidade, omissa em relação à área verde devida às unidades residenciais de 200m<sup>2</sup>, ao passo que, nos termos do art. 7º, II, a Lei Complementar n. 569/2010 prevê o percentual de 20% de área verde para as unidades residenciais de 250m<sup>2</sup>. Nesse sentido e considerando a decisão liminar acima referida, a fim de adequar as regras dos condomínios às do parcelamento do solo, evitando a evidenciada burla, o percentual de área verde deve ser estendido a todos os tipos de unidade residencial e pode ser considerada a ampliação da metragem mínima, para 360m<sup>2</sup> e frente de 12m, com base no art. 8º da Lei Estadual do Parcelamento do Solo (Lei n. 6.063/82). Deve-se proceder, portanto, a alteração do art. 61-E da Lei n. 186/2001 (Código de Obras), com redação dada pela LC n. 615/2012.

Em relação aos “condomínios de lotes”, não resta dúvidas de que, mais do que o condomínio de casas, aquele se confunde com o parcelamento do solo, sendo imprescindível a observância dos requisitos mínimos das Leis do Parcelamento do Solo. O que também foi determinado na decisão liminar.

A respeito da tentativa de fraude permeada pela confusão dos institutos “condomínio” e parcelamento do solo, proficuamente analisadas na Ação Civil Pública referida e decisões judiciais dela decorrentes, ficou claramente confirmada pelos magistrados a tentativa de burla à legislação do parcelamento do solo. Complementarmente, segue anexada a pesquisa n. 13 de 2013, elaborada por este Centro de Apoio.

Finalmente, quanto às situações consolidadas antes de 2007, em que se pretende permitir a reconstrução de imóveis demolidos com metragens idênticas às anteriores, as características da construção devem equivaler àquela determinada pela legislação à época da construção. Nesse sentido, não há que se falar em situação consolidada que contrariasse a legislação vigente.

Segundo decisão do Superior Tribunal de Justiça, “o direito material aplicável é o vigente à época dos fatos”, o que caracteriza o princípio do *tempus regit actum*:

PROCESSUAL CIVIL - DOIS RECURSOS ESPECIAIS INTERPOSTOS PELA MESMA PARTE - O PRIMEIRO EXTEMPORÂNEO, POR FALTA DE REITERAÇÃO - PRECEDENTES.

[...]

**4. O direito material aplicável à espécie é o então vigente à época dos fatos.** In casu, Lei n. 6.766/79, art. 4º, III, que determinava, em sua redação original, a “faixa *non aedificandi* de 15 (quinze) metros

de cada lado” do arroio.

Recurso especial de fls. 2.179-2.191 provido.

(REsp 980709/RS, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 11/11/2008, DJe 02/12/2008)

Ante o exposto, mostra-se pautada na razoabilidade a solução apontada que parte do pressuposto da boa-fé do proprietário, desde que a construção tenha sido autorizada pelo órgão municipal em conformidade com os índices urbanísticos e com as metragens definidas em lei à época da edificação.

Segue abaixo o resumo das conclusões acerca do caso ora tratado e anexa a ata da Reunião anteriormente referida, realizada no dia 29 de abril de 2013.

### **Orientações do Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente:**

1. Os novos licenciamentos devem ter por base os índices determinados pela legislação municipal, *vide* art. 43 da Lei Complementar n.187/2001 de Concórdia, alterada pela Lei Complementar n. 606/2011.

2. Às hipóteses de loteamentos abrangidas pela Instrução Normativa n.3 da FATMA de acordo com o objetivo (item 1) da versão de março de 2013 (por exemplo, loteamentos de fins comerciais) aplica-se o critério de 8m<sup>2</sup> de área verde por lote, exceto nos casos em que a legislação municipal (art. 43 acima referido) seja mais restritiva.

3. A decisão liminar concedida não impede o licenciamento de edificações multifamiliares, desde que estas se baseiem nos critérios de parcelamento do solo indicados pela legislação (acima referidos), permanecendo vedada a burla à Lei do Parcelamento do Solo, por meio do licenciamento de lotes unifamiliares que posteriormente venham a ser *transformados* em multifamiliares.

4. Os parcelamentos aprovados a partir de 2004 seguem a regra de compensação imposta pelo art. 7º do Código de Obras e Edificações (LC n. 186/2001) acrescida pela Lei Complementar n. 615/2011. Demais compensações podem orientar-se pela Nota Técnica n. 01/2010 do MPSC, com a ressalva do critério de proximidade, tendo por limite a Zona do imóvel.

5. A superveniência de resolução do CONSEMA ou outra legislação estadual ou federal mais restritiva deverá ser aplicada em observância ao Princípio da Prevenção, a fim de otimizar a proteção ao direito fundamental ao meio ambiente (art. 225, CRFB/88) e a garantia do direito a cidades sustentáveis (art.

2, da Lei n. 10.257/2001). Se o projeto de Resolução CONSEMA, atualmente sob análise da Câmara Técnico, for aprovado no percentual de 10% de áreas verdes, os índices de 6% para Zona de Baixa Densidade 1 (ZBD1) e de 8% para ZBD2, ZBD3 e ZBD4 e Zonas Centrais, e Zonas residuais previstos no art. 43 da Lei Complementar n. 187/2001 deverão ser aumentados para 10%, permanecendo o índice de 12% de área verde para Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), 15% para Zonas Industriais e 20% para os lotes de 250m<sup>2</sup> de condomínio de casas (LC n. 569/2010).

6. Propõe-se a alteração das normas relativas a condomínios de casas e condomínios de lotes, em consonância às regras do parcelamento do solo, conforme determinado pela decisão judicial liminar, no intuito de extinguir possíveis burlas à sustentabilidade das cidades. Nesse norte, prever-se-á percentual de área verde para as unidades residenciais, que terão o tamanho do lote ampliado.

7. A solução proposta na minuta do Acordo Judicial em relação às situações consolidadas mostra-se consoante ao entendimento do Superior Tribunal de Justiça, que adota o princípio do *tempus regit actum*, segundo o qual aplica-se a lei referente ao direito material da época dos fatos.

## **2.14 PESQUISA N. 02/2014 - COMARCA DE TANGARÁ - DATA: 13/1/2014**

PERÍMETRO URBANO - EXPANSÃO - IMÓVEL PARCIALMENTE SITUADO NA ZONA URBANA - DOAÇÃO DE RUA AO MUNICÍPIO - FRACIONAMENTO DE OFÍCIO PELO OFICIAL DE REGISTRO DE IMÓVEIS - ILEGALIDADE - BURLA À LEI DE PARCELAMENTO DO SOLO URBANO.

**Paulo Antonio Locatelli**

Coordenador do Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente

### **Questionamento**

Segue a explicação dos fatos e os questionamentos solicitados via *e-mail* pela douta Promotora de Justiça Francieli Fiorini:

Tem se tornado prática recorrente na Comarca de Tangará o seguinte

procedimento visando possibilitar um posterior pedido de desmembramento.

Proprietários de imóveis até então rurais, se dirigem ao município e solicitam a transformação de parte do imóvel para urbano. Com isso, o município, por meio de lei, amplia a área urbana do município. Mas então, um mesmo imóvel, passa a possuir uma área rural e outra menor, mais especificamente a área que se deseja posteriormente desmembrar, urbana.

Nessa toada, a dúvida é acerca da correção desse procedimento, alteração do perímetro urbano para atender pedido e interesse de particular.

Além disso, normalmente são imóveis cortados por estradas, muito antigas, que ligam a cidade a linhas do interior do município.

Como para o desmembramento há necessidade de prévia existência de via pública, os proprietários doam a área dessa estrada antiga ao Município, que a recebe sem qualquer discussão.

Após a doação dessa área da rua para o Município, esse nomina a rua, por meio de lei. E o cartório de registro de imóveis, por seu turno, encerra toda a matrícula antiga e abre duas novas, ou quantas forem necessárias, sob a justificativa de ter havido um fracionamento. Ou seja, que a rua doada fracionou o imóvel antigo e por isso ela abre novas matrículas.

Concluídas todas essas etapas (urbanização parcial do imóvel, doação da rua e nominação dessa e encerramento de matrícula antiga, com a abertura de novas, sob a justificativa de ter havido fracionamento), os proprietários tem apresentado pedidos de desmembramento.

1) Nesse ponto, tratando-se de ruas, estradas antigas (supostamente consolidadas), que ligam o interior do município, pode esse receber as áreas por doação?

2) A conduta da oficial do registro de imóveis, ao encerrar a matrícula antiga e abrir outras novas, alegando fracionamento, está correta?

3) A conduta da oficial, pode gerar algum tipo de responsabilização, seja do ponto de vista administrativo no âmbito da Corregedoria Geral de Justiça do extrajudicial, ou civil?

4) Seria cabível um termo de ajustamento de conduta com os prefeitos e com a oficial do cartório, para que não mais aceitem urbanizações parciais

para atender interesses meramente privados, doação de ruas, e para que essa não mais abra novas matrículas sob a alegação de fracionamento?

Inclusive, instada a justificar esse fracionamento realizada, o oficial do registro de imóveis respondeu o seguinte:

[...]esclarecendo que no cumprimento das normais legais e obrigatórias e na forma do que preceituam os artigos 176 e 225 da lei n. 6.015/73 conforme Escritura Pública de doação foi transferia ao Município de Tangará a área de 786 metros quadrados constante da Rua Avelino Guerino que fragmentou o imóvel, gerando as matrículas de numero 7.817 e 7.818 inerentes às unidades fragmentadas perfeitamente identificadas e caracterizadas, figurando como proprietário, obviamente, sue titular de origem, bem como a matrícula de numero 7.819 da área da via de circulação.

### **Resposta**

Cumprimentando-a cordialmente, em atendimento a vossa solicitação de apoio, encaminho as seguintes considerações.

1) A doação, como típico instituto do direito privado e de cunho formal, rege-se pelo disposto nos arts. 538 a 564 do Código Civil, e, no caso de doação para a Municipalidade, não é diferente, sendo os requisitos comuns da doação necessários. No entanto, há duas situações em que há a necessidade de autorização legislativa específica para a realização do contrato: quando a Lei Orgânica do Município assim o exigir; e quando a doação for onerosa. Não havendo a incidência dessas duas exceções, é facultado à administração a simples aceitação da doação.

2) O fracionamento, como bem observado pela Promotoria de Justiça, não deveria ter sido o procedimento adotado no caso vertente, como se passa a expor: inicialmente, tem-se que o desdobro e o fracionamento diferenciam-se em razão da quantidade de imóveis que resultarem da subdivisão do lote, naquele, criam-se duas novas matrículas, enquanto que, neste, surgem mais de dois novos imóveis. Portanto, desdobro e fracionamento não são formas de parcelamento do solo, mas apenas modalidades de subdivisão de lote, razão porque esses institutos não estão previstos na Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei n. 6.766/79). Assim, poderá a Oficiala do Registro de Imóveis criar novas matrículas, mediante desdobro ou fracionamento, desde que o procedimento não importe na incidência da Lei n. 6.766/79.

No entanto, observa-se, no caso vertente, fortes indícios de ocorrência de burla à Lei de Parcelamento do Solo à medida que a doação à Municipalidade da rua antiga e consequente criação da via pública não desnatura a necessidade de se proceder de acordo com a Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei n. 6.766/79) na forma de loteamento, principalmente diante da realidade de posteriores desmembramentos realizados pelos proprietários das terras cortadas pelas vias concedidas. Tal juízo se dá, pois não se pode esquecer que para a realização do parcelamento por loteamento há a necessidade de criação de vias públicas, bem como de outros serviços básicos de urbanização, por conta do proprietário, com a consequente transferência de tais bens ao domínio público, pois há, no direito urbanístico, como muito bem aponta José Afonso da Silva, um princípio no qual enseja a repartição do ônus urbanístico em compensação ao benefício recebido:

A inscrição do loteamento produz os seguintes efeitos urbanísticos: (a) legitima a divisão e as vendas de lotes, com 'a perda da individualidade objetiva do terreno loteado e a aparição das individualidades objetivas dos lotes'; (b) 'torna imodificável unilateralmente o plano de loteamento e o arruamento'; (c) transfere para o domínio público do Município as vias de comunicação e as áreas reservadas constantes do memorial e da planta, independentemente de qualquer outro ato alienativo.

Algumas leis municipais de parcelamento do solo exigem que o loteador, após a execução do plano de arruamento, transfira, *por doação*, à Municipalidade as áreas previstas para vias de circulação, áreas verdades e áreas institucionais, quando submetê-lo à aceitação da Prefeitura. A doação constará de documento hábil, que é a escritura pública. Essa exigência parece-nos legítima, porquanto é matéria de ônus urbanístico e atende a um dos princípios do direito urbanístico, qual seja: o da repartição dos ônus urbanísticos em compensação dos benefícios recebidos. Daí por que a legislação impõe aos loteadores obrigações, deveres e ônus na execução do plano de arruamento e de loteamento, como a obrigação de realizar as obras de urbanificação primária às suas expensas e a transferência gratuita daquelas áreas ao domínio municipal – transferência, essa, que, de qualquer forma, ocorrerá com a inscrição do loteamento.<sup>312</sup>

Deste modo, por decorrência da criação de via pública para a efetivação do parcelamento do solo na forma de fracionamento ou desmembramento, necessária se faz a readequação do projeto de parcelamento do solo para a modalidade de loteamento, com todas as devidas correções, pois, caso contrário, estaria-se onerando o serviço público em benefício de interesses privados, pois aquele passaria a arcar com os custos das instalações de urbanização primária em vez deste particular (onerosidade que correria por conta dele caso fosse

312 SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. p. 336-337.

feito o correto processo de loteamento), caracterizando burla à Lei do Parcelamento do Solo Urbano (Lei n. 6.766/79), como explica o douto Doutrinador João Baptista Galhardo:

Pela abertura de ruas, pode-se burlar a lei do parcelamento do solo urbano, por ação da administração municipal. E com aparência de legalidade. Basta que o Município, por desapropriação direta ou indireta, venha abrir vias públicas, até mesmo desnecessárias ou a pretexto de prolongamento do sistema viário, em considerável imóvel urbano particular, com o intuito velado de se entregar ao proprietário pequenas áreas líquidas, que, vindo a ser desdobradas e mesmo submetidas a registro especial, terão as exigências mitigadas, em razão do tamanho e de legislação específica, até mesmo com a dispensa de reserva dos espaços mencionados no art. 4º, I, da Lei 6.766/79. E o que é pior, com a implantação de obras de infra-estrutura a custa do Município, por que foi ele e no seu *interesse* quem abriu as ruas. Evidente a burla poderá o registrador comunicar o Ministério Público para as medidas que o órgão entender necessárias, porque o Registro Imobiliário não pode recusar o registro de desapropriação para abertura de rua. Não lhe compete indagar se houve ou não conluio entre o particular e a municipalidade para escapar do registro especial, com as consequências decorrentes. Nem instalar discussão acerca do mérito do procedimento administrativo relativo à abertura de rua, inquinada de irregular, no restrito âmbito de dúvida.

‘Em matéria registrária não se perquire, como regra, o aspecto intrínseco do documento que serve de suporte ao ato praticado, e sim a regularidade formal, pouco importando, portanto, o modo pelo qual a Municipalidade recebeu a via pública’ (ApCiv 2.492-0 – Diadema – RT 577/114).<sup>313</sup>

Com relação à prévia consulta ao INCRA, esta se mostra desnecessária, uma vez que o parcelamento do solo se dá apenas na parte do imóvel urbano e, desse modo, a divisão será regida pelo ponto 2 da Instrução n. 17-B, de 1980, do INCRA<sup>314</sup>, a qual, para os presentes casos, apenas exige atualização do cadastro rural por parte do autarquia, depois de aprovado o parcelamento pela Prefeitura e registrado no Registro de Imóveis, ressalvados os casos em que a parte do terreno que ainda for rural se tornar menor que o mínimo permitido, situação esta em que o INCRA deverá ser previamente consultado.

313 GALHARDO, João Baptista. **O Registro do Parcelamento do Solo para Fins Urbanos**. Porto Alegre: IRIB: S.A. Fabris, 2004. p. 20-21.

314 2. PARCELAMENTO, PARA FINS URBANOS, DE IMÓVEL RURAL LOCALIZADO EM ZONA URBANA OU DE EXPANSÃO URBANA

2.1 O parcelamento, para fins urbanos, de imóvel rural localizado em zona urbana ou de expansão urbana, assim definidas por lei municipal, rege-se pelas disposições da Lei n.º 6.766, de 19/12/79, e das legislações estaduais e municipais pertinentes.

2.2 Em tal hipótese de parcelamento, caberá ao INCRA, unicamente, proceder, a requerimento do interessado, à atualização do cadastro rural, desde que aprovado o parcelamento pela Prefeitura Municipal ou pelo Governo do Distrito Federal, e registrado no Registro de Imóveis.

2.3 A atualização cadastral será:

a) do tipo "CANCELAMENTO", quando o parcelamento abranger a totalidade da área cadastrada;

b) do tipo "RETIFICAÇÃO", quando o parcelamento, para fins urbanos, abranger parcialmente a área cadastrada e permanecer como imóvel rural uma área remanescente.



3) A responsabilidade dos registradores e dos notários é regida atualmente de forma genérica pelo art. 22<sup>315</sup> da Lei n. 8.935/94 (o qual substituiu a regência do art. 28 da Lei n. 6.015/73), podendo ser eles responsabilizados civilmente caso tenham causado dano a terceiros com suas atitudes decorrentes dos atos próprios da serventia. Já na seara administrativa, as infrações, a penalidade e os procedimentos estão descritos nos arts. 31 a 36 da Lei n. 8.935/94, sendo quatro das cinco condutas tipificadas descumprimento dos deveres funcionais, com o devido apenamento progressivo na medida da gravidade da lesão, podendo ser de 4 espécies: a) repreensão (falta leve); b) multa (reincidência ou infração que não caracterize falta mais grave); c) suspensão (reiterado descumprimento dos deveres ou falta mais grave); e d) perda da delegação (determinável pelo Executivo).<sup>316</sup> No caso apresentado, é possível configurar a infração disciplinar do art. 31, I, da Lei n. 8.935/94 em decorrência do descumprimento da vedação inscrita no art. 843, IV, do Código de Normas da Corregedoria Geral de Justiça do Estado do Santa Catarina<sup>317</sup>, podendo ser tomadas as devidas providências para verificação da infração administrativa cometida, haja vista tal fracionamento ser, em realidade, modo oblíquo e irregular de parcelamento do solo, como previamente exposto.

4) Quanto à natureza e aos objetivos do zoneamento urbano, deve-se frisar que este deve atender os interesses da coletividade, e não interesses privados de alguns indivíduos, como a par do que ocorre na comarca e também que as disposições do parcelamento do solo urbano visam a dividir os gastos decorrentes da urbanização (instalações de urbanização primária) entre o capital público e o do privado que porventura venha a se beneficiar com tal medida (caso do loteamento), com o intuito de não sobrecarregar os cofres públicos.

Nesse sentido colhe-se da doutrina de José Afonso da Silva:

O *zoneamento*, por outro lado, deverá ser amplo, abrangendo toda a comunidade. Será ilegítimo o zoneamento de um bairro apenas, a par de ser tecnicamente condenável, porque nisso se esconderiam, consciente ou inconscientemente, propósitos discriminatórios e protecionistas de interesses particulares dos moradores (ou de determinados moradores) da área, sem levar em conta os interesses mais amplos da comunidade como um todo.<sup>318</sup>

315 Art. 22. Os notários e oficiais de registro responderão pelos danos que eles e seus prepostos causem a terceiros, na prática de atos próprios da serventia, assegurado aos primeiros direito de regresso no caso de dolo ou culpa dos prepostos.

316 CENEVIVA, Walter. **Lei dos Registros Públicos comentada**. 20. Ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 116.

317 Art. 843. É vedado ao registrador proceder ao registro:

[...]

IV - de qualquer forma de instituição de condomínio ordinário que desatenda aos princípios da legislação civil ou que, de modo oblíquo e irregular, caracterizem parcelamento do solo urbano; e

318 Idem. p.238.

Será cabível, no caso vertente, diante dos fatos expostos, um termo de ajustamento de conduta a ser formalizado com o Município, para que não mais aceite urbanizações parciais para atender interesses meramente privados nem doação de ruas com esse intuito, em virtude da passível onerosidade excessiva futura. É importante, ainda, ressaltar que a alteração do zoneamento do Município por Lei Complementar não pode conflitar com aquela determinada por seu Plano Diretor, deste modo, no caso vertente, estando a área do imóvel em zona rural assim determinada pelo Plano Diretor Municipal, é inviável sua alteração por meio de mera Lei Complementar para área urbana. De igual maneira, poderá ser realizado TAC com a oficiala do cartório, para que não mais abra novas matrículas sob a alegação de fracionamento, pois tal medida configura infração administrativa passível de punição.

## 2.15 PESQUISA N. 67/2014 - COMARCA DE CHAPECÓ - DATA: 16/09/2014

MEIO AMBIENTE - 1) DIFERENCIAÇÃO DOS INSTITUTOS DA RE(A)LOCAÇÃO E DO DESFLORESTAMENTO DA RESERVA LEGAL - 2) 2.1) O DESFLORESTAMENTO DA RESERVA LEGAL, NO CASO DE INSERÇÃO DO IMÓVEL EM ÁREA URBANA OU DE EXPANSÃO URBANA E POSTERIOR PARCELAMENTO DO SOLO, É POSSÍVEL, CONSERVANDO-SE PARCELA DA VEGETAÇÃO FLORESTAL, A QUAL DEVERÁ TRANSMUDAR-SE, CONCOMITANTEMENTE, PARA ÁREAS VERDES, NO PERCENTUAL EXIGIDO PELO PLANO DIRETOR, OBSERVADAS AS RESTRIÇÕES DE SUPRESSÃO DA VEGETAÇÃO SE SE TRATAR DE ESTÁGIO MÉDIO E AVANÇADO DE REGENERAÇÃO (LEI DA MATA ATLÂNTICA) - 2.2) NO TOCANTE A RE(A) LOCAÇÃO DA RESERVA LEGAL, SUGERE-SE A ADOÇÃO DE UMA DAS PROPOSIÇÕES: A) IMPUGNAR O PROCEDIMENTO DE RE(A)LOCAÇÃO DA RESERVA LEGAL, UMA VEZ QUE NÃO PREVISTO NA LEGISLAÇÃO FLORESTAL, FERINDO O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE; OU B) ANUIR COM A POSSIBILIDADE, DESDE QUE NO CASO EM CONCRETO HAJA GANHO AMBIENTAL, COM FORÇA NO PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO, E NÃO SE TRATE DE VEGETAÇÃO DE ESTÁGIO MÉDIO E AVANÇADO DE REGENERAÇÃO.

**Paulo Antonio Locatelli**

Coordenador do Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente

**Questionamento**

Solicito os préstimos deste Centro de Apoio para pesquisa sobre o seguinte tema: Em áreas rurais transformadas em urbanas, havendo averbação de reserva legal na matrícula, durante o procedimento de parcelamento do solo urbano existe a possibilidade de relocação da reserva legal para outros imóveis? Questiono, porque: existe dispositivo legal que extingue tal reserva; a FATMA, em procedimentos de parcelamento, aprova tal relocação (termo em anexo); a Corregedoria Geral de Justiça apontou ao registro de imóveis desta comarca que a relocação somente poderá ser realizada dentro da mesma área (doc anexo); e o IRIB (Instituto de Registro Imobiliário do Brasil), em consulta, atestou que se deve seguir a orientação do órgão ambiental.

## Resposta

### 1. PRELIMINAR DE MÉRITO

Inicialmente, impende diferenciar os institutos da re(a)locação e de desflorestamento da reserva legal.

#### 1.1 RE(A)LOCAÇÃO DA RESERVA LEGAL

O Estado de Santa Catarina, diretamente ou por meio de seus órgãos e instituições, não disciplinou a re(a)locação da reserva florestal legal. Em vista disso, socorre-se às normativas do Instituto Ambiental do Estado do Paraná que definiu a realocação da reserva legal como a “*alteração da localização da Reserva Legal para outro imóvel, entendida como a substituição da área originalmente designada, em casos excepcionais, onde ocorra comprovado ganho ambiental pela mudança, sendo proibido o desmatamento ou o uso alternativo do solo, bem como a sua redução*”<sup>319</sup>.

Importa assinalar que comumente a Fundação do Meio Ambiente (FATMA) adota, **informalmente**, critérios e diretrizes provenientes do IAP/PR, nas hipóteses de lacunas legislativas, em evidente afronta ao princípio da legalidade.

Em que pese a impossibilidade da aplicação da analogia ao presente caso, dada a autonomia entre si dos entes federativos, pode-se considerar o excerto acima aludido na categoria de doutrinário, tal qual, comparativamente, se utiliza do direito comparado, muito embora não considerado fonte de direito.

Importante pontuar que não se verifica presente nas legislações federal ou estadual (Santa Catarina), à exclusão dos Estados do Paraná e de Minas

<sup>319</sup> Portaria n. 55/2014/IAP.

Gerais, qualquer disciplina acerca da realocação da reserva legal, podendo-se, a partir dessa constatação, indagar-se sobre a legalidade do ato administrativo exarado pelo órgão ambiental, visto que, sabidamente, o Estado somente pode fazer o que a lei permite (princípio da legalidade).

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>320</sup>,

Este princípio, juntamente com o de controle da Administração pelo Poder Judiciário, nasceu com o Estado de Direito e constitui uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais. Isto porque a lei, ao mesmo tempo em que os define, estabelece também os limites da atuação administrativa que tenha por objeto a restrição ao exercício de tais direitos em benefício da coletividade.

Em que pese a controvérsia acima destacada, o trecho doutrinário acima colacionado é claro no sentido da imprescindibilidade de “ganho ambiental” nos casos em que autorizada a realocação da reserva legal.

A realocação da reserva legal, desde que constatado o “ganho ambiental”, encontraria respaldo no direito pátrio a partir do princípio do equilíbrio, que no dizer de Paulo de Bessa Antunes<sup>321</sup>

[...] é o princípio pelo qual devem ser pesadas todas as implicações de uma intervenção no meio ambiente, buscando-se adotar a solução que melhor concilie um resultado globalmente positivo.

## 1.2 DESFLORESTAMENTO DA RESERVA LEGAL

Por sua vez, o desflorestamento da reserva legal é decorrente da entrada do imóvel rural em área urbana, o que autoriza o proprietário/ loteador a reduzir o percentual da cobertura vegetal à razão da porcentagem da área verde prevista no Plano Diretor de Chapecó/SC (§ 2º do art. 249 da Lei Complementar Municipal n. 202/2004), que destina 6% às áreas verdes. Portanto, o excedente entre a reserva legal e a área verde implantada poderá ser desflorestado.

Como se observa, esse instituto jurídico (desflorestamento da reserva legal) é decorrente da própria lógica da legislação florestal, e por essa razão, admitido. Assim, o desflorestamento do excedente da reserva legal, por ocasião da incursão do imóvel em área urbana, é possível.

320 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 64/65.

321 BESSA ANTUNES, Paulo de. **Direito Ambiental**. 12ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 46.

## 2. MÉRITO

Define-se reserva florestal legal como a “*área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, delimitada nos termos do art. 12, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa*” (art. 3º, III, do Novo Código Florestal).

Ademais, o art. 12 do Novo Código Florestal estabelece que todo imóvel rural deverá manter área com cobertura de vegetação nativa, observados os percentuais de preservação previstos para cada conjunto morfoclimático. No Estado de Santa Catarina, determina-se o resguardo de 20% do imóvel a esse título.

A expansão urbana, entretanto, move-se em direção às zonas perimetrais dos municípios, em um movimento centrífugo, muitas vezes ameaçando as florestas ali localizadas, as quais são constituídas, notadamente, pelas reservas legais. Os municípios, não raras vezes, mormente aqueles que não realizam o devido planejamento urbano, alargam inconsequentemente o círculo urbano central às áreas periféricas, ameaçando a vegetação florestal, em detrimento absoluto da expansão vertical, a qual é mais benéfica à conservação da vegetação, não afastando do centro urbano a população de baixa renda daquela área periférica onde não existentes estrutura e serviços urbanos.

Em vista dessa toda problemática, o legislador infraconstitucional conferiu ao poder público municipal a responsabilidade pela proteção das áreas verdes urbanas, no afã de garantir que a expansão horizontal urbana não atingisse o mínimo ecológico já estabelecido por ocasião da demarcação da reserva legal. Assim, cristalizou-se no diploma florestal o instrumento da “*transformação das Reservas Legais em áreas verdes nas expansões urbanas*”, conforme previsto no inciso II do artigo 25 do Novo Código Florestal. Trata-se, como se pode verificar, da consolidação do Princípio da Perpetuidade da Reserva Legal.

O dispositivo acima destacado deve ser interpretado sistematicamente, em consonância a todo o regramento da reserva legal previsto no diploma florestal. A extinção da reserva legal decorrente da inserção do imóvel rural em perímetro urbano de que trata o art. 19 da Lei n. 12.651/2012 refere-se à incompatibilidade deste instituto à zona urbana, motivo porque haverá a extinção jurídica da reserva legal, para posterior transmudação da vegetação remanescente em área verde, no percentual previsto no plano diretor.

Relativamente à hipótese de parcelamento do solo urbano, impende registrar que este não é admitido em áreas de preservação ecológica (art. 3º, V, *in initio*, da Lei n. 6.766/1979) e que a reserva legal pode inserir-se, taxonomicamente, em área de preservação ecológica *lato sensu*.

Tira-se por consequência, portanto, que, a partir de uma interpretação sistemática da legislação ambiental, a área da reserva legal deverá ser mantida e preservada no percentual previsto no Plano Diretor para as áreas verdes, apesar da sua extinção jurídica (art. 19<sup>322</sup>), para transmudar-se nas áreas verdes (art. 25, II), por ocasião da realização do parcelamento do solo.

Frise-se, ademais, que vige no Estado de Santa Catarina a Lei Estadual de Parcelamento Urbano, que estabelece o percentual de 35% para as áreas destinadas a sistema de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário e espaços livres de uso público, o que revela a compatibilidade vertical entre a o Código Florestal e a Lei de Parcelamento do Solo Urbano, em relação à Lei Estadual de Parcelamento do Solo. Infelizmente, os Municípios exigem percentuais mínimos para as áreas verdes, como se pode denotar do Município de Chapecó/SC, que destina uma pequena fração às áreas verdes, no percentual de 6% da área do imóvel.

Em vista de todo o exposto, o instituto da re(a)locação da reserva legal é questionado no Estado de Santa Catarina, sugerindo ao órgão de execução do Ministério Público a adoção de uma das seguintes alternativas: *a*) aceitar a re(a)locação da reserva legal somente se houver comprovada melhoria da proteção das funções ambientais e qualidade de vida ambiental, melhoramento dos corredores ecológicos, reabilitação dos processos ecológicos e conservação da biodiversidade; *b*) impugnar os procedimentos de re(a)locação da reserva legal, por violar o nuclear princípio da legalidade.

Por fim, e por mais importante, sobreleva-se a Lei da Mata Atlântica, a qual é aplicável, inclusive, para o oeste catarinense, na medida em que *“Para os efeitos desta Lei, consideram-se integrantes do Bioma Mata Atlântica as seguintes formações florestais nativas e ecossistemas associados, com as respectivas delimitações estabelecidas em mapa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, conforme regulamento: Floresta Ombrófila Densa; Floresta Ombrófila Mista, também denominada de Mata de Araucárias; Floresta Ombrófila Aberta; Floresta Estacional*

---

322 Art. 19. A inserção do imóvel rural em perímetro urbano definido mediante lei municipal não desobriga o proprietário ou possessor da manutenção da área de Reserva Legal, que só será extinta concomitantemente ao registro do parcelamento do solo para fins urbanos aprovado segundo a legislação específica e consoante as diretrizes do plano diretor de que trata o § 1o do art. 182 da Constituição Federal.

*Semidecidual; e Floresta Estacional Decidual, bem como os manguezais, as vegetações de restingas, campos de altitude, brejos interioranos e encaves florestais do Nordeste”.*

Nesse contexto, importante destacar que “o corte, a supressão e a exploração da vegetação secundária em estágio médio de regeneração do Bioma Mata Atlântica somente serão autorizados: [...] III - quando necessários ao pequeno produtor rural e populações tradicionais para o exercício de atividades ou usos agrícolas, pecuários ou silviculturais imprescindíveis à sua subsistência e de sua família, ressalvadas as áreas de preservação permanente e, quando for o caso, após averbação da reserva legal, nos termos da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965;” (art. 23, III, da Lei n. 11.428/2006).

Além disso, reza o art. 30 do citado diploma a proibição de corte da vegetação secundária em estágio avançado de regeneração, para fins de loteamento ou edificação:

Art. 30. É vedada a supressão de vegetação primária do Bioma Mata Atlântica, para fins de loteamento ou edificação, nas regiões metropolitanas e áreas urbanas consideradas como tal em lei específica, aplicando-se à supressão da vegetação secundária em estágio avançado de regeneração as seguintes restrições:

I - nos perímetros urbanos aprovados até a data de início de vigência desta Lei, a supressão de vegetação secundária em estágio avançado de regeneração dependerá de prévia autorização do órgão estadual competente e somente será admitida, para fins de loteamento ou edificação, no caso de empreendimentos que garantam a preservação de vegetação nativa em estágio avançado de regeneração em no mínimo 50% (cinquenta por cento) da área total coberta por esta vegetação, ressalvado o disposto nos arts. 11, 12 e 17 desta Lei e atendido o disposto no Plano Diretor do Município e demais normas urbanísticas e ambientais aplicáveis;

II - nos perímetros urbanos aprovados após a data de início de vigência desta Lei, é vedada a supressão de vegetação secundária em estágio avançado de regeneração do Bioma Mata Atlântica para fins de loteamento ou edificação.

### 3. CONCLUSÃO

Conclui-se, portanto, que o desflorestamento da reserva legal, no caso de inserção do imóvel em área urbana ou de expansão urbana e posterior parcelamento do solo, é lícito, conservando-se parcela da vegetação florestal, a qual deverá transmutar-se, concomitantemente, para áreas verdes, no percentual exigido pelo Plano Diretor, observadas ainda as restrições de supressão da vegetação quando tratar de estágio médio e avançado de regeneração (Lei da Mata Atlântica).

No que concerne à re(a)locação da reserva legal, sugere-se a adoção de

uma das proposições: *a*) impugnar o procedimento de re(a)locação da reserva legal, uma vez que não previsto na legislação florestal, ferindo o princípio da legalidade; ou *b*) anuir com a possibilidade, desde que no caso em concreto haja ganho ambiental, em homenagem ao princípio do equilíbrio, e não se trate de vegetação de estágio médio e avançado de regeneração.

Sendo estas as considerações, este Centro permanece à disposição dessa Promotoria de Justiça para as complementações e esclarecimentos que se fizerem necessários.

Destaca-se que as informações técnico-jurídicas remetidas pelos Centros de Apoio não têm caráter vinculativo, conforme preceituam os arts. 33, II, da Lei n. 8.625/93 e 54, VI, da Lei Complementar Estadual n. 197/2000.

Paulo Antonio Locatelli  
Promotor de Justiça  
**Coordenador do CME**



# 3 ENUNCIADOS DE DELIMITAÇÃO DE APPS EM ÁREAS URBANAS CONSOLIDADAS

## 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 no mínimo 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 um 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 ou utilidade pública ou direito adquirido, e ausência de risco ou interesse ecológico relevante, e/ou adoção de medidas compensatórias).”*

*“Na hipótese de áreas urbanas consolidadas, 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.4 da Lei n.6.766/79 (quinze metros), bem como a ausência de interesse ecológico relevante e situação de risco, para as edificações futuras; e o limite previsto no art.65, §2 da Lei n.12.651/2012 (quinze metros) para a regularização de edificações já existentes.”*

## **ENUNCIADO 04: HIPÓTESES DE DIREITO ADQUIRIDO**

*“Para as construções consolidadas em áreas urbanas ou de expansão urbana, cujas obras respeitaram os distanciamentos às margens dos cursos d’água previstos nas legislações mais restritivas vigentes à época de suas construções, bem como possuírem a autorização administrativa exarada na época da construção, haverá de ser reconhecido o direito dos proprietários para permanecerem onde estão e a procederem às reformas e benfeitorias necessárias à manutenção do imóvel. Ampliações futuras que impliquem aumento da 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 sócioambiental, 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 direcionadas 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 - 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, nos termos do art. 3º, parágrafo único, inciso V da Lei n.6.766/79.”*

## **ENUNCIADO 07: 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 08: 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 09: 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 e demolição dos imóveis e remoção dos ocupantes de tais áreas.”*

## **ENUNCIADO 10: DA CANALIZAÇÃO E DA TUBULAÇÃO DE CURSOS D'ÁGUA**

*“A canalização e a retificação de cursos d'água, são atividades que estão previstas como potencialmente poluidoras e 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 através de prévio e competente estudo técnico e decisão motivada pelo órgão licenciador responsável.”*

## **ENUNCIADO 11: DOS CASOS DE PARCELAMENTO DO SOLO**

*“Para novas situações de parcelamento do solo, situadas em áreas urbanas não consolidadas, aplica-se, em qualquer hipótese, o disposto no art. 4º e incs. da Lei n.12.651/2012, ou legislação mais restritiva.”*

## 4 REPOSITÓRIO JURISPRUDENCIAL

### 4.1 LEI DE PARCELAMENTO X CÓDIGO FLORESTAL

TJSC:

ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL - CÓDIGO FLORESTAL - LEI DO PARCELAMENTO DO SOLO URBANO - INAPLICABILIDADE DAS LIMITAÇÕES - CASO CONCRETO - IMÓVEL LOCALIZADO EM ÁREA URBANA DE JOINVILLE - BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO JAGUARÃO A lei que trata do uso do solo nas áreas urbanas assinala diferenças em relação ao Código Florestal, mas sem quebra da ordem jurídica, uma vez que este é aplicável na área rural e a Lei de Parcelamento do Solo Urbano no perímetro das cidades, conforme autorizado pelo art. 2º, parágrafo único, da Lei n. 4.771/1965. Em razão do disposto na Constituição Federal (art. 24) e no Código Florestal (art. 2º, parágrafo único), não se verifica incompatibilidade de normas, nem a necessidade de declaração de inconstitucionalidade para que se aplique a Lei n. 6.766/1979 na área urbana. (TJSC, Apelação Cível em Mandado de Segurança n. 2013.044852-3, de Joinville, rel. Des. Luiz César Medeiros, j. 10-12-2013).

Administrativo. Construção em área urbana central no Município de Joinville. Distância da margem de curso d'água. Aplicação da Lei Nacional do Parcelamento do Solo Urbano, por consubstanciar lei especial em relação ao Código Florestal vigente ao tempo em que praticado o ato administrativo impugnado. Código Ambiental Municipal com previsão de distanciamento menor que o previsto em legislação federal para edificações próximas a margens de rios e cursos d'água, que é no mínimo de quinze metros. Prevalência das normas federais sobre as estaduais e municipais em tema de competência concorrente. Suspensão dos dispositivos municipais em contrário. Necessidade. Inteligência do art. 24, § 4.º, da Carta da República. Ausência de *fumus boni juris*. Liminar revogada. Recurso provido. Em se tratando de área urbana, a distância para construções nas margens de rios, córregos e canais deve ser aquela estabelecida pela Lei Federal 6.766/79, qual seja, 15 metros, salvo limite maior imposto por lei municipal (Des. Newton Janke) (TJSC, Des. Pedro Manoel Abreu). É conatural a prevalência da lei ordinária federal sobre a estadual. Caso a normatividade dos Estados e do Distrito Federal estabeleça-se em sentido contrário à ação legiferante da União, ocorrerá a suspensão

dos efeitos de seus respectivos diplomas legais (Uadi Lammêgo Bulos). (TJSC, Agravo de Instrumento n. 2010.062817-7, de Joinville, rel. Des. Pedro Manoel Abreu, j. 25-09-2012).

AGRAVO INTERNO. ARTIGO 557, § 1º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. DECISÃO MONOCRÁTICA EM SINTONIA COM A JURISPRUDÊNCIA DOMINANTE DESTA CORTE. INAPLICABILIDADE DAS LEIS NS. 4.771/1965 E 6.766/1979 EM ÁREA URBANA. DESPROVIMENTO. O permissivo do artigo 557, caput, do Código de Processo Civil, confere ao Relator poderes para negar provimento a recurso manifestamente inadmissível, improcedente, prejudicado ou em confronto com súmula e/ou jurisprudência dominante. É uníssona a jurisprudência ao concluir pela inaplicabilidade dos recuos mínimos previstos no Código Florestal e na Lei de Parcelamento do Solo Urbano quando verificada a inviabilidade do implemento em decorrência do do desenvolvimento das cidades. (TJSC, Agravo (§ 1º art. 557 do CPC) em Apelação Cível em Mandado de Segurança n. 2011.050104-9, de Joinville, rel. Des. Carlos Adilson Silva, j. 14-08-2012).

## 4.2 PARCELAMENTO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

### TJSC:

APELAÇÃO CÍVEL. PROCEDIMENTO DE SUSCITAÇÃO DE DÚVIDA. PARCELAMENTO DO SOLO. DESMEMBRAMENTO. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. Não impede o desmembramento de terreno a discussão judicial sobre a existência de área de preservação permanente inserida em seu conjunto; não podendo ser objeto do parcelamento, contudo, a área discutida. AVERBAÇÃO DA EXISTÊNCIA DE AÇÃO NA MATRÍCULA DO IMÓVEL. REQUERIMENTO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DIRETAMENTE AO OFICIAL REGISTRADOR. LEGITIMIDADE. O requerimento do Ministério Público, se não ratificado por ordem judicial, não vincula o oficial registrador, ou seja, não o obriga a acatar o pedido de averbação. Isso não retira, todavia, sua legitimidade para tanto, ficando a cargo do oficial a análise da viabilidade, conforme ditames previstos na Lei de Registros Públicos. RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO. (TJSC, Apelação Cível n. 2012.085745-1, de Itajaí, rel. Des. Odson Cardoso Filho, j. 30-01-2014).

AÇÃO DEMOLITÓRIA. REALIZAÇÃO DE OBRA EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE E ÀS MARGENS DE RODOVIA ESTADUAL, SEM AUTORIZAÇÃO MUNICIPAL. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE ATIVA DO MUNICÍPIO. PREFACIAL REJEITADA. Dentre as principais atribuições constitucionais dos municípios está aquela que confere a eles a competência para “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle de uso, do parcelamento e da ocupação solo urbano” (art. 30, VIII, CFRB). A intenção do legislador constituinte foi a de transferir aos Municípios a responsabilidade de fiscalizar o uso adequado da propriedade e planejar o desenvolvimento urbano, para que possam ser garantidas condições de bem-estar social e ambiental. Para dar efetividade ao cumprimento das regulamentações urbanísticas e ambientais, cabe aos Municípios, também, o exercício do poder de polícia, que se concretiza com a imposição de certas condutas aos proprietários de imóveis, a fim de reprimir atos lesivos e exigir dos administrados a observância de suas obrigações de fazer ou não fazer insculpidas na legislação, exsurgindo, assim a sua legitimidade para ingressar com ações demolitórias. DESRESPEITO À NOTIFICAÇÃO/ORDEM DE EMBARGO DO MUNICÍPIO. IMPOSSIBILIDADE DE ADEQUAR A OBRA DE ACORDO COM OS PRECEITOS LEGAIS. ORDEM DE DEMOLIÇÃO MANTIDA. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA MANTIDA. RECURSO DESPROVIDO. Considerando que o administrado edificou residência em área de preservação permanente e às margens de rodovia, sem que tenha sido aprovado o projeto ou concedida a respectiva licença, se colocou à mercê das penalidades previstas em lei, sendo inevitável a medida de demolição. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA MANTIDA. APELO DESPROVIDO. (TJSC, Apelação Cível n. 2012.034569-5, de Gaspar, rel. Des. Francisco Oliveira Neto, j. 23-04-2013).

### 4.3 RESERVA LEGAL

TJMG:

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA EXECUTIVA. EMBARGOS. TAC - TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA. PARCEIROS-PROPRIETÁRIOS E PARCEIROS-IDEALIZADORES. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. AVERBAÇÃO DE RESERVA LEGAL. ÁREA DECLARADA COMO DE EXPANSÃO URBANA. PARCELAMENTO DO SOLO (LEI Nº

6.766/79). AUSÊNCIA. PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO.

Todos os compromissários subscritores do Termo de Ajustamento de Conduta são responsáveis pelo cumprimento das obrigações nele constantes, podendo ser demandados em processo judicial. A constituição da área de reserva legal estava prevista no art. 1º, §2º, inciso III, da Lei nº 4.771/65. O novo Código Florestal manteve a obrigatoriedade de sua instituição para os proprietários de imóveis rurais, determinando, ainda, que a averbação se faça junto ao Cadastro Ambiental Rural – CAR. Ainda que o imóvel tenha sido declarado como área de expansão urbana através de Decreto Municipal, inexistindo determinação legal para a instituição da limitação administrativa nessa hipótese, a exigência anteriormente imposta aos proprietários do bem antes da publicação do Decreto permanece, pois novo Código Florestal nada menciona a respeito, afigurando-se obrigatória a averbação até que seja realizado o registro do parcelamento do solo, o que não ocorreu.

Em se tratando de proteção do meio ambiente, aplica-se o princípio da precaução.

(Apelação Cível 1.0479.11.010873-1/001, Relator(a): Des.(a) Antônio Sérvulo, 6ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 05/11/2013, publicação da súmula em 20/11/2013)

## 4.4 ÁREA VERDE

STJ:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PRAÇAS, JARDINS E PARQUES PÚBLICOS. DIREITO À CIDADE SUSTENTÁVEL. ART. 2º, INCISOS I E IV, DA LEI 10.257/01 (ESTATUTO DA CIDADE). DOAÇÃO DE BEM IMÓVEL MUNICIPAL DE USO COMUM À UNIÃO PARA CONSTRUÇÃO DE AGÊNCIA DO INSS. DESAFETAÇÃO. COMPETÊNCIA. INAPLICABILIDADE DA SÚMULA 150/STJ.

EXEGESE DE NORMAS LOCAIS (LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE ESTEIO/RS).

1. O Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul ajuizou Ação Civil Pública contra o Município de Esteio, em vista da desafetação de área de



uso comum do povo (praça) para a categoria de bem dominical, nos termos da Lei municipal 4.222/2006. Esta alteração de status jurídico viabilizou a doação do imóvel ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, com o propósito de instalação de nova agência do órgão federal na cidade.

2. Praças, jardins, parques e bulevares públicos urbanos constituem uma das mais expressivas manifestações do processo civilizatório, porquanto encarnam o ideal de qualidade de vida da cidade, realidade físico-cultural refinada no decorrer de longo processo histórico em que a urbe se viu transformada, de amontoado caótico de pessoas e construções toscas adensadas, em ambiente de convivência que se pretende banhado pelo saudável, belo e aprazível.

3. Tais espaços públicos são, modernamente, objeto de disciplina pelo planejamento urbano, nos termos do art. 2º, IV, da Lei 10.257/01 (Estatuto da Cidade), e concorrem, entre seus vários benefícios supraindividuais e intangíveis, para dissolver ou amenizar diferenças que separam os seres humanos, na esteira da generosa acessibilidade que lhes é própria. Por isso mesmo, fortalecem o sentimento de comunidade, mitigam o egoísmo e o exclusivismo do domínio privado e viabilizam nobres aspirações democráticas, de paridade e igualdade, já que neles convivem os multifacetários matizes da população: abertos a todos e compartilhados por todos, mesmo os “indesejáveis”, sem discriminação de classe, raça, gênero, credo ou moda.

4. Em vez de resíduo, mancha ou zona morta - bolsões vazios e inúteis, verdadeiras pedras no caminho da plena e absoluta explorabilidade imobiliária, a estorvarem aquilo que seria o destino inevitável do adensamento -, os espaços públicos urbanos cumprem, muito ao contrário, relevantes funções de caráter social (recreação cultural e esportiva), político (palco de manifestações e protestos populares), estético (embelezamento da paisagem artificial e natural), sanitário (ilhas de tranquilidade, de simples contemplação ou de escape da algazarra de multidões de gente e veículos) e ecológico (refúgio para a biodiversidade local). Daí o dever não discricionário do administrador de instituí-los e conservá-los adequadamente, como elementos indispensáveis ao direito à cidade sustentável, que envolve, simultaneamente, os interesses das gerações presentes e futuras, consoante o art. 2º, I, da Lei 10.257/01 (Estatuto da Cidade).

5. Na hipótese dos autos, entretanto, o Recurso Especial esbarra em óbice intransponível: a Súmula 280/STF impede, in casu, a análise da questão relativa à possibilidade de desafetação de bem público de uso comum por meio de lei

ordinária, e não de emenda à lei orgânica municipal, visto que urge exegese de Direito local. Precedentes do STJ.

6. Ademais, inaplicável na espécie o disposto na Súmula 150/STJ, pois todos os precedentes que serviram de inspiração ao verbete tratam de questão diversa, não sendo caso em que o suposto interesse federal surge após a decisão de primeira instância e não é resolvido sem o pertinente incidente de Conflito de Competência ou o ingresso da União no feito. Insustentável o entendimento de que a competência por matéria, quando alterada por lei, deve determinar a remessa imediata dos processos sem sentença de mérito ao novo órgão destinatário da demanda. A regra do art. 87 do CPC consagra o princípio da *perpetuatio jurisdictionis*, ou seja, delimita a competência no momento da propositura da ação, sendo irrelevante ulterior modificação no estado de fato ou de direito.

7. De toda sorte, registre-se, em *obiter dictum*, que, embora seja de inequívoco interesse coletivo viabilizar a prestação de serviços a pessoas de baixa renda, não se justifica, nos dias atuais, que praças, jardins, parques e bulevares públicos, ou qualquer área verde municipal de uso comum do povo, sofram desafetação para a edificação de prédios e construções, governamentais ou não, tanto mais ao se considerar, nas cidades brasileiras, a insuficiência ou absoluta carência desses lugares de convivência social. Quando realizada sem critérios objetivos e tecnicamente sólidos, maldotada na consideração de possíveis alternativas, ou à míngua de respeito pelos valores e funções nele condensados, a desafetação de bem público transforma-se em vandalismo estatal, mais repreensível que a profanação privada, pois a dominialidade pública encontra, ou deveria encontrar, no Estado, o seu primeiro, maior e mais combativo protetor. Por outro lado, é ilegítimo, para não dizer imoral ou ímprobo, à Administração, sob o argumento do “estado de abandono” das áreas públicas, pretender motivar o seu aniquilamento absoluto, por meio de desafetação. Entender de maneira diversa corresponderia a atribuir à recriminável omissão estatal a prerrogativa de inspirar e apressar a privatização ou a transformação do bem de uso comum do povo em categoria distinta. Finalmente, tampouco há de servir de justificativa a simples alegação de não uso ou pouco uso do espaço pela população, pois a finalidade desses locais públicos não se resume, nem se esgota, na imediata e efetiva utilização, bastando a simples disponibilização, hoje e sobretudo para o futuro - um investimento ou poupança na espera de tempos de melhor compreensão da centralidade e de estima pela utilidade do patrimônio coletivo.

Assim, em tese, poderá o Ministério Público, se entender conveniente, ingressar com Ação Civil Pública contra o Município recorrido, visando obter compensação pelo espaço verde urbano suprimido, de igual ou maior área, no mesmo bairro em que se localizava a praça desafetada.

8. Recurso Especial não provido.

(REsp 1135807/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/04/2010, DJe 08/03/2012)

## 4.5 DISTANCIAMENTO DAS CONSTRUÇÕES EM RELAÇÃO AO CURSO D'ÁGUA

TJSC:

1ª Câmara de Direito Público. Agravo de Instrumento n. 2013.051407-3 - APP de 15m, se aplica a Lei n. 6.766/79, pois é área urbana. Não menciona Diagnóstico Socioambiental. **Julgamento: 19/08/2014**

AGRAVO POR INSTRUMENTO. INSURGÊNCIA EM FACE DA DECISÃO DENEGATÓRIA DA LICENÇA DE OPERAÇÃO À EMPRESA LOCALIZADA EM ÁREA URBANA DA CIDADE DE JOINVILLE A 28 METROS DE DISTÂNCIA DA MARGEM DE UM RIO. ALEGADA INOBSERVÂNCIA DA FAIXA NÃO EDIFICÁVEL, DECORRENTE DA ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. EXIGÊNCIA EM TERMO DE AJUSTE DE CONDUTA FIRMADO COM A FUNDEMA DE RECUO DA CONSTRUÇÃO, A FIM DE SE ADEQUAR AOS DITAMES DO CÓDIGO FLORESTAL. REQUISITO NÃO CUMPRIDO, INDISPENSÁVEL À OUTORGA DA LICENÇA ALMEJADA. IMPOSSIBILIDADE DE SUA CONCESSÃO, EM UM JUÍZO DE COGNIÇÃO SUMÁRIA, EM ESTRITA ATENÇÃO AO PRINCÍPIO DA CAUTELA QUE, EM MATÉRIA AMBIENTAL, DEVE PENDER EM FAVOR DA COLETIVIDADE. AFASTAMENTO, CONTUDO, DA NECESSIDADE DE RETIRADA DA EDIFICAÇÃO DO LOCAL. ÁREA URBANA CONSOLIDADA. INCIDÊNCIA DOS DITAMES DA LEI DE PARCELAMENTO DO SOLO URBANO (LEI FEDERAL Nº 6.766/1979) QUE PREVÊ O RECUO DE 15 METROS. PRECEDENTES DESTE SODALÍCIO. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. “Considerado o conflito reinante da legislação federal com a estadual e a municipal acerca

das faixas não edificáveis em áreas de preservação permanente ao longo dos cursos d'água situados em região urbana, deve-se interpretar com base nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade para que a edificação, além de preservar razoavelmente o meio ambiente, seja adequada a uma boa ordenação da cidade e cumpra a função social da propriedade sob o pálio do desenvolvimento sustentável, da precaução e da cautela, em atenção a cada caso concreto'. (Ap. Cível em Mandado de Segurança n. 2011.092623-4, de Itajaí, rel. Des. Jaime Ramos, j. 31-05-2012)". (ACMS n. 2013.026278-9, de Itajaí, rel. Des. Gaspar Rubick, Primeira Câmara de Direito Público, j. 10-12-2013). (Ag. Instrumento n. 2013.057246-0, de Criciúma, rel. Des. Paulo Henrique Moritz Martins da Silva, j. 06-05-2014). (TJSC, Agravo de Instrumento n. 2013.051407-3, de Joinville, rel. Des. Carlos Adilson Silva, j. 19-08-2014).

1ª Câmara de Direito Público. Agravo de Instrumento n. 2011.052881-8  
- Princípio da precaução: não fazer obras a menos de 25m das possíveis áreas de APP. **Julgamento: 11/12/2012**

ACÇÃO CIVIL PÚBLICA. MEIO AMBIENTE. IMPLEMENTAÇÃO DE EMPREENDIMENTO EM ÁREA NÃO CONFIGURADA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. DECISÃO ANTECIPATÓRIA DA TUTELA. AGRAVO DE INSTRUMENTO. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. Presentes os pressupostos legais, traduzidos no binômio *fumus boni juris* e *periculum in mora*, tem a parte direito subjetivo à tutela de urgência apta a impedir que "a inevitável demora da prestação jurisdicional seja capaz simplesmente de inviabilizar, pelo menos do ponto de vista prático, a proteção do direito postulado" (Barbosa Moreira). Ao decidir pedido de antecipação dos efeitos da tutela, cumpre ao juiz: I) considerar que "no conflito entre dois bens jurídicos, deve-se outorgar a tutela para evitar que o bem maior seja sacrificado ao menor, segundo uma escala de valores pela qual se pauta o *homo medius*, na valoração dos bens da vida" (Carreira Alvim); II) perquirir o *periculum in mora* e a "proporcionalidade entre o dano invocado pelo impetrante e o dano que poderá sofrer o impetrado (ou, de modo geral, o réu em ações cautelares)" (Athos Gusmão Carneiro); III) à luz do princípio da proporcionalidade, atentar para o fato de que "o requisito da plausibilidade do direito está em necessária correlação com o risco de ineficácia do provimento final - e ambos se colocam em razão inversamente proporcional: quanto maior o *periculum in mora*, menor grau de probabilidade do direito invocado será necessário para a concessão da medida, e vice-versa" (Eduardo Talamini). Não havendo prova segura de que

o empreendimento imobiliário licenciado pelos órgãos ambientais do Estado (Fatma) e do Município (Famai) alcança Área de Preservação Permanente (APP), os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade recomendam que sejam parcialmente suspensos os efeitos da decisão judicial que impede a sua implementação. (TJSC, Agravo de Instrumento n. 2011.052881-8, de Itajaí, rel. Des. Newton Trisotto, j. 11-12-2012).

1ª Câmara de Direito Público. Apelação Cível n. 2011.067948-3 – APP de 15m, se aplica a Lei do Parcelamento do Solo (Lei n. 6.766/79), pois o Código Florestal não se aplica a área urbana. **Julgamento: 03/04/2012**

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DEMOLIÇÃO DE OBRA SITUADA EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE - APP ÀS MARGENS DO RIO TIMBÓ. LEGITIMIDADE PASSIVA DO MUNICÍPIO, QUE EMITIU ALVARÁ AUTORIZANDO O INÍCIO DA CONSTRUÇÃO. “É parte legítima para figurar no pólo passivo da ação civil pública, solidariamente, o responsável direto pela violação às normas de preservação do meio-ambiente, bem assim a pessoa jurídica que aprova o projeto danoso. Na realização de obras e loteamentos, é o município responsável solidário pelos danos ambientais que possam advir do empreendimento, juntamente com o dono do imóvel. (REsp, nº 295797/SP, rel. Min. Eliana Calmon, DJ 12.11.2001)” (AI n. 2004.003958-1, de Palhoça, rel. Des. Pedro Manoel Abreu, j. 23-8-2005). TRANSAÇÃO PENAL NÃO ABRANGENTE DO DECRETO DEMOLITÓRIO ORA PERSEGUIDO. INTERESSE DE AGIR AINDA PRESENTE. EDIFICAÇÃO ERGUIDA EM PARTE SOBRE ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. EXTRAPOLAÇÃO DOS LIMITES DE DISTÂNCIA DAS MARGENS DO RIO TIMBÓ. DESCUMPRIMENTO TANTO DOS LIAMES PREVISTOS NO CÓDIGO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE QUANTO DOS INSERTOS NA LEI DO PARCELAMENTO DO SOLO URBANO. IRRELEVÂNCIA DA DISCUSSÃO ACERCA DA INCONSTITUCIONALIDADE DAQUELE DIPLOMA. INCIDÊNCIA DO CÓDIGO FLORESTAL RESTRITA ÀS ÁREAS RURAIS. INAPLICABILIDADE IN CASU. MEDIDA DEMOLITÓRIA, PORÉM, DESARRAZOADA. CONSTRUÇÃO ERGUIDA EM LOCAL NO QUAL JÁ HAVIA OUTRA EDIFICAÇÃO, ABRANGENTE DE MAIOR ÁREA BASILAR, A QUAL FOI DERRUBADA PARA QUE FOSSE INICIADA A OBRA ORA QUESTIONADA. DANO AMBIENTAL CAUSADO POR UM DOS ANTERIORES PROPRIETÁRIOS, ESTES SIM RESPONSÁVEIS PELA INVASÃO DA APP. IMPOSSIBILIDADE DE SE OBRIGAR O DONO DE IMÓVEL EM ÁREA URBANA CONSOLIDADA A MANTER AS ESTRU-

TURAS DA CONSTRUÇÃO ORIGINÁRIA, MORMENTE SE ESTA SE ENCONTRAR, COMO IN CASU, EM PÉSSIMO ESTADO DE CONSERVAÇÃO. HIPÓTESE, ADEMAIS, EM QUE O INÍCIO DAS OBRAS OCORREU COM A CHANCELA DA MUNICIPALIDADE E DA FATMA, NÃO SE TRATANDO DE CONSTRUÇÃO CLANDESTINA. “No expressivo dizer do Desembargador Pedro Manoel Abreu, ‘o juiz deve ater-se à lógica do razoável ao decidir, consultando, dentre outros fatores éticos e jurídicos, as conseqüências reais que decorrerão da decisão’ (Exceção de Suspeição n.º 2000.011939-3)” (EI n. 2004.022725-6, de Joaçaba, rel. Des. Newton Trisotto, j. 8-6-2005). RECURSO A QUE SE EMPRESTA PROVIMENTO. IMPROCEDÊNCIA DO PLEITO INAUGURAL. (TJSC, Apelação Cível n. 2011.067948-3, de Modelo, rel. Des. Jorge Luiz de Borba, j. 03-04-2012).

2ª Câmara de Direito Público. Apelação Cível em Mandado de Segurança n. 2014.009272-1 – Aplicação da legislação municipal, em vez da Lei do Parcelamento do Solo (Lei n. 6.766/79) ou Código Florestal, por se tratar de área altamente urbanizada (não houve nenhuma menção a qualquer tipo de diagnóstico). **Julgamento: 03/06/2014**

APELAÇÃO CÍVEL E REEXAME NECESSÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. AMBIENTAL E ADMINISTRATIVO. CONSTRUÇÃO CONDICIONADA AO AFASTAMENTO DE 15 METROS DO CORPO D’ÁGUA, CONFORME DISPÕE O ART. 250 DO PLANO DIRETOR DE CHAPECÓ. RIACHO CANALIZADO, INSERIDO EM IMÓVEL LOCALIZADO EM ÁREA URBANA INEQUIVOCADAMENTE CONSOLIDADA. EXIGÊNCIA DISPENSADA, A TEOR DO ART. 301, § 2º, DO PLANO DIRETOR E DO ART. 119-C, IV, DO CÓDIGO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE. CANALIZAÇÃO AUTORIZADA PELO PRÓPRIO MUNICÍPIO. INCIDÊNCIA DOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. INAPLICABILIDADE DO CÓDIGO FLORESTAL BRASILEIRO E DA LEI DE PARCELAMENTO DO SOLO URBANO. SENTENÇA QUE CONCEDEU A ORDEM MANTIDA. APELO E REMESSA DESPROVIDOS. Examinando as fotografias e mapas colacionados aos autos, é possível perceber que o corpo d’água que se pretende proteger com a imposição do afastamento de 15 metros do art. 250 da Lei Complementar Municipal n. 202/04 sofreu alteração de seu curso natural, encontra-se inserido em área urbana inequivocadamente consolidada e está canalizado em diversos trechos, inclusive dentro do imóvel em que se pretende construir, em procedimento que foi devidamente autorizado pelo próprio Município. Assim, não é

o caso de se adotar o Código Florestal Brasileiro ou a Lei de Parcelamento do Solo, pois aplicam-se ao caso o art. 301, § 2º, do Plano Diretor daquela cidade, que dispensa a exigibilidade do afastamento de 15 metros nos casos em que houver trechos canalizados, aterrados, sob edificações ou em outras condições irreversíveis; lembrando, por oportuno, que o art. 119-C, IV, da Lei Estadual n. 16.342/14 (Código Estadual do Meio Ambiente) estabeleceu que não seriam consideradas áreas de preservação permanente “as faixas marginais de cursos d’água não naturais, devido à realização de atividades de canalização, tubulação ou incorporação de cursos d’água a sistemas produtivos ou de drenagem urbana ou rural”. (TJSC, Apelação Cível em Mandado de Segurança n. 2014.009272-1, de Chapecó, rel. Des. Francisco Oliveira Neto, j. 03-06-2014).

2ª Câmara de Direito Público. Reexame Necessário em Mandado de Segurança n. 2013.067824-3 – Argumentação totalmente genérica permitindo 5 metros. Baseado em parecer da FATMA sem muita propriedade, pois deixa de analisar riscos, função ecológica e outros dados essenciais. **Julgamento: 18/02/2014**

REEXAME NECESSÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO AMBIENTAL. COMÉRCIO VAREJISTA DE COMBUSTÍVEIS E DERIVADOS. ESTABELECIMENTO FIXADO NO MESMO LOCAL HÁ MAIS DE 25 ANOS. ALVARÁ DE LOCALIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO EMITIDO PELO PODER PÚBLICO MUNICIPAL. LICENÇA AMBIENTAL DE OPERAÇÃO - LAO RENOVADA PERIODICAMENTE POR 10 ANOS. NEGATIVA DE RENOVAÇÃO AO ARGUMENTO DE QUE PARTE DAS INSTALAÇÕES DA EMPRESA ESTÁ INSERIDA EM APP. AFASTAMENTO DO LEITO DE RIO. SITUAÇÃO CONSOLIDADA. SEGURANÇA CONCEDIDA. REMESSA DESPROVIDA. Como a paralisação das atividades da sociedade empresária não representará melhoras à situação ambiental do local, e também não se tem notícias de que o meio ambiente esteja a sofrer outros danos além daquele já consolidado, a continuidade das suas atividades é medida de rigor, notadamente, em respeito à função social da empresa. (TJSC, Reexame Necessário em Mandado de Segurança n. 2013.067824-3, de Rio do Sul, rel. Des. Sérgio Roberto Baasch Luz, j. 18-02-2014).

2ª Câmara de Direito Público. Apelação Cível em Mandado de Segurança

n. 2013.079567-3 – Aplicação da legislação municipal, de 4 metros, pelo argumento de que é área altamente urbanizada (não há menção a qualquer tipo de diagnóstico). **Julgamento: 11/02/2014.**

APELAÇÃO CÍVEL E REEXAME NECESSÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. AMBIENTAL E ADMINISTRATIVO. REQUERIMENTO DE ALVARÁ PARA CONSTRUÇÃO NEGADO, DIANTE DA NECESSIDADE DE AFASTAMENTO DE 30 METROS DO CORPO D'ÁGUA, CONFORME DISPÕE O ART. 2ª, 'A', 1, DO CÓDIGO FLORESTAL. INAPLICABILIDADE. IMÓVEL INSERIDO EM ÁREA URBANA INEQUIVOCADAMENTE CONSOLIDADA. INCIDÊNCIA, NO CASO, DO ART. 93, LEI COMPLEMENTAR n. 29/96 (CÓDIGO MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE), QUE EXIGE O AFASTAMENTO DE 4 METROS AO LONGO DAS ÁGUAS CORRENTES, AS QUAIS SÃO CERCADAS DE MURETAS E GALERIAS TANTO NA MONTANTE QUANTO NA JUSANTE. PRECEDENTES DESTA CORTE. OBEDIÊNCIA AOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. SENTENÇA QUE CONCEDEU A ORDEM MANTIDA. APELO E REMESSA DESPROVIDOS. (TJSC, Apelação Cível em Mandado de Segurança n. 2013.079567-3, de Joinville, rel. Des. Francisco Oliveira Neto, j. 11-02-2014).

3ª Câmara de Direito Público. Apelação Cível em Mandado de Segurança n. 2014.027963-9 – Embora se aplique o Código Florestal para áreas urbanas, deve-se sopesar os princípios da razoabilidade e proporcionalidade. Assim a APP de 15m segundo a Lei do Parcelamento do Solo (Lei n. 6.766/79) se propõe adequada por ser a área de intensa urbanização (não há menção a qualquer tipo de diagnóstico). **Julgamento: 12/08/2014**

Apelação cível em mandado de segurança. Ambiental e Administrativo. Distância mínima de Rio. Área não edificável. Licença ambiental que exigiu limites maiores que o previsto na Lei de Parcelamento do Solo Urbano, com esteio no Código Florestal. Inaplicabilidade, porém, do Código Florestal vigente. Aplicação da Lei de Parcelamento do Solo Urbano. Princípio da proporcionalidade e razoabilidade. Apelo desprovido. Considerado o conflito reinante da legislação federal com a estadual e a municipal acerca das faixas não edificáveis em áreas de preservação permanente ao longo dos cursos d'água situados em região urbana, deve-se interpretar com base nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade para que a edificação, além de preservar razoavelmente o meio ambiente, seja adequada a uma boa ordenação da cidade e cumpra a



função social da propriedade sob o pálio do desenvolvimento sustentável, da precaução e da cautela, em atenção a cada caso concreto. (Reexame Necessário em Mandado de Segurança, de Itajaí, rel. Des. Jaime Ramos, j. em 22.03.2012). (TJSC, Apelação Cível em Mandado de Segurança n. 2010.022482-1, de Blumenau, rel. Des. Júlio César Knoll, j. 21-02-2013).. (TJSC, Apelação Cível em Mandado de Segurança n. 2014.027963-9, de Balneário Piçarras, rel. Des. Pedro Manoel Abreu, j. 12-08-2014).

4ª Câmara de Direito Público. Reexame Necessário n. 2013.013219-4 – Demolição de casa a 10m do curso d’água. Tem um Parecer Técnico da FATMA que diz que não há como recompor o equilíbrio natural com a manutenção das edificações. Devido à propriedade do Parecer Técnico em seu conteúdo, pode ele ser considerado como espécie de Diagnóstico Socioambiental para os fins da ação. **Julgamento: 24/07/2014**

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REEXAME NECESSÁRIO. MEIO AMBIENTE. CARÊNCIA DE AÇÃO. ILEGITIMIDADE ATIVA E PASSIVA. PRELIMINARES AFASTADAS. EDIFICAÇÃO ÀS MARGENS DO RIO CUBATÃO. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. AUSÊNCIA DE LICENÇA E ALVARÁ. PARECER TÉCNICO QUE COMPROVA OS DANOS CAUSADOS. DEMOLIÇÃO. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DO MUNICÍPIO. DEVER DE FISCALIZAÇÃO. CONDENAÇÃO MANTIDA. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS REVERTIDOS AO FUNDO DE BENS LESADOS. IMPOSSIBILIDADE. REMESSA PARCIALMENTE PROVIDA. (TJSC, Reexame Necessário n. 2013.013219-4, de Palhoça, rel. Des. Júlio César Knoll, j. 24-07-2014).

4ª Câmara de Direito Público. Apelação Cível em Mandado de Segurança n. 2011.092623-4 – Aplica-se somente 5 metros de faixa de APP, pois é região urbana consolidada, e o leito do rio está totalmente descaracterizado. Baseia-se em um Informativo Técnico da Fundação do Meio Ambiente de Itajaí. OBS: decisão de 2012, a mais recente mostra outro parâmetro (15m da Lei n. 6.766/79). **Julgamento:31/05/2012**

APELAÇÃO CÍVEL EM MANDADO DE SEGURANÇA - DIREITO AMBIENTAL - LICENÇA PARA CONSTRUÇÃO DE PRÉDIO À MARGEM DE CÓRREGO - RECUO DE 15 METROS EXIGIDO PELA LEI DE PARCELAMENTO DO SOLO (LEI FEDERAL n. 6.766/1979) E PELA RESOLUÇÃO

CONAMA N. 369/2009 - ÁREA "NON AEDIFICANDI" - PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE - REGIÃO URBANA CONSOLIDADA - RIBEIRÃO ESTREITO, PARCIALMENTE CANALIZADO E COM LEITO TOTALMENTE DESCARACTERIZADO PELA AUSÊNCIA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL EM FACE DE OUTRAS EDIFICAÇÕES - AFASTAMENTO RAZOÁVEL DE 5 METROS - CONFIRMAÇÃO DA SENTENÇA CONCESSIVA DA ORDEM. Considerado o conflito reinante da legislação federal com a estadual e a municipal acerca das faixas não edificáveis em áreas de preservação permanente ao longo dos cursos d'água situados em região urbana, deve-se interpretar com base nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade para que a edificação, além de preservar razoavelmente o meio ambiente, seja adequada a uma boa ordenação da cidade e cumpra a função social da propriedade sob o pálio do desenvolvimento sustentável, da precaução e da cautela, em atenção a cada caso concreto. (TJSC, Apelação Cível em Mandado de Segurança n. 2011.092623-4, de Itajaí, rel. Des. Jaime Ramos, j. 31-05-2012).

4ª Câmara de Direito Público. Reexame Necessário em Mandado de Segurança n. 2011.095042-4 – Aplicação dos 15m da Lei do Parcelamento do Solo (Lei n. 6.766/79), pelos princípios da proporcionalidade e razoabilidade. Não há menção a um diagnóstico socioambiental. **Julgamento: 22/03/2012**

AMBIENTAL E ADMINISTRATIVO - REEXAME NECESSÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA - LICENÇA PARA CONSTRUÇÃO À MARGEM DE CÓRREGO - APLICAÇÃO DA DISTÂNCIA DE 30 METROS PARA O RECUO EXIGIDA NO CÓDIGO FLORESTAL (LEI N. 4.771/65) E NA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL - ÁREA CONSIDERADA "NON AEDIFICANDI" - CURSO D'ÁGUA COM TRÊS METROS DE LARGURA - REGIÃO URBANIZADA - LOTEAMENTO IMPLANTADO COM A PRESERVAÇÃO DO LEITO DO RIBEIRÃO E A PREVISÃO DE 13 METROS DE ÁREA NÃO EDIFICÁVEL - SENTENÇA QUE CONCEDE PARCIALMENTE A ORDEM MANDANDO AFASTAR 15 METROS - APLICAÇÃO DA LEI DE PARCELAMENTO DO SOLO (LEI FEDERAL N. 6.766/1979) - PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE - CONFIRMAÇÃO. Considerado o conflito reinante da legislação federal com a estadual e a municipal acerca das faixas não edificáveis em áreas de preservação permanente ao longo dos cursos d'água situados em região urbana, deve-se interpretar com base nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade para que a edificação, além de preservar

razoavelmente o meio ambiente, seja adequada a uma boa ordenação da cidade e cumpra a função social da propriedade sob o pálio do desenvolvimento sustentável, da precaução e da cautela, em atenção a cada caso concreto. (TJSC, Reexame Necessário em Mandado de Segurança n. 2011.095042-4, de Itajaí, rel. Des. Jaime Ramos, j. 22-03-2012).

STJ:

T2 - AgRg no AREsp 515.088/CE – Não se decide pois é necessário analisar provas; incidência da sumula n. 7/STJ. **Julgamento: 05/08/2014**

ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. CONSTRUÇÃO EM APP. NECESSIDADE DE PROVA PERICIAL. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. SÚMULA 7/STJ.

1. Discute-se nos autos se há a necessidade de realização de perícia técnica, para saber se as construções encontram-se em área de preservação permanente - APP.
2. O Tribunal de origem, soberano na análise das circunstâncias fáticas e probatórias da causa, ao negar provimento à apelação, entendeu pela necessidade de prova pericial.
3. Portanto, modificar o acórdão recorrido, como pretende o recorrente, no sentido de que é desnecessária a produção de prova pericial, demandaria o reexame de todo o contexto fático-probatório dos autos, o que é defeso a esta Corte, em vista do óbice da Súmula 7/STJ.
4. Demais disso, no sistema de persuasão racional adotado pelos arts. 130 e 131 do CPC, cabe ao magistrado determinar a conveniência e a necessidade da produção probatória, mormente quando, por outros meios, já esteja persuadido acerca da verdade dos fatos.

A g r a v o r e g i m e n t a l i m p r o v i d o .  
(AgRg no AREsp 515.088/CE, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/08/2014, DJe 13/08/2014)

Corte Especial - AgRg na SLS 1.868/SC – Manteve a eficácia do Código Florestal sobre a legislação municipal. **Julgamento: 04/06/2014**

AGRAVO REGIMENTAL NA SUSPENSÃO DE LIMINAR E SENTENÇA. GRAVE LESÃO À ORDEM E AO INTERESSE PÚBLICO. INEXISTÊN-

CIA. INDEVIDA UTILIZAÇÃO COMO SUCEDÂNEO RECURSAL. PEDIDO DE SUSPENSÃO INDEFERIDO. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

I - Na linha da jurisprudência desta Corte, não se admite a utilização do pedido de suspensão exclusivamente no intuito de reformar a decisão atacada, olvidando-se de demonstrar o grave dano que ela poderia causar à saúde, segurança, economia e ordem públicas.

II - Consoante a legislação de regência (v. g. Leis n. 8.437/1992 e 12.016/2009) e a jurisprudência deste Superior Tribunal e do c. Pretório Excelso, somente é cabível o pedido de suspensão quando a decisão proferida contra o Poder Público puder provocar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

III - In casu, o agravante não demonstrou, de modo preciso e cabal, de que forma a r. decisão que reconheceu a suspensão da eficácia da Lei Complementar Municipal n.º 136/2008 (na parte atinente à conceituação de áreas de preservação permanente), em virtude da superveniência do novo Código Florestal (Lei n.º 12.651/2012), causaria grave lesão à ordem pública, sendo insuficiente a alegação genérica de que o r. decissum atacado não condiz com a realidade da municipalidade em questão.

**A g r a v o   r e g i m e n t a l   d e s p r o v i d o .**  
(AgRg na SLS 1.868/SC, Rel. Ministro FELIX FISCHER, CORTE ESPECIAL, julgado em 04/06/2014, DJe 01/07/2014)

T2 - AgRg no AREsp 270.720/CE - Não se decide pois tem que se analisar provas; incidência da sumula n. 7/STJ. **Julgamento: 11/06/2013**

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. CONSTRUÇÃO DE EDIFÍCIO EMPRESARIAL ÀS MARGENS DO RIO COCÓ. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. NÃO CARACTERIZAÇÃO. ALEGAÇÃO DE ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE E ANÁLISE DOS REQUISITOS PARA A CONCESSÃO DA ANTECIPAÇÃO DE TUTELA. REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO E PROBATÓRIO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO CONHECIDO PARA NEGAR SEGUIMENTO AO RECURSO ESPECIAL.

1. Não há que se falar na violação do art. 535 do CPC tendo em vista que, in casu, o Tribunal estadual analisou integralmente todas as questões levadas à sua apreciação, inclusive em sede de embargos de declaração.

2. Quanto à suposta violação dos artigos 12 e 19, ambos da Lei 7.347/85, foi com base nas provas e nos fatos constantes dos autos que o Tribunal de origem entendeu que as obras do empreendimento não se encontram em Área de Preservação

Permanente (APP), diante da perícia oficial realizada que constatou que a distância do empreendimento até a APP é superior à de 50 metros exigida por lei. Desse modo, nota-se que alterar a fundamentação do aresto recorrido é tarefa que demandaria, necessariamente, incursão no acervo fático-probatório dos autos o que é vedado ante o óbice preconizado na Súmula 7 deste Tribunal.

3. Em relação à alegada violação do artigo 273 do CPC, frisa-se que é entendimento já pacificado nesta Corte Superior o de que analisar os requisitos necessários para a concessão de tutela antecipada - os quais não foram reconhecidos pelas instâncias ordinárias -, com a conseqüente reversão do entendimento exposto pelo Tribunal de origem, exigiria, necessariamente, o reexame de matéria fático-probatória dos autos, o que é inviável em sede de recurso especial, ante o óbice contido na Súmula 7/STJ.

4. Por fim, no que se refere à alegada violação do artigo 273 do CPC, frisa-se que é entendimento já pacificado nesta Corte Superior o de que analisar os requisitos necessários para a concessão de tutela antecipada - os quais não foram reconhecidos pelas instâncias ordinárias -, com a conseqüente reversão do entendimento exposto pelo Tribunal de origem, exigiria, necessariamente, o reexame de matéria fático-probatória dos autos, o que é inviável em sede de recurso especial, ante o óbice contido na Súmula 7/STJ.

5. **A g r a v o r e g i m e n t a l n ã o p r o v i d o .** (AgRg no AREsp 270.720/CE, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 11/06/2013, DJe 17/06/2013)

T2 - PET no REsp 1240122/PR – Aplica-se a legislação mais restritiva à época dos fatos. **Julgamento: 02/10/2012**

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. NOVO CÓDIGO FLORESTAL (LEI 12.651/2012). REQUERIMENTO. PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO CONTRA ACÓRDÃO. INVIABILIDADE. PRINCÍPIO DA FUNGIBILIDADE. RECEBIMENTO COMO EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC NÃO APONTADA. AUTO DE INFRAÇÃO. IRRETROATIVIDADE DA LEI NOVA. ATO JURÍDICO PERFEITO. DIREITO ADQUIRIDO. ART. 6º, CAPUT, DA LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO.

1. Trata-se de requerimento apresentado pelo recorrente, proprietário rural, no bojo de “ação de anulação de ato c/c indenizatória”, com intuito de ver reconhecida a falta de interesse de agir superveniente do Ibama, em razão da entrada

em vigor da Lei 12.651/2012 (novo Código Florestal), que revogou o Código Florestal de 1965 (Lei 4.771) e a Lei 7.754/1989. Argumenta que a nova legislação “o isentou da punição que o afligia”, e que “seu ato não representa mais ilícito algum”, estando, pois, “livre das punições impostas”. Numa palavra, afirma que a Lei 12.651/2012 procedera à anistia dos infratores do Código Florestal de 1965, daí sem valor o auto de infração ambiental lavrado contra si e a imposição de multa de R\$ 1.500, por ocupação e exploração irregulares, anteriores a julho de 2008, de Área de Preservação Permanente nas margens do rio Santo Antônio.

2. O requerimento caracteriza, em verdade, pleito de reconsideração da decisão colegiada proferida pela Segunda Turma, o que não é admitido pelo STJ. Nesse sentido: RCDESP no AgRg no Ag 1.285.896/MS, Rel. Ministro Cesar Asfor Rocha, Segunda Turma, DJe 29.11.2010; AgRg nos EREsp 1.068.838/PR, Rel. Ministra Nancy Andrighi, Corte Especial, DJe 11.11.2010; PET nos EDcl no AgRg no Ag 658.661/MG, Rel. Ministro Aldir Passarinho Junior, Quarta Turma, DJe 17.3.2011; RCDESP no CC 107.155/MT, Rel. Ministro Aldir Passarinho Junior, Segunda Seção, DJe 17.9.2010; RCDESP no Ag 1.242.195/SP, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 3.9.2010. Por outro lado, impossível receber pedido de reconsideração como Embargos de Declaração, sob o manto do princípio da fungibilidade recursal, pois não se levanta nenhuma das hipóteses do art. 535 do CPC.

3. Precedente do STJ que faz valer, no campo ambiental-urbanístico, a norma mais rigorosa vigente à época dos fatos, e não a contemporânea ao julgamento da causa, menos protetora da Natureza: O “direito material aplicável à espécie é o então vigente à época dos fatos. In casu, Lei n. 6.766/79, art. 4º, III, que determinava, em sua redação original, a ‘faixa non aedificandi de 15 (quinze) metros de cada lado’ do arroio” (REsp 980.709/RS, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 2.12.2008).

4. Ademais, como deixa claro o novo Código Florestal (art. 59), o legislador não anistiou geral e irrestritamente as infrações ou extinguiu a ilicitude de condutas anteriores a 22 de julho de 2008, de modo a implicar perda superveniente de interesse de agir. Ao contrário, a recuperação do meio ambiente degradado nas chamadas áreas rurais consolidadas continua de rigor, agora por meio de procedimento administrativo, no âmbito de Programa de Regularização Ambiental - PRA, após a inscrição do imóvel no Cadastro Ambiental Rural - CAR (§ 2º) e a assinatura de Termo de Compromisso (TC), valendo este como título extrajudicial (§ 3º). Apenas a partir daí “serão suspensas” as sanções aplicadas ou aplicáveis (§ 5º, grifo acrescentado). Com o cumprimento das obrigações previstas no PRA ou no TC, “as multas” (e só elas) “serão consideradas convertidas em ser-

viços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente”.

5. Ora, se os autos de infração e multas lavrados tivessem sido invalidados pelo novo Código ou houvesse sido decretada anistia geral e irrestrita das violações que lhe deram origem, configuraria patente contradição e ofensa à lógica jurídica a mesma lei referir-se a “suspensão” e “conversão” daquilo que não mais existiria: o legislador não suspende, nem converte o nada jurídico. Vale dizer, os autos de infração já constituídos permanecem válidos e blindados como atos jurídicos perfeitos que são - apenas a sua exigibilidade monetária fica suspensa na esfera administrativa, no aguardo do cumprimento integral das obrigações estabelecidas no PRA ou no TC. Tal basta para bem demonstrar que se mantém incólume o interesse de agir nas demandas judiciais em curso, não ocorrendo perda de objeto e extinção do processo sem resolução de mérito (CPC, art. 267, VI).

6. **P e d i d o d e r e c o n s i d e r a ç ã o n ã o c o n h e c i d o .** (PET no REsp 1240122/PR, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/10/2012, DJe 19/12/2012)

## 5 ANEXOS

### 5.1 ASSENTO N. 001/2013/CSMP

#### ASSENTO N. 001/2013/CSMP

Estabelece critérios para a estipulação de medidas compensatórias em compromissos de ajustamento de conduta firmados pelo Ministério Público.

Art. 1º A estipulação de medidas compensatórias em compromissos de ajustamento de conduta firmados pelo Ministério Público obedecerá aos critérios estabelecidos neste Assento.

Art. 2º Consideram-se medidas compensatórias para fins deste Assento as seguintes modalidades:

- a) medida de compensação restauratória: corresponde à restituição de um bem jurídico a uma condição não degradada que deve ser o mais próximo possível da sua condição original;
- b) medida de compensação recuperatória: compreende a restituição de um bem jurídico a uma condição não degradada que pode ser diferente de sua condição original;
- c) medida de compensação mitigatória: corresponde à adoção de providências que visem à redução dos efeitos dos danos e/ou a sua prevenção e/ou precaução; e
- d) medida de compensação indenizatória: corresponde ao ressarcimento do dano mediante o pagamento de certa quantia em dinheiro.

Art. 3º As medidas de compensação poderão ser aplicadas isolada ou cumulativamente.

Art. 4º A reparação do dano obedecerá, prioritariamente, a seguinte ordem, mediante o cumprimento de obrigação de fazer, consistente na:

- I - restauração do dano in natura, no próprio local e em favor do mesmo bem jurídico lesado;
- II - recuperação do dano in natura, no próprio local e/ou em favor do mesmo bem jurídico lesado;
- III - recuperação do dano in natura, porém substituindo o bem lesado por outro funcionalmente equivalente; e
- IV - substituição da reparação in natura por indenização pecuniária.

Art. 5º Não havendo a possibilidade de reparação por meio das medidas indicadas no artigo anterior ou não sendo elas suficientes para assegurar o resultado prático equivalente ao adimplemento total das obrigações, poderão ser estabelecidas medidas de compensação mitigatórias.

Parágrafo único. As medidas previstas no caput poderão ser expressas em pecúnia, desde que esteja o valor vinculado a estratégias ou projetos que visem à redução dos efeitos dos danos ou que visem à prevenção e/ou precaução contra ocorrência de futuras lesões a direitos metaindividuais, preferencialmente no local do dano originário e em favor do mesmo bem jurídico.

Art. 6º Para a estipulação de medidas de compensação indenizatórias, em ajustamentos de conduta, devem ser utilizados os seguintes critérios:

I  apenas nas situações em que seja inviável a restauração ou a recuperação do bem jurídico lesado ou a sua substituição por outro funcionalmente equivalente, é possível a aplicação de indenização



por perdas e danos; e

II □ quando a restauração ou a recuperação do dano in natura for parcial ou resultar caracterizada a ocorrência concomitante de danos patrimoniais e/ou extrapatrimoniais derivados do ilícito, inclusive na modalidade intercorrente, é admissível a cumulação com indenização pecuniária ou com outras espécies de medidas de compensação previstas neste Assento.

Art. 7º As medidas de compensação indenizatórias, estabelecidas em moeda nacional, deverão ser revertidas em favor do Fundo para Reconstituição de Bens Lesados, conforme previsto no art. 13 da Lei n. 7.347/85 e na Lei n. 15.694/2011, ou, havendo pertinência temática, em favor do Fundo para a Infância e Adolescência (FIA) instituído por lei estadual.

§ 1º Os valores monetários decorrentes de medidas compensatórias indenizatórias estabelecidas em ajustamentos de conduta poderão ser destinados, até o limite de 50% (cinquenta por cento), em favor de fundo municipal relativo ao local onde o dano tenha ocorrido, desde que em regular funcionamento e instituído por lei municipal, destinado à proteção do bem ou interesse lesado ou, na hipótese de inexistir fundo municipal específico, em favor de fundo municipal que atenda aos comandos antes mencionados, destinado à reconstituição de bens lesados de natureza metaindividual, ou, ainda, havendo pertinência temática, em favor do Fundo para a Infância e Adolescência (FIA) instituído por lei municipal.

Art. 8º A estipulação de medidas de compensação indenizatórias poderão ser fixadas, sempre que possível e necessário, por meio de laudo técnico elaborado por profissional devidamente habilitado.

Parágrafo único. Sem prejuízo de outros, deverão ser considerados os seguintes aspectos na estipulação de medidas compensatórias:

- a) a extensão do dano;
- b) as consequências do dano na sociedade, incluindo atividades culturais, econômicas, agrícolas, de pesca, de turismo, de recreação etc.;
- c) a abrangência de pessoas afetadas;
- d) o nível de reversibilidade do dano;
- e) a depreciação do bem lesado;
- f) os custos para a reparação do dano;
- g) a identificação do estado anterior do bem lesado;
- h) o tempo de exposição do bem à conduta lesiva;
- i) a importância do bem lesado à comunidade atingida;
- j) as vantagens, ainda que não patrimoniais, obtidas pelo infrator;
- k) os custos públicos decorrentes das iniciativas apuratórias da infração e mitigatórias dos seus efeitos danosos;
- l) as medidas adotadas pelo infrator para eliminar ou minimizar os efeitos danosos decorrentes da infração;
- m) o grau de culpabilidade; e
- n) as condições econômicas e sociais do infrator.

Art. 9º As medidas de compensação indenizatórias estabelecidas em termos de ajustamento de conduta e executadas em face de convênios, protocolos de intenção e termos de cooperação técnica não serão afetadas pelo disposto no presente Assento.

Art. 10. Os bens e recursos financeiros derivados de medidas compensatórias decorrentes de danos a direitos metaindividuais não podem ser revertidos em favor do Ministério Público.

Art. 11. Revogam-se as disposições em contrário, especialmente o Assento n. 001/CSMP/2006.

Florianópolis, 19 de junho de 2013.

**ANTENOR CHINATO RIBEIRO**  
PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA, E.E.  
PRESIDENTE DO CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO, E.E.

## 5.2 MODELOS

### 5.2.1 TERMO DE COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTAS

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA, por sua .ª Promotoria de Justiça da Comarca de \_\_\_\_\_, com sede na Rua \_\_\_\_\_, n. \_\_\_\_\_, nesta cidade, representado pelo Promotor de Justiça \_\_\_\_\_ e o MUNICÍPIO DE \_\_\_\_\_, doravante denominado COMPROMISSÁRIO, neste ato representado pelo Sr. \_\_\_\_\_, Prefeito Municipal, e

**Considerando** ser o Ministério Público, em face do disposto no artigo 129, inciso III, da Constituição Federal, o órgão público encarregado de promover o Inquérito Civil e a Ação Civil Pública para a proteção do Consumidor, do Meio Ambiente e de outros interesses transindividuais;

**Considerando** que tramita, nesta Promotoria de Justiça, o Inquérito Civil n. \_\_\_\_\_, tendo como objeto a realização do mapeamento e fiscalização das áreas verdes do Município de \_\_\_\_\_, além da constatação de eventuais usos irregulares por particulares;

**Considerando** que o artigo 225, *caput*, da Constituição Federal *assegura a todos o 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 para as presentes e futuras gerações;*

**Considerando** que o contido na Lei n. 6.938/81, que trata acerca da Política Nacional do Meio Ambiente, em especial no seu art. 2.º, qual seja, a “*Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana[...]*”;

**Considerando** que o objeto do presente Inquérito Civil está limitado à conservação e fiscalização de áreas verdes, e de áreas institucionais, àquelas exigidas pelo Município, por força de lei, como requisito mínimo dos parcelamentos de solo.

**Considerando** que as áreas verdes e de uso institucional, de acordo com a Lei do Parcelamento do Solo, são áreas de uso comum do povo e, acima de tudo, devem proporcionar qualidade de vida não só à população emergente do loteamento implantado como também aos moradores de bairros vizinhos, com a utilização das áreas de lazer públicas (praças, jardins, parques, além de outros equipamentos comunitários), motivos pelos quais, mesmo não havendo infraestrutura nos locais de domínio público, deve haver uma rigorosa fiscalização por parte do Município de \_\_\_\_\_, com a finalidade de evitar a ocupação por particulares;

**Considerando** que o Município está obrigado a zelar pelas áreas verdes e praças que instituir, não podendo desvirtuar as funções fundamentais desses espaços públicos de “uso comum do povo”. Dessa forma, o Município não pode alienar, doar, dar em comodato, emprestar a particulares ou a entes públicos as áreas verdes e as praças, as quais não podem sofrer alterações que descaracterizam suas finalidades precípua, que visam ao lazer e a saúde da população, impedindo, então, que se contrarie as finalidades públicas primárias desses espaços <sup>1</sup>.

#### RESOLVEM

Formalizar **Compromisso de Ajustamento de Condutas**, estabelecendo, para sua efetividade, as seguintes cláusulas e respectivas sanções:

**CLÁUSULA PRIMEIRA** – O COMPROMISSÁRIO ajusta que no prazo de 90 (noventa) dias, a

1 - nesse sentido MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 9. ed. 2001, p. 372.

contar da presente data, elaborará um cadastro consistente em um levantamento das áreas públicas e de uso institucionais, localizadas no Município de \_\_\_\_\_, mantendo-o atualizado;

**CLÁUSULA SEGUNDA** – O COMPROMISSÁRIO se compromete, decorrido o prazo supracitado, a comprovar nesta Promotoria de Justiça o cumprimento da cláusula primeira;

**CLÁUSULA TERCEIRA** – O COMPROMISSÁRIO se compromete, após decorrido o prazo da cláusula primeira, no prazo de 30 (trinta) dias, a realizar a fiscalização dos imóveis cadastrados e qualificados como áreas verdes, bem como de uso institucionais, doadas ao Município de \_\_\_\_\_ e consideradas bens de uso comum por força da Lei do Parcelamento do Solo Urbano e do Código de Normas e Posturas do Município, com a apresentação de um relatório anual das fiscalizações perante esta Promotoria de Justiça;

**PARÁGRAFO ÚNICO** – Identificadas as situações de ocupação ilegal dos bens referidos no *caput*, o Município de \_\_\_\_\_ ajusta que adotará todas as medidas administrativas e judiciais, com o fim de solucionar as irregularidades.

**CLÁUSULA QUARTA** – Sem prejuízo das demais medidas administrativas e judiciais que forem cabíveis, o COMPROMISSÁRIO ficará obrigado ao pagamento de multa diária de R\$ 500,00 (quinhentos reais) se descumprir as obrigações da cláusula “1” e a multa de R\$ 1.000,00 (mil reais) se descumprir as obrigações da cláusula “2”, valores que serão revertidos em prol do Fundo de Reconstituição de Bens Lesados, por meio da Guia de Recolhimento Judicial (GRJ), grupo 3, conta corrente n. 058.109-0, Banco do Estado de Santa Catarina S/A, agência n. 068-0, por cada ato de descumprimento;

**CLÁUSULA QUINTA** – O MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL compromete-se a não adotar nenhuma medida judicial de natureza cível contra o COMPROMISSÁRIO, com referência ao ajustado, caso venha a ser cumprido o disposto neste ajuste de condutas; e

**CLÁUSULA SEXTA** – O descumprimento do presente ajuste pelo COMPROMISSÁRIO facultará ao MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL a imediata execução judicial deste Termo.

Assim, justos e acertados, para que surta seus jurídicos e legais efeitos, firmam as partes o presente Termo de Compromisso de Ajustamento de Condutas, em 03 (três) vias de igual teor, que terá eficácia de título executivo extrajudicial, remetendo-se, juntamente com a promoção de arquivamento, ao Colendo Conselho Superior do Ministério Público, conforme dispõe o artigo 19 do Ato n. 335/2014/PJ.

Local, \_\_\_\_\_ de 20\_\_

Promotor (a) de Justiça

## 5.2.2 AÇÃO CIVIL PÚBLICA

EXMO. SR. JUIZ DE DIREITO DA COMARCA DE \_\_\_\_\_

O **Ministério Público**, no uso de suas atribuições institucionais, por seu Promotor de Justiça signatário, vem respeitosamente a V. Exa., com fulcro nos incisos II e IV do art. 129 da CRFB/88, propor **Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa que causa prejuízo ao erário** contra \_\_\_\_\_, pelos fundamentos a seguir expostos:

## **I - Da Competência do Ministério Público para a propositura da presente demanda:**

Conforme estabelece o art.129, inc. III da CRFB/88:

*“Art. 129 . São funções institucionais do Ministério Público:*

*III- promover o inquérito civil e a ação civil pública, para proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;”*

Por sua vez, a Lei n. 7.347/85, que regulamenta a ação civil pública, prevê em seu artigo 1º, inciso V, com redação dada pela Lei n. 8.078/90:

*“Art. 1º. Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, a responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: (...)*

*V - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo;”*

Com isso, entende-se que albergados os interesses protegidos pela Lei n. 8.429/92 - Lei de Improbidade Administrativa.

## **II - Dos fatos:**

O primeiro requerido, \_\_\_\_\_, exerceu o cargo de Prefeito Municipal de \_\_\_\_\_ no período compreendido entre \_\_\_\_\_, fato este público e notório. Na condição de Prefeito Municipal, incumbia-lhe, além do respeito aos princípios norteadores da Administração Pública, a gestão de assuntos municipais, inclusive no que diz respeito aos aspectos de preservação do patrimônio público municipal.

Em \_\_\_\_ de \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_, o primeiro requerido, por ocasião do encerramento de seu mandato, representando o Município de \_\_\_\_\_, sancionou num mesmo dia a Lei Municipal n. \_\_\_\_\_, que declarou de utilidade pública a entidade \_\_\_\_\_ e procedeu, em favor desta e, sem autorização legislativa e realização de processo licitatório, a alienação, por escritura de compra e venda lavrada no tabelionato de notas e protestos desta Comarca, de uma área verde pertencente ao Município, com dimensão de \_\_\_\_ m<sup>2</sup>, imóvel situado \_\_\_\_\_, neste Município e Comarca de \_\_\_\_\_, cuja descrição do imóvel encontra-se assentada na escritura pública referida (fls. \_\_\_\_ do Procedimento Administrativo Preliminar anexo).

Em consulta realizada no Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, colheu-se a informação de que não houve ingresso de receita aos cofres do Município de \_\_\_\_\_ por alienação de bens no ano de \_\_\_\_\_, demonstrando, destarte, que a referida venda ocorreu de forma fictícia, em absoluto detrimento do patrimônio público municipal.

Por sua vez, em \_\_\_\_ de \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_, conforme certidão lavrada pelo tabelionato de notas e protestos deste Município, o referido imóvel resultou novamente transferido, desta vez pela sociedade \_\_\_\_\_, sob a presidência do segundo requerido, para outra entidade privada denominada \_\_\_\_\_, esta sob a presidência do terceiro requerido, pelo valor de R\$ \_\_\_\_ (doc. de fls. \_\_\_\_), venda esta mais uma vez fictícia, conforme ata de assembléia ordinária da entidade (fl. \_\_\_\_), dando conta que o terreno foi transferido por doação.

Em investigação realizada *in loco*, não foram encontradas as sedes sociais de nenhuma das sociedades adquirentes nos endereços fornecidos ao tabelionato de \_\_\_\_\_, por ocasião da lavratura da escritura de compra e venda do imóvel (conforme certidão anexa ao PAP), sendo identificada apenas uma residência particular.

Finalmente, conforme documentos fotográficos anexos, o prejuízo causado ao patrimônio público ficou ainda mais latente pelo fato de que o terreno (ficticiamente) alienado encontra-se atualmente ao abandono, sendo que, após a primeira alienação ocorrida em \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_, a área não vem sendo utilizada para a realização de quaisquer atividades que atendam à utilidade pública ou ao interesse social, resultando apurado o seu uso apenas para fins de interesse privado, como sua

ocupação por ciganos e pastagem de animais.

### III- Da nulidade das alienações imobiliárias havidas:

O ato de alienação da área pública pelo Município de \_\_\_\_\_, realizado pelo então prefeito \_\_\_\_\_, em favor da sociedade \_\_\_\_\_, esta sob a presidência do segundo requerido, encontra-se eivado de vício insanável a ensejar a nulidade absoluta do ato, não apenas devido à ausência do ingresso de receita aos cofres municipais, mas também haja vista não tenha obedecido às exigências legais previstas no art. 17 da lei n. 8.666/93, no tocante a alienações de imóveis pertencentes ao Poder Público, tais como autorização legislativa, avaliação prévia e licitação na modalidade da concorrência:

*Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, ser precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:*

*I- quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência (...)*

Igual raciocínio deverá ser utilizado no sentido de anular-se a segunda transação havida, desta vez realizada pela segunda requerida, \_\_\_\_\_, em favor da \_\_\_\_\_, esta sob a presidência do terceiro requerido, **retornando-se o imóvel, por definitivo, ao patrimônio do Município de \_\_\_\_\_.**

### IV- Da improbidade Administrativa:

O ato de alienação do imóvel pelo então Prefeito Municipal \_\_\_\_\_ realizou-se independentemente da existência de lei municipal autorizadora do ato de venda e também independentemente da ocorrência de processo de avaliação e licitação do imóvel, exigências legais previstas no art. 17 da lei n. 8.666/98, todas descumpridas pelo ex-alcaide, incorrendo este na prática de ato de improbidade administrativa que causa prejuízo ao erário, nos termos do disposto no inc. I do art. 10 da lei n. 8429/92:

*Art. 10 Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbarateamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referida no art. 1º desta Lei, e notadamente:*

*I – facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta Lei;*

O documento fornecido pelo Tribunal de Contas, anexo, constatando a ausência do ingresso de receita por alienação de bens aos cofres do Município de \_\_\_\_\_, durante o ano de \_\_\_\_\_ (o mesmo ocorrendo no ano seguinte), induzindo ao raciocínio da simulação do ato, realça a caracterização da improbidade administrativa praticada pelo primeiro requerido, a ensejar a aplicação das penalidades previstas na Lei n. 8429/92.

A mesma penalidade deverá ser aplicada aos requeridos \_\_\_\_\_ e \_\_\_\_\_, face o concurso destes para a prática do ato de improbidade.

### V - Do pedido:

Diante do exposto, uma vez recebida e autuada a presente, requer o Ministério Público a V. Exa.:

1. Proceda-se a citação dos requeridos para que, querendo, contestem a presente ação, sob pena de revelia;
2. Seja notificado o Município de \_\_\_\_\_, como terceiro interessado, na pessoa do Prefeito Municipal, para que tome ciência acerca da tramitação da presente demanda;
3. Sejam produzidas todas as provas eventualmente necessárias à complementação das provas

documentais produzidas, operando-se, ainda, a coleta do depoimento pessoal dos requeridos;

4. Seja, ao final, julgada procedente a presente ação para, inicialmente, determinar-se a anulação das escrituras públicas de compra e venda trasladadas no livro \_\_, fls. \_\_, ambas do Tabelionato de Notas e Cartório de Protesto da Comarca de \_\_\_\_, cancelando-se, por consequência, os registros de transferência na Matrícula do imóvel n. \_\_\_\_- do Cartório de Registro de Imóveis de \_\_\_\_; e

5. Sejam condenados os três primeiros requeridos nas sanções previstas no artigo 12, inc. II da lei n. 8.429/92 e demais cominações legais, com observância do disposto no parágrafo único do referido artigo, bem como nas custas e despesas processuais.

**Dá-se à causa o valor de R\$ \_\_\_\_\_.**

Nestes Termos,

Pede e Espera Deferimento.

Local, \_\_\_\_ de 20\_\_.

**PROMOTOR(A) DE JUSTIÇA**

## **5.3 INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA N. 03/2014**

**Referência:** Diretrizes sobre a inserção de imóvel rural no perímetro urbano ou de expansão urbana e a transmutação da reserva legal em área verde ou a ausência de especialização

**Assunto:** Reserva legal e área verde

O **Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente**, no exercício da atribuição prevista no art. 54, VI, da Lei Complementar Estadual n. 197/2000, e

**CONSIDERANDO** que o Ministério Público, pelo disposto no art. 129, inciso III, da Constituição Federal e no art. 26, I, da Lei n. 8.625/93 (LONMP) possui, dentre suas atribuições, a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, destacando-se, neste aspecto, a proteção do direito à vida, à saúde e ao bem-estar social como elementos essenciais à dignidade do ser humano, sendo o Ministério Público o órgão público encarregado de promover o Inquérito Civil, o Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta ou, se necessário, a Ação Civil Pública para a proteção do Meio Ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

**CONSIDERANDO** que o art. 225, *caput*, da Constituição Federal assegura a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações;

**CONSIDERANDO** que o conceito de Reserva Legal foi introduzido pela já revogada Lei n. 4.771, de 15 de setembro de 1965, com a redação da Lei n. 7.803, de 18 de julho de 1989 (art. 16, § 2º), a qual inseriu também a exigência de averbação ou registro da reserva legal à margem da inscrição da matrícula do imóvel, sendo vedada “a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, ou desmembramento da área”;

**CONSIDERANDO** o disposto no art. 24, inciso VI, da Constituição Federal, que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

**CONSIDERANDO** que, segundo a Constituição Federal, no inciso VI do artigo 23, a União, os Estados e o Distrito Federal podem atuar simultaneamente (competência comum) na aplicação dos instrumentos de proteção ambiental;

**CONSIDERANDO** que está se firmando na doutrina brasileira, em relação aos direitos fundamentais ambientais, o princípio da vedação ao retrocesso, o qual seria um preceito constitucional implícito, em nome da garantia constitucional dos direitos adquiridos, do princípio constitucional de segurança jurídica, do princípio da dignidade da pessoa humana e em nome do princípio de efetividade máxima dos direitos fundamentais (nos termos do artigo 5º, § 1º, da Constituição de 1988).

**CONSIDERANDO** que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: [...] integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência (art. 2º, VII, do Estatuto das Cidades);

**CONSIDERANDO** que se caracterizam como área verde os espaços, públicos ou privados, com predomínio de vegetação, preferencialmente nativa, natural ou recuperada, previstos no Plano Diretor, nas Leis de Zoneamento Urbano e Uso do Solo do Município, indisponíveis para construção de moradias, destinados aos propósitos de recreação, lazer, melhoria da qualidade ambiental urbana, proteção dos recursos hídricos, manutenção ou melhoria paisagística, proteção de bens e manifestações culturais (art. 3º, XX, da Lei n. 12.651/2012);

**CONSIDERANDO** que as áreas verdes são constituídas de formação vegetal natural ou artificial preexistente ao parcelamento da gleba (parques florestais) ou até mesmo sua formação pode ser imposta pelo Poder Público. Pode, ainda, recair sobre espaços públicos ou privados. Ainda que possam servir ao lazer e à recreação, como elementos urbanísticos, as áreas verdes também não se destinam apenas à ornamentação urbana, mas desempenham, nos dias atuais, importante papel sanitário e até de defesa e recuperação do meio ambiente, diante da degradação de agentes poluidores (ARFELLI. Amauri Chaves. *Áreas verdes e de lazer: considerações para sua compreensão e definição na atividade urbanística de parcelamento do solo*. [Revista de Direito Ambiental](#), v. 9, n. 33, p. 33-51, jan./mar. 2004);

**CONSIDERANDO** que a inserção do imóvel rural em perímetro urbano definido mediante lei municipal não desobriga o proprietário ou posseiro da manutenção da área de Reserva Legal, que só será extinta concomitantemente ao registro do parcelamento do solo para fins urbanos aprovado segundo a legislação específica e consoante as diretrizes do plano diretor de que trata o [§ 1º do art. 182 da Constituição Federal](#) (art. 19 da Lei n. 12.651/2012);

**CONSIDERANDO** que “enquanto não aprovado e registrado o parcelamento para fins urbanos, o proprietário, posseiro ou ocupante continuam obrigados à manutenção de área a título de reserva legal” (PEREIRA, Marcio Silva; D’Oliveira, Rafael Lima Daudt. *In: Novo Código Florestal: comentários à Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012 e à MedProv 571, de 25 de maio de 2012*. Coord. Édís Milaré, Paulo Affonso Leme Machado. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 256);

**CONSIDERANDO** o disposto no art. 25, II, do Código Florestal, que prevê que “o poder público municipal contará, para o estabelecimento de áreas verdes urbanas, com os seguintes instrumentos: [...] II - a transformação das Reservas Legais em áreas verdes nas expansões urbanas”;

**CONSIDERANDO** que a extinção da reserva legal decorrente da inserção do imóvel rural em perímetro urbano de que trata o art. 19 da Lei n. 12.651/2012 refere-se à incompatibilidade deste instituto à zona urbana, motivo porque haverá a extinção jurídica da reserva legal, para posterior transmutação da vegetação remanescente em área verde, em sua totalidade;

**CONSIDERANDO** que não é admitido o parcelamento do solo em áreas de preservação ecológica (art. 3º, V, *in initio*, da Lei n. 6.766/1979) e que a reserva legal pode inserir-se, taxonomicamente, em área de preservação ecológica *lato sensu*;

**CONSIDERANDO** que “a averbação da transformação de imóvel rural em urbano sem a prévia especialização da reserva legal deverá ser comunicada ao Ministério Público” (art. 691 do Código de Normas da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de Santa Catarina), o que obriga o proprietário, mesmo nessa hipótese, a garantir a existência fática da reserva legal;

**CONSIDERANDO** que, “quando o imóvel rural tiver seu perímetro localizado em zona urbana com destinação rural, a inscrição no CAR deverá ser feita regularmente pelo proprietário ou possuidor rural, considerando os índices de Reserva Legal previstos no art. 12 da Lei no 12.651, de 2012 (Instrução Normativa n. 02/MMA, de 06 de maio de 2014);

**CONSIDERANDO** que deverá haver o aproveitamento do espaço constituído de reserva como área verde na hipótese de sua inserção em área urbana ou de expansão urbana.

#### **RESOLVE:**

Remeter aos Promotores de Justiça com atribuições na área de Defesa do Meio Ambiente as seguintes sugestões de atuação quando da adoção de providências nos procedimento de parcelamento do solo, mormente quando houver alteração do zoneamento, resultando na inserção de reservas legais no perímetro urbano ou de expansão urbana:

1. Há a necessidade da preservação da área delimitada, a título de reserva legal, por ocasião de sua inserção em zona urbana ou de expansão urbana, tanto na hipótese da área ser objeto de parcelamento do solo quanto na ausência deste:

a) No caso de parcelamento do solo de área rural que se inseriu em zona urbana, deverá o proprietário se adequar às novas características do meio ambiente artificial urbano sem importar em excesso de limitação ao direito de uso e gozo da propriedade, situação esta possível, por ocasião do parcelamento da gleba, mediante a modificação do instituto da reserva legal rural e seu aproveitamento como área verde urbana, em sua totalidade, ainda que lei municipal estabeleça percentual de área verde inferior.

b) Na hipótese de ausência de parcelamento do solo da área que se inseriu em zona urbana, não há a extinção jurídica da reserva legal, motivo pelo qual a vegetação deverá manter-se conservada, em sua integralidade, mesmo que por ocasião da inserção de imóvel rural em área urbana ou de expansão urbana.

2. A eventual comunicação do Cartório de Registro de Imóveis ao Ministério Público, informando da ausência da especialização da reserva legal por ocasião da transformação de imóvel rural em urbano (art. 691 do CNCGJ), implica na adoção de medidas tendentes a exigir do proprietário a inscrição no Sistema de Cadastro Ambiental Rural (SICAR).

Remeta-se, para conhecimento, por e-mail, cópia da presente aos Promotores de Justiça com atribuições na área do Meio Ambiente, e também publique-se na *intranet*, página deste Centro de Apoio Operacional.

Florianópolis, 3 de julho de 2014.

**Paulo Antonio Locatelli**  
Promotor de Justiça  
Coordenador do CME



## 5.4 PARECER TÉCNICO DO CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DE INFORMAÇÕES TÉCNICAS E PESQUISAS (CIP)

CAT/CIP

### 5.4.1 AUXÍLIO TÉCNICO N. 01/2011/CAT/CIP

**Órgão Solicitante:** Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente

**Promotor de Justiça:** Dr. Luís Eduardo Couto de Oliveira Souto

**Natureza da solicitação:** Sugestões de requisitos para criação de Parques Municipais

Este documento visa a apresentar sugestões de requisitos para a implantação de Parques Municipais criados como medida compensatória de regularização fundiária em áreas de preservação permanente, em atendimento à solicitação do Promotor de Justiça Dr. Luís Eduardo Couto de Oliveira Souto, da Coordenadoria de Apoio Operacional do Meio Ambiente.

Destaca-se que as sugestões apresentadas a seguir devem ser consideradas como critérios gerais, sendo que, para cada caso deve ser realizado um estudo específico, considerando-se as questões de planejamento urbano, legislação ambiental federal, estadual e municipal aplicável e as peculiaridades de cada situação.

Cabe observar que os parques devem ser enquadrados como **unidades de conservação de proteção integral**, conforme o artigo 8º da Lei n. 9.985 que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza:

[...]

Art. 8º - O grupo das Unidades de Proteção Integral é composto pelas seguintes categorias de unidade de conservação:

I - Estação Ecológica;

II - Reserva Biológica;

**III - Parque Nacional;**

IV - Monumento Natural;

V - Refúgio de Vida Silvestre.

[...] (grifo nosso)

Conforme o § 4º do artigo 11 da Lei supracitada, conclui-se que um Parque Municipal faz parte da categoria de unidades de conservação de proteção integral:

[...]

Art. 11. O Parque Nacional tem como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.

§ 1º O Parque Nacional é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei.

§ 2º A visitação pública está sujeita às normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração e àquelas previstas em regulamento.

§ 3º A pesquisa científica depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade e está sujeita às condições e restrições por este estabelecidas e por aquelas previstas em regulamento.

**§ 4º As unidades dessa categoria, quando criadas pelo Estado ou Município, serão denominadas, respectivamente, Parque Estadual e Parque Natural Municipal.**

[...] (grifo nosso)

Assim, o Parque Municipal deve cumprir o objetivo básico descrito no artigo 11, acima mencionado, referente à preservação de ecossistemas naturais de grande relevância. Dessa forma, ressalta-se que deve haver um zoneamento da área do parque para delimitação de áreas de proteção, que podem ter o acesso controlado e ter como objetivo básico a preservação dos ecossistemas naturais, e de áreas de lazer, destinadas ao uso público, que podem fazer parte das áreas verdes de lazer do Município.

**Enfatiza-se que as sugestões aqui apresentadas referem-se aos espaços abertos ao público**, ressaltando que as áreas definidas como de proteção integral devem ser estudadas no Plano de Manejo, previsto no artigo 27, da Lei n. 9.985/2000:

[...]

Art. 27. As unidades de conservação devem dispor de um Plano de Manejo. (Regulamento)

§ 1º O Plano de Manejo deve abranger a área da unidade de conservação, sua zona de amortecimento e os corredores ecológicos, incluindo medidas com o fim de promover sua integração à vida econômica e social das comunidades vizinhas.

[...]

### **Sugestões de requisitos para a implantação de Parques Municipais:**

- A localização do Parque Municipal deve ser pensada de modo a gerar o mínimo de tráfego possível. Além disso, devem ser tomadas medidas que reduzam a possibilidade de aumento de especulação imobiliária nas áreas próximas. Para isso, sugere-se a definição de uma zona de amortecimento, que deve ser planejada para impedir ou minimizar possíveis impactos decorrentes da implantação do Parque. Conforme o caso, os índices de aproveitamento, os gabaritos e as taxas de ocupação podem ser reduzidos nessas áreas.
- Nas áreas destinadas à preservação dos ecossistemas naturais, técnicas e conhecimentos relativos à área da biologia da conservação devem ser levados em consideração quando das etapas de planejamento e zoneamento ambiental. Conceitos básicos dessa área podem ser empregados visando-se a adotar a adequada dimensão espacial do fragmento de mata nativa a ser preservado e a localização mais adequada deste, de modo a permitir a sua proteção e interligação com outros remanescente florestais inseridos na Unidade de Conservação ou mesmo fora desta.
- Todos os espaços abertos ao público devem, necessariamente, ser acessíveis a todas as pessoas, devendo ser construídos de acordo com a Norma ABNT 9050/2004, que estabelece critérios e parâmetros técnicos a serem observados quando do projeto, da construção, da instalação e da adaptação de edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos às condições de acessibilidade.

- Deve ser criado e implementado um Programa de Educação Ambiental voltado à comunidade, que deve incluir, entre outras ações, a apresentação das técnicas e dos materiais utilizados nas áreas construídas do parque, com o intuito de difundir o conceito de sustentabilidade e estimular a aplicação dessas medidas.
- Todos os espaços construídos, como edificações, vias de circulação, equipamentos e áreas para atividades de lazer, devem ser implantados com **aplicação de materiais e tecnologias orientados ao uso racional e à proteção dos recursos naturais**, como as medidas apresentadas a seguir:
- Utilização de ecotelhados nas coberturas das edificações. Observa-se que o ecotelhado, também chamado de telhado verde, consiste na aplicação de solo e vegetação em uma superfície impermeabilizada, visando à melhoria de conforto térmico e acústico e a facilitação da drenagem das águas pluviais. Ressalta-se que esse sistema necessita de infraestrutura específica para o seu correto funcionamento e, portanto, deve ser projetado e executado por profissional especializado na aplicação da técnica em questão.
- Utilização de *cool roofs*, que “são telhados cujos materiais **refletem** de maneira eficaz a energia do sol da superfície do telhado. Os materiais neles usados (*cool materials* – materiais frios) para telhados de baixa-inclinação são caracterizados principalmente por ser na cor branco brilhante. Os telhados frios devem também ter uma **emissividade elevada**, permitindo que emitam a energia infravermelha. Infelizmente os materiais com acabamento metálico tendem a ter baixa emissividade e não são considerados materiais frescos. Os telhados frios reduzem a temperatura de superfície da cobertura, reduzindo desse modo o calor transferido ao interior do edifício, ajudando com isto a reduzir custos de energia, melhorar o conforto dos ocupantes, reduzir custos de manutenção, aumentar o ciclo de vida do telhado, e ainda contribuir para reduzir as ilhas urbanas de calor.” (CALIFORNIA ENERGY COMMISSION. Disponível em: [www.consumerenergycenter.org/coolroof/](http://www.consumerenergycenter.org/coolroof/)).
- Sistema de reaproveitamento das águas pluviais.
- Pavimentação com superfícies frias (não asfálticas), com o intuito de promover conforto térmico nas áreas externas do parque.
- Aproveitamento da ventilação e da iluminação natural na concepção arquitetônica.
- Uso de proteções solares (brises, prateleiras de luz, vidros especiais) para aumentar o conforto térmico no interior das edificações.
- Utilização de fontes de energia renováveis, como, por exemplo, placas solares para o aquecimento de água, painéis fotovoltaicos e geradores eólicos para fornecimento de eletricidade.
- Emprego de equipamentos eficientes no consumo de energia e de lâmpadas econômicas (fluorescentes ou *leds*).

Todas as medidas acima apresentadas se coadunam com o conceito de **eficiência energética**, que pode ser entendida como: “a obtenção de um serviço com baixo dispêndio de energia. Portanto, um edifício é mais eficiente energeticamente que outro quando proporciona as mesmas condições ambientais com menor consumo de energia”. (LAMBERTS, R.; DUTRA, L.; PEREIRA, F. **Eficiência Energética na Arquitetura**. São Paulo: PW, 1997. 192 p.).

Ressalta-se que as sugestões ora apresentadas referem-se apenas à implicação arquitetônica e urbanística da implantação de parques. Destaca-se que a legislação ambiental vigente deve sempre ser observada.

Florianópolis, 4 de abril de 2011.

**Thalyn Nadja Dittert Cabral**  
Arquiteta e Urbanista

De acordo:

**Adalberto Exterkötter**  
Promotor de Justiça  
Coordenador de Assessoramento Técnico do CIP

## 5.4.2 PARECER TÉCNICO N. 34/2014/GAM/CIP

**Referência:** SIG n. 05.2014.00010681-2

**Órgão Solicitante:** Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente (CME)

**Assunto:** Diagnóstico socioambiental. Requisitos. Enunciados APP's urbanas. Área urbana consolidada.

### PREÂMBULO

Aos 7 dias do mês de maio do ano de 2014, nesta cidade de Florianópolis, foram designados pela Coordenadoria do Centro de Apoio Operacional de Informações Técnicas e Pesquisas (CIP) os Analistas André Renato Rotta, Eng. Sanitarista e Ambiental, Ricardo Wabner Binfaré, Biólogo, Ronaldo Bento Gonçalves de Almeida, Geólogo, e Thalyn Nadja Dittert Cabral, Arquiteta, para indicarem os elementos que devem compor um diagnóstico socioambiental, em atendimento à solicitação do Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente (CME).

### CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Trata-se de deliberação ocorrida por ocasião da reunião do Conselho Consultivo do Meio Ambiente, no dia 25 de abril de 2014, em que foram atualizados os Enunciados de "Delimitação de APPs em Áreas Urbanas Consolidadas", que servem de orientação às Promotorias de Justiça com atribuição na área do Meio Ambiente e Direito Urbanístico no Estado de Santa Catarina e que foram originalmente elaborados por ocasião de Seminário homônimo ocorrido em 25/06/07.

A revisão dos Enunciados encontrou especial motivação não apenas em razão da continuidade de divergência na jurisprudência sobre o tema em comento, mas principalmente em virtude da ocorrência de alterações legislativas recentes. Neste sentido, a superveniência do Código Estadual Ambiental catarinense (Lei n.14.675, de 13 de abril de 2009), a promulgação da Lei que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida (Lei n.11.977, de 7 de julho de 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.

Em suma, além da atualização dos Enunciados em conformidade com o 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, que versa 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.

Do processo de revisão e atualização efetuado no dia 25 de abril resultaram 10 Enunciados. No entanto, verificou-se a necessidade de manifestação técnica sobre os itens que devem compor o Diagnóstico Socioambiental previsto nos Enunciados 02, 03 e 05 para propiciar a adequada aplicação desses dispositivos, o que motivou a realização de solicitação de apoio a este Centro de Apoio Operacional.

É importante observar que os apontamentos apresentados neste documento poderão ter ressalvas perante a escala do diagnóstico ambiental a ser elaborado, uma vez que o referido estudo permite a adoção de diferentes níveis de referência, fator que afeta diretamente o quão criteriosas serão suas avaliações. A partir do exposto, nota-se que o planejamento ambiental é um instrumento previsto em diversos diplomas legais, com diferentes finalidades. Dentre eles, destacam-se os Planos de Recursos Hídricos, instituídos pela Lei n. 9.433/1997, os Planos de Saneamento, conforme a Lei n. 11.445/2007 e os Planos Diretores municipais, conforme estabelece a Constituição Federal (arts. 182 e 183).

Diante dos diferentes níveis que o Diagnóstico Ambiental poderá representar e considerando que, via de regra, esta avaliação tem como objetivo indicar as deficiências e pontos críticos da área de interesse, de modo a subsidiar a implementação de diretrizes e ações para o desenvolvimento urbano e regional, considerando os aspectos socioambientais da área de interesse, observa-se que a situação ideal é aquela que promove o alinhamento entre as diferentes esferas administrativas no planejamento ambiental.

No caso específico da aplicação dos Enunciados, entende-se que o Diagnóstico Socioambiental com a finalidade de promoção da regularização fundiária poderá ser desenvolvido com base nos seguintes níveis de referência:

- Microrregião: através da associação de municípios, considerando que o consorciamento pode viabilizar a elaboração de determinados estudos pelo ganho de escala. Esta alternativa é especialmente interessante nos casos dos pequenos municípios, em que a insuficiência de recursos e estrutura torna-se um obstáculo ao desenvolvimento dos estudos.
- Municípios: tendo em vista que é a unidade administrativa e que detém a autonomia para gerir recursos bem como definir diretrizes de uso e ocupação do solo.
- Distritos ou bairros: considerando que localidades diferentes dentro de um mesmo município podem apresentar características e aspectos ambientais divergentes e, conseqüentemente, requerem diretrizes específicas. Ademais, em Municípios muito extensos ou populosos, a divisão de áreas poderá inferir agilidade na elaboração do diagnóstico.
- Bacia hidrográfica: é a unidade de referência ideal em termos de planejamento territorial, pois concentra aspectos físicos e bióticos semelhantes em sua extensão, assim como geralmente representa a base para o planejamento da infra-estrutura urbana.

A partir do exposto, serão subseqüentemente apresentadas as considerações técnicas sobre os itens mínimos que devem integrar um diagnóstico socioambiental de acordo com o entendimento dos analistas abaixo-assinados, sem a pretensão de esgotar o tema, dado que uma análise completa do assunto demandaria também a avaliação da presente questão por parte de profissional da área das Ciências Sociais ou correlata.

## DIAGNÓSTICO SOCIOAMBIENTAL

### Diferenciação entre áreas verdes, áreas livres de uso público e APP's

Os analistas subscritos foram convidados a participar dos eventos que culminaram com a atualização dos Enunciados citados. Durante as discussões, percebeu-se que é comum entre os interlocutores certa confusão entre os conceitos e funções de algumas classes de áreas destacadas na legislação, tais como áreas verdes e APP's.

Primeiramente, deve-se ter em mente que áreas verdes e áreas de preservação permanente têm conceitos e funções distintas. As áreas de preservação permanentes são definidas no Código Florestal, e possuem 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*”.

Já o termo “áreas verdes” não apresenta definição única. Entre outras, pode-se citar a definição constante no §1º, do art. 8º, da Resolução CONAMA n. 369:

§ 1º Considera-se **área verde de domínio público**, para efeito desta Resolução, o espaço de domínio público que desempenhe função **ecológica, paisagística e recreativa**, propiciando a melhoria da qualidade estética, funcional e ambiental da cidade, sendo dotado de vegetação e espaços livres de impermeabilização. (grifo nosso)

Outra definição possível para o termo consta no art. 3º da Resolução Conjunta IBAMA/ FATMA 001/95:

Art. 3º - Para efeitos desta RESOLUÇÃO, consideram-se áreas verdes aquelas com cobertura vegetal de porte arbustivo arbóreo, não impermeabilizáveis, visando a contribuir para a melhoria da qualidade de vida urbana, **permitindo-se seu uso para atividade de lazer**. (grifo nosso)

Entende-se, portanto, que as áreas verdes têm como função principal propiciar a qualificação ambiental urbana. Apesar de serem áreas com predominância de vegetação, as áreas verdes diferem das áreas de preservação permanente tanto na definição quanto na função. Grandes canteiros centrais de avenidas, com vegetação de porte arbustivo arbóreo podem constituir áreas verdes, porém, via de regra não constituem áreas de preservação permanente.

Assim, cabe mencionar que nos casos de parcelamento do solo urbano, ao elaborar projeto de loteamento, o urbanista deve delimitar as áreas de preservação permanentes, já que essas não são passíveis de parcelamento do solo. A partir de então, o urbanista deve projetar o loteamento na parte restante do imóvel, considerando como “área total do imóvel” apenas a área parcelável, excluídas as APP’s. Assim, a área parcelável representará 100%. Desse montante, 35% deverão ser destinados para áreas de uso público, as quais incluem:

- áreas para sistema viário;
- áreas institucionais; e
- áreas livres de uso público (que podem ser áreas verdes).

Cabe esclarecer que áreas livres de uso público podem ser áreas verdes ou não. As legislações federal e estadual de parcelamento do solo urbano possibilitam a destinação de áreas livres de uso públicos que não sejam áreas verdes, como, por exemplo, praças secas, quadras de esporte ao ar livre, entre outros. As legislações municipais podem definir percentuais a serem destinados especificamente às áreas verdes.

Há que se mencionar, porém, que existe a possibilidade de intervenção ou supressão de vegetação em APP para implantação de área verde de domínio público em área urbana, conforme disposto no art. 8º da Resolução CONAMA n. 369/2006. Porém, nesses casos, a legislação define vários critérios de modo a garantir que as referidas áreas verdes atendam a determinadas funções ecológicas de APP’s.

### **Equipe de Profissionais:**

A elaboração de análises e diagnósticos socioambientais é tarefa de natureza multidisciplinar, devendo envolver os conhecimentos técnicos e científicos de profissionais das mais variadas áreas de formação profissional. Dessa forma, é sempre desejável a utilização de tecnologias e a participação de profissionais com formação orientada por diversas ciências, tais como as biológicas, as geociências, as ciências da terra, bem como as ciências humanas e as engenharias.

Também é de suma importância que todos os profissionais envolvidos assumam suas parcelas de responsabilidade sobre os estudos e as conclusões apresentadas, o que se dá por meio do registro e recolhimento das Anotações de Responsabilidade Técnica (ART) junto aos respectivos conselhos de classe.

### **A Geoinformação e as Análises Ambientais:**

Ao longo deste documento identificam-se termos como cartas, mapas, cartogramas, Base de Dados Cartográficos e Sistemas de Informações Geográficas (GIS<sup>2</sup>), inseridos dentre os requisitos para a elaboração dos diagnósticos socioambientais.

A geoinformação permite não apenas indicar a localização ou quantificar fenômenos naturais ou antrópicos que tenham base espacial, mas torna possível, em gabinete, a realização de análises históricas ou ambientais. Permite ainda aos analistas utilizar a comunicação cartográfica para representar suas interpretações sobre as observações realizadas in loco.

Em meio a essas circunstâncias, são insumos para a geração da geoinformação: as Bases de Dados Cartográficos oficiais, as imagens aéreas ou orbitais que estejam disponíveis, os dados de observações de campo, obtidos por meio de levantamentos topográficos, geodésicos ou fotogramétricos, ou ainda dados de medições expeditas. Dessa forma, merecem destaque algumas considerações sobre conceitos correlatos, as quais são apresentadas nos tópicos a seguir.

### **Cartogramas e seus requisitos**

No contexto deste documento, o termo cartograma se refere às representações cartográficas elaboradas sem a necessidade da observação completa das Normas Técnicas da Cartografia Nacional e sem o cumprimento de todas as etapas do processo cartográfico. A Imagem 1 ilustra um exemplo de cartograma.

Os cartogramas devem ser elaborados a partir das bases cartográficas oficiais, por meio da utilização de um Sistema de Informações Geográficas. Devem ainda possuir minimamente os seguintes itens:

- Indicação dos metadados de todas as bases de dados utilizadas para sua confecção, tais como a data das imagens, o datum<sup>3</sup> e sistema de projeção cartográfica.
- Indicação dos metadados do cartograma, apontando itens como data de elaboração, responsabilidade técnica e quais os métodos e ferramentas empregados.
- Elementos cartográficos mínimos, como a indicação do Norte, da Escala Gráfica<sup>4</sup>, dos Grids de Coordenadas, bem como da legenda para a Simbologia adotada para as interpretações.

### **Base de dados cartográficos:**

No contexto deste documento, a Cartografia de Base se refere ao conjunto de dados geoespaciais, em formato digital<sup>5</sup>, que permitem a elaboração de materiais cartográficos, como mapas ou cartogramas. Ganham caráter oficial quando são elaboradas pela administração pública, e desde que se submetam às Normas Técnicas da Cartografia Nacional, definidas pelo Decreto-Lei n. 89.817/1984.

2 Para evitar confusão com o Sistema de Informação e Gestão do MPSC, adota-se o acrônimo GIS, do inglês *Geographical Information Systems*.

3 Datum ou sistema geodésico de referência denota uma superfície matemática de dimensões semelhantes às do planeta terra, a qual possui uma série de parâmetros definidos por convenção, como origem e orientação. Sobre a superfície do datum é que são determinadas as coordenadas dos acidentes geográficos. A Resolução nº1/2005 da presidência do IBGE definiu que o Sistema Geodésico Brasileiro passa a adotar o datum SIRGAS-2000.

4 A escala numérica depende do formato em que o documento é impresso, razão pela qual deve-se evitar sua inserção em documentos digitais. Alternativamente, a escala pode ser inserida se o autor informar o tamanho do papel utilizado no projeto de impressão.

5 Modernamente o processo cartográfico é 100% digital. Entretanto, ainda existe muito material cartográfico em meio analógico, os quais devem ser digitalizados e vetorizados para sua compatibilização como aplicações GIS. Cabe ressaltar que a digitalização não melhora a classificação citada no Decreto-Lei n. 89.817/1984.

A base cartográfica pode ser elaborada por meio de diversas técnicas, tais como a topografia, a geodésia e, mais comumente, a aerofotogrametria. Uma base de dados cartográficos é geralmente é composta dos seguintes produtos:

- **Ortofotos:** São imagens fotográficas corrigidas, sobre as quais é possível a obtenção de medições fidedignas, já que o processo de ortorretificação elimina as principais incertezas inerentes ao processo fotogramétrico.
- **Modelo Digital de Superfície (MDS):** Resultado da aerotriangulação, o MDS pode ser entendido como uma imagem em formato digital, na qual cada pixel corresponde à altitude de uma feição sobre a superfície mapeada, permitindo-se verificar as alturas de edificações e da vegetação. Permite ainda identificar as feições atingidas por enxurradas, assim como realizar simulações de inundações.
- **Modelo Digital de Terreno (MDT):** Subproduto do MDS, trata-se de uma imagem em que cada pixel indica a altitude do local, representando a superfície terrestre nua, eliminados os efeitos de feições naturais ou artificiais, tais como a vegetação e as edificações. Dentre outras possibilidades, o MDT permite a geração de mapas de curvas de nível, mapas de declividade e cálculos de corte e aterro. A Imagem 3 apresenta um exemplo de representação do MDT, bem com de um mapa de declividades.
- **Feições Restituídas:** A restituição pode ser entendida como a ação de desenhar as feições de interesse, o que é realizado sobre um modelo tridimensional da porção do espaço mapeado. Como produto da fase de restituição, são elaborados os mapas de estradas, hidrografia, limites físicos, dentre outros, salvos em formato vetorial.
- **Série de Imagens Históricas:** Devem compor a base de dados cartográficos as imagens históricas obtidas de aerolevamentos realizados no passado, bem como as séries de imagens orbitais disponibilizadas gratuitamente. Assim, destacam-se:
  - A sequência de aerofotos disponibilizadas pela Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão (SPG), com dados analógicos das décadas de 1930 (litoral catarinense), 1950 e final dos anos 1970.
  - As ortofotos e as composições coloridas do Levantamento Aerofotogramétrico do Estado de Santa Catarina (2013)<sup>6</sup>.
  - As aerofotos executadas pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU), para o litoral catarinense, em meados dos anos 1990.
  - As ortofotos dos aerolevamentos executados<sup>7</sup> por solicitação das administrações municipais ou de outros órgãos de estado.
  - As imagens orbitais disponibilizadas por órgãos como SDS, SPG, USGS<sup>8</sup> e INPE.
- **Outros temas mapeados:** A base cartográfica deve indicar os polígonos do zoneamento municipal, bem como as classes de uso e aptidão do solo, além dos limites administrativos de bairros, distritos e municípios. Também devem incorporar os mapeamentos das unidades de conservação e das áreas com riscos ou restrições.
- 

6 SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Levantamento Aerofotogramétrico do Estado de Santa Catarina. Florianópolis: ENGEMAP, 2013, p.210. Documento Digital.

7 A Divisão de Cartografia e Aerolevamento (DICA) do Ministério da Defesa mantém o Cadastro de Levantamento Aeroespacial do Território Nacional (CLATEN), disponível em <http://www.defesa.gov.br/cartografia-e-aerolevamento-claten>.

8 USGS, United States Geological Survey. Operadora de diversos satélites ambientais, tais como a série Landsat, cujo acervo de imagens é distribuído gratuitamente, com imagens desde meados dos anos 1970.





Imagem 1: Exemplo de Cartograma, elaborado utilizando o Sistema de Projeção UTM - Fuso 22J,- Datum SIRGAS2000. A fotografia aérea de 1978 foi ajustada por meio da identificação de pontos homólogos com a Base Cartográfica da SDS (2013). Destacam-se a hidrografia e as respectivas faixas de proteção vigentes à época do aerolevantamento, sobre a qual percebem-se algumas edificações isoladas.

### Características técnicas mínimas da Base de dados Cartográficos:

As bases de dados cartográficos devem ser elaboradas de acordo com as Normas Técnicas da Cartografia Nacional, definidas pelo Decreto-Lei n. 89.817/1984, destacando-se ainda a obrigatoriedade de serem referenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro (SGB/IBGE), além de terem sido testadas quando ao Padrão de Exatidão Cartográfica (PEC).

O PEC pode ser entendido como um indicador de qualidade dos produtos cartográficos. É diretamente vinculado à escala, o que justifica a recomendação de se evitar a ampliação de produtos cartográficos. Ressalta-se que o art. 11 § 3º do Decreto-Lei n. 89.817/1984 **veda a utilização da ampliação cartográfica para fins de regularização fundiária ou de propriedade imóvel.**

O analista deverá, portanto, avaliar a qualidade posicional dos dados disponíveis, evitando sempre que possível sua ampliação, e tendo em mente que não é aceitável a utilização de mapas elaborados em escala pequena<sup>9</sup> (v.g 1:25.000 ou 1:50.000) nos estudos relativos ao ambiente urbano.

É recomendável a utilização de escalas não menores que 1:10.000 para o planejamento municipal. Os casos de regularização fundiária ou parcelamento do solo requerem escalas grandes, compatíveis com a dimensão das parcelas. Nesses casos, pode-se genericamente recomendar a adoção de escalas não menores que 1:500.

Outro fator a ser considerado é a desatualização dos dados, já que a contratação de novos levantamentos em geral não acompanha o dinamismo da ocupação antrópica.

### Sistemas de Informações Geográficas (GIS):

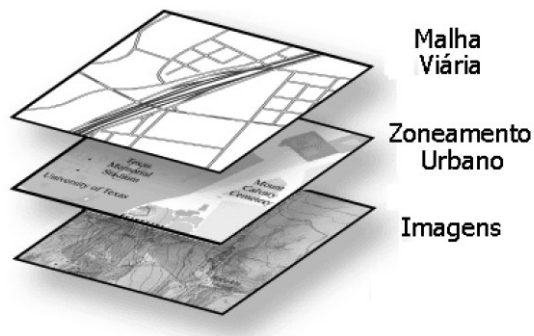
<sup>9</sup> O tamanho da escala é inversamente proporcional a seu denominador. Assim, a escala 1:500 é 10 vezes maior que a escala 1:5.000. Já a escala 1:50.000 é 100 vezes menor que a 1:500.

Os Sistemas de Informações Geográficas (GIS) são as ferramentas computacionais aplicadas ao Geoprocessamento. São ferramentas de software capazes de permitir a sobreposição de diversas categorias de geoinformação, bem como a edição e a visualização das bases cartográficas. A Imagem 2 a seguir exemplifica a sobreposição de camadas de mapas em um GIS.

Dentre as análises espaciais possibilitadas, podem-se citar, a título de exemplos:

- a elaboração dos mapas de distância, os quais possibilitam a verificação das feições sobrepostas às faixas de proteção dos corpos hídricos, tal como ilustrou-se na Imagem 1.
- a realização dos cálculos de declividade (Imagem 3) e a elaboração do mapeamento das áreas de risco;
- a sobreposição de imagens históricas, capazes de permitir estimar os períodos de início ou de fim de uma determinada ocupação.

Finalizando o tópico, cabe citar que o mercado dispõe de diversas opções de softwares, com diferentes funcionalidades e complexidade. Existem também opções de softwares gratuitos, capazes de realizar algumas das funcionalidades citadas, dentre os quais citam-se o SPRING (INPE), o GRASS GIS e o Quantum GIS (QGIS).



*Imagem 2: Exemplo da sobreposição de camadas de mapas em ambiente GIS.*

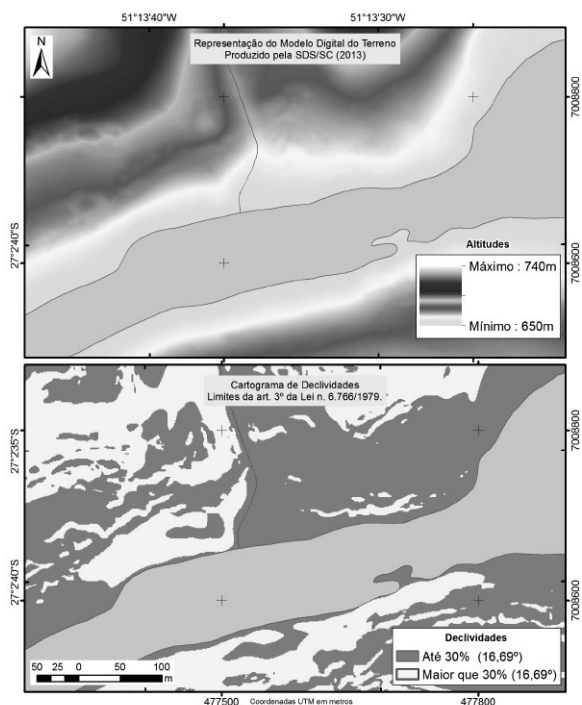
### **Limitações das Geotecnologias**

O geoprocessamento utiliza algoritmos e rotinas matemáticas para possibilitar as análises. Considerando a inexistência de erros de operação ou de configuração dos softwares, o analista deverá ainda observar que:

- os resultados obtidos não são dados primários, e, sendo produtos pós-processados, sua qualidade não será melhor do que a qualidade dos dados de entrada;
- dados cartográficos desatualizados, pouco confiáveis ou em escala inadequada produzirão produtos com as mesmas características;
- o mapa não é a realidade, mas sim uma representação em escala reduzida. No processo cartográfico, de acordo com a escala, feições menos significativas podem deixar de ser representadas.

- a não indicação de uma feição em um mapa não significa sua inexistência no terreno.

Recomenda-se sempre a realização da reambulação, a qual é fase do processo cartográfico em que as equipes vão a campo para avaliar a assertividade dos produtos cartográficos elaborados.



*Imagem 3: Exemplos de Cartogramas de Altimetria e de Declividades. Sistema de Projeção UTM - Fuso 22J,- Datum SIRGAS2000. Acima, uma das possíveis representações do Modelo Digital do Terreno fornecido pela SDS (2013). As classes de cores variam proporcionalmente às variações altimétricas. Abaixo, um mapa de declividades, elaborado para indicar as classes previstas no art. 3º da Lei n 6.766/1979.*

### Definição de Diagnóstico Socioambiental:

De acordo com *Martins (2004)*<sup>10</sup>, um diagnóstico socioambiental pode ser definido como:

“um instrumento que permite conhecer o patrimônio ambiental de uma comunidade (atributos materiais e imateriais). É um instrumento de informações, de caráter quantitativo e qualitativo específico para uma dada realidade (não devem ser generalizados) que revela sua especificidade histórica e que reflete a relação da sociedade com o meio ambiente. Devem ser construídos de uma maneira sistêmica, ou seja, considerando as interações entre os elementos (sociais, econômicos, ambientais, culturais, espirituais) da realidade. Este mapeamento permite avaliar sua qualidade

<sup>10</sup> MARTINS, S.R. Critérios básicos para o Diagnóstico Socioambiental. Texto base para os Núcleos de Educação Ambiental da Agenda 21 de Pelotas: “Formação de coordenadores e multiplicadores socioambientais” (2004).

ambiental e sua qualidade de vida, e o estabelecimento de indicadores de sustentabilidade. O conhecimento da realidade além de ensejar a afirmação da identidade local (conhecimento do patrimônio ambiental) é fundamental no processo de construção da cidadania ambiental, uma vez que seus elementos são fundamentais para a tomada de decisão por atores públicos e privados na elaboração de alternativas de transformação no sentido de harmonizar a relação entre as pessoas e destas com a biosfera.”

Pode-se dizer, em suma, que se trata de um estudo que envolve diferentes etapas de levantamentos e coleta de dados, que fornece um “retrato” das condições ambientais e sociais de uma área de interesse, como, por exemplo, de um município.

### **Diagnóstico Socioambiental e a Delimitação de APPs Urbanas:**

Os Enunciados de “Delimitação de APPs em Áreas Urbanas Consolidadas” fazem menção ao diagnóstico socioambiental como ferramenta necessária para a definição das áreas urbanas consolidadas, e também identificação de situações ambientais determinantes quanto à possibilidade de ocupação das áreas de preservação permanente, conforme segue:

[...]

#### **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 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." (grifo nosso)*

[...]

## **Requisitos para a Elaboração do Diagnóstico Socioambiental**

Do exposto, extrai-se que o diagnóstico socioambiental pode servir de amparo para a definição do zoneamento municipal a ser elaborado pelo poder público, tal como citado no Enunciado 02, bem como pode constituir ferramenta que permita a identificação de áreas com características ambientais específicas, tais como as de interesse ecológico relevante, e as áreas de risco, por sua vez mencionadas nos Enunciados 03 e 05.

Quanto ao Enunciado 02, restou preconizado que a delimitação das áreas urbanas consolidadas será efetuada a partir do diagnóstico socioambiental, que, dentre outras informações, permitirá a identificação das zonas e áreas que, excetuando-se o critério de 50 habitantes por hectare, preenchem os outros requisitos previstos no inc. II do art. 47 da Lei n. 11.977/09, in verbis:

[...]

**Art. 47. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se:**

[...]

II - área urbana consolidada: parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados:

- a) drenagem de águas pluviais urbanas;
- b) esgotamento sanitário;
- c) abastecimento de água potável;
- d) distribuição de energia elétrica; ou
- e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos;

[...]

Do dispositivo legal apresentado, percebe-se que tais requisitos a serem preenchidos por determinada área para fins de seu enquadramento como urbana consolidada, são de fácil constatação técnica e também dispensam maiores detalhamentos para o entendimento do público geral. Elementos como a existência de malha viária, sistema de drenagem de águas pluviais ou urbanas, esgotamento sanitário, e os outros citados, podem ser identificados de forma simples a partir de consultas às bases de dados existentes no município, junto ao Setor de Cadastro das prefeituras, Sistemas de Informações Geográficas (GIS), entre outros, bem como por levantamentos efetuados em campo.

No entanto, quanto aos outros itens que devem compor um diagnóstico socioambiental, o Enunciado 03 preconiza que tal estudo deve também contemplar os elementos previstos nos incisos do § 1º, do art. 65, da Lei n. 12.651/2012 como requisito para a devida delimitação das áreas de interesse ecológico relevante e também das áreas sujeitas a riscos ambientais.

Assim, faz-se importante apresentar o art. 65, § 1º da supramencionada Lei, que por sua vez indica os requisitos necessários para fins de instrução do processo de regularização ambiental a ser avaliado pelo órgão ambiental competente:

[...]

**Art. 65. Na regularização fundiária de interesse específico dos assentamentos inseridos em área urbana consolidada e que ocupam Áreas de Preservação Permanente não identificadas como áreas de risco, a regularização ambiental será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.**

§ 1º O processo de regularização ambiental, para fins de prévia autorização pelo órgão ambiental competente, deverá ser instruído com os seguintes elementos:

- I - a caracterização físico-ambiental, social, cultural e econômica da área;
- II - a identificação dos recursos ambientais, dos passivos e fragilidades ambientais e das restrições e potencialidades da área;
- III - a especificação e a avaliação dos sistemas de infraestrutura urbana e de saneamento básico implantados, outros serviços e equipamentos públicos;
- IV - a identificação das unidades de conservação e das áreas de proteção de mananciais na área de influência direta da ocupação, sejam elas águas superficiais ou subterrâneas;
- V - a especificação da ocupação consolidada existente na área;
- VI - a identificação das áreas consideradas de risco de inundações e de movimentos de massa rochosa, tais como deslizamento, queda e rolamento de blocos, corrida de lama e outras definidas como de risco geotécnico;
- VII - a indicação das faixas ou áreas em que devem ser resguardadas as características típicas da Área de Preservação Permanente com a devida proposta de recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;
- VIII - a avaliação dos riscos ambientais;
- IX - a comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores a partir da regularização; e**
- X - a demonstração de garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos d'água, quando couber.**

**(Grifo nosso)**

[...]

Para fins de utilização dos elementos apresentados no art. 65, §1º para amparo à tomada de decisão deste Órgão Ministerial, nos moldes previstos nos Enunciados 03 e 05, qual seja sob a forma de um diagnóstico socioambiental, faz-se necessário complementar e descrever, com maior detalhamento técnico os requisitos dispostos em cada inciso supracitado, de modo que possam ser utilizados para a tomada de decisão administrativa ou judicial acerca das medidas adequadas para cada caso.

Considerando-se que o art. 65 supramencionado trata sobre regularização fundiária de interesse específico dos assentamentos inseridos em área urbana consolidada e que ocupam Áreas de Preservação Permanente, os elementos descritos nos incisos do § 1º são sugeridos para elaboração de “processo de regularização ambiental”. Nesse sentido, cabe ressaltar que a disposição constante no inciso IX, do § 1º, extrapola o que seria o conteúdo esperado de um diagnóstico socioambiental, já que pressupõe a proposição de melhorias. Desta forma, entende-se que a referida “comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores a partir da regularização” poderia ser elaborada em etapa posterior ao “diagnóstico socioambiental”, cujo conteúdo mínimo é proposto no presente documento.

De forma similar, entende-se que o inciso X do § 1º, que trata sobre a necessidade de demonstração, quando couber, de garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e corpos d'água também se refere a um dispositivo passível de abordagem em uma eventual proposta de regularização de ocupação, o que, logicamente, dar-se-á após a elaboração e análise dos resultados do diagnóstico socioambiental. Portanto, também não será abordado no presente documento o inciso X como elemento a ser considerado e apresentado na elaboração do referido estudo.

### **Descrição Técnica dos elementos a serem apresentados**

A descrição técnica de cada um dos elementos a serem apresentados em um diagnóstico socioambiental segue indicada nos Quadros n. 1 a 8. Em cada um desses quadros, o leitor irá encontrar uma Descrição Geral do inciso abordado, assim como os Elementos Mínimos a serem observados, finalizando com a especificação dos Materiais e Métodos a serem empregados para a elaboração dos estudos.

## A caracterização físico-ambiental, social, cultural e econômica da área

**Quadro 1:** Considerações técnicas sobre os elementos mínimos a serem apresentados em um Diagnóstico Socioambiental, com base no art. 65, §1º, inc. I.

Inciso I (art. 65, §1º)	a caracterização físico-ambiental, social, cultural e econômica da área;
<b>Descrição Geral</b>	Dispõe sobre a necessidade de <u>caracterização geral</u> (aspectos físicos, biológicos e socioeconômicos) da área de interesse, para fins de regularização ambiental por parte do órgão ambiental competente. Trata-se de uma exigência genérica e que é complementada pelos incisos subsequentes, em que os requisitos a serem avaliados são mais bem detalhados tecnicamente.
<b>Elementos mínimos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Delimitar a área de interesse, apresentando seus limites em cartogramas elaborados sobre base de dados cartográfica oficial.</li> <li>- Delimitar a área quanto ao zoneamento do plano diretor, aos usos e ocupação do solo, áreas urbanas, industriais, rurais, presença de mananciais de abastecimento público, equipamentos urbanos e sociais, áreas legalmente protegidas (APP's e UC's), existência de áreas degradadas dentro ou próximas e indicação de áreas prioritárias para recuperação ambiental, entre outros.</li> <li>- Caracterização ambiental geral da área (tipologias vegetais, topografia, hidrografia, geologia, pedologia e geomorfologia).</li> <li>- Caracterização da paisagem, com definição de elementos estéticos relativos à beleza cênica a serem preservadas, incluindo elementos naturais ou construídos de relevante interesse paisagístico (morros, lagoas, rios, monumentos, edificações históricas, conjuntos históricos urbanos etc).</li> <li>- Caracterização dos conflitos ambientais predominantes (ocupação das APP's e tipos predominantemente ocupados).</li> <li>- Caracterização geral quanto à existência de áreas de risco e o tipo de risco (hidrológico, geológico, sanitário etc) e existência de ocupações nessas áreas.</li> <li>- Identificação das infringências predominantes à legislação ambiental e urbanística Federal, Estadual e Municipal na área de interesse.</li> <li>- Caracterização das condições sociais e econômicas da população da área de interesse, principais atividades econômicas, serviços de infraestrutura, equipamentos urbanos, sistema viário e de transportes.</li> <li>- Caracterização quanto à existência de sítios reconhecidos de valor histórico, cultural, ou onde existam vestígios arqueológicos, históricos ou artísticos. Em caso de sua constatação, deve-se realizar um Diagnóstico Arqueológico.</li> <li>- Identificação de outros elementos e peculiaridades existentes na área de interesse (reservas indígenas, monumentos naturais, bens tombados etc).</li> </ul>
<b>Materiais e métodos</b>	<p>A caracterização geral da área pressupõe que sejam levantadas informações a partir de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- levantamento bibliográfico de estudos prévios diversos da área de interesse (teses, dissertações, livros, artigos);</li> <li>- planos diretores;</li> <li>- censos realizados por institutos de pesquisas (v.g., IBGE);</li> <li>- cartas e mapas oficiais;</li> <li>- uso de Sistemas de Informações Geográficas (GIS);</li> <li>- uso de Bases de Dados Cartográficos atualizados e em escala adequada. v.g., Levantamento Aerofotogramétrico do Estado de Santa Catarina (2013)<sup>1</sup>, aerolevantamentos realizados em escala municipal, imagens de satélite;</li> <li>- levantamentos <i>in loco</i> (de campo) diversos.</li> </ul>

**A identificação dos recursos ambientais, dos passivos e fragilidades ambientais e das restrições e potencialidades da área**

**Quadro 2: Considerações técnicas sobre os elementos mínimos a serem apresentados em um Diagnóstico Socioambiental, com base no art. 65, §1º, inc. II.**

Inciso II (art. 65, §1º)	a identificação dos recursos ambientais, dos passivos e fragilidades ambientais e das restrições e potencialidades da área;
Descrição Geral	<p>Dispõe sobre a necessidade de <u>caracterização geral</u> dos recursos ambientais existentes na área de interesse (v.g., hidrografia, fauna e flora), dos passivos e fragilidades ambientais (áreas degradadas ou contaminadas) e também restrições à ocupação (legais e em detrimento das características ambientais de cada área). Pode ser considerado um dos mais relevantes elementos do diagnóstico socioambiental, principalmente no que tange à identificação geral das áreas de interesse ecológico relevante, das restrições ambientais e das zonas prioritárias para fins de recuperação ambiental.</p>
Elementos mínimos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Identificar e delimitar a área de interesse, quanto às áreas protegidas (APP's, UC's, áreas tombadas) com base na legislação ambiental vigente (municipal, estadual e federal), permitindo-se identificar o tipo de restrição legal à ocupação ou ao uso relacionado).</li> <li>- Identificar e destacar, em cartograma elaborado sobre base de dados cartográfica oficial, a faixa não edificável de 15 metros exigida para fins de regularização ambiental, conforme disposto no § 2º do art. 65 da Lei n. 12.651/12.</li> <li>- Identificar e delimitar outras áreas que não sejam protegidas pela legislação em vigor, mas que possuem passivos ou fragilidades em termos ambientais, tais como áreas degradadas, poluídas, contaminadas, sujeitas ao acúmulo de água, entre outras.</li> <li>- Indicar, para as áreas degradadas, com fragilidades e passivos ambientais, as suas potencialidades de restauração ou recuperação ambiental para fins de preservação, usos diversos ou ocupação futura. Faz-se importante considerar sob este aspecto os dispositivos do art. 3º da Lei n. 6.766/79 quanto às áreas não parceláveis se não efetuadas intervenções de cunho corretivo.</li> <li>- Caracterizar, mapear e ilustrar com fotografias a cobertura vegetal da área de interesse, indicando as diferentes formações vegetais nativas existentes (Regiões Fitoecológicas do Bioma Mata Atlântica e ecossistemas associados), grau de conservação, estágios sucessionais, ocorrência de espécies endêmicas, imunes ao corte, ou ameaçadas de extinção conforme listas oficiais, indicando seus nomes populares e científicos.</li> <li>- Destacar, em cartograma elaborado sobre a base de dados oficial, as áreas mais conservadas, como remanescentes vegetais nativos primários (inclusive as restingas herbáceas/subarbustivas e outra cobertura vegetal em estágio pioneiro de sucessão primária) ou nos estágios secundários avançado e médio de regeneração, áreas florestadas ou vegetadas que podem servir como corredores ecológicos para a fauna, remanescentes vegetais ou florestais isolados na paisagem. Também destacar as áreas reconhecidas por possuírem fauna ou biodiversidade abundante, tal como os <i>ecótonos</i><sup>2</sup> entre ecossistemas, as áreas úmidas (banhados), áreas de ocorrência de formações vegetais reconhecidas raras ou ameaçadas em Santa Catarina (v.g., Floresta Estacional Decidual, Floresta Ombrófila Densa das Terras Baixas, Mata nebulosa etc), ecossistemas ou ambientes onde habitam espécies da biota rara ou ameaçada, entre outros. Deve-se indicar, se possível, se a área de interesse integra o rol de áreas reconhecidas como prioritárias para fins de Conservação da Diversidade Biológica.</li> </ul>



Inciso II (art. 65, §1º)	a identificação dos recursos ambientais, dos passivos e fragilidades ambientais e das restrições e potencialidades da área;
Elementos mínimos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Caracterizar a fauna terrícola e aquática da área de interesse, indicando a relação das espécies existentes (nome popular e científico) e a relação das possíveis espécies endêmicas, raras ou ameaçadas conforme listas oficiais.</li> <li>- Destacar em cartogramas as áreas prioritárias para conservação em função da ocorrência da fauna (aquática e terrícola) endêmica, rara ou ameaçada de extinção de acordo com as listas oficiais vigentes à época da análise, indicando também as áreas de reprodução de espécies residentes ou migratórias.</li> <li>- Indicar áreas prioritárias para criação de Unidades de Conservação ou para preservação sob outra forma em razão das peculiaridades ambientais identificadas em relação à biota (fauna e flora).</li> <li>- Caracterização hidrogeológica da área com foco na identificação de áreas de recarga e descarga de aquíferos, profundidade do lençol freático e direção de fluxo das águas subterrâneas.</li> <li>- Tecer comentários sobre as formas possíveis de destinação final de efluentes sanitários diante da profundidade do nível freático, considerando restrições estabelecidas em normas técnicas<sup>3</sup> ou legislação<sup>4</sup> quanto a disposição final por infiltração em sumidouros.</li> <li>- Tecer comentários sobre a necessidade de realização de rebaixamento do nível freático para implementação de fundações e suas possíveis consequências na hidrodinâmica local e edificações vizinhas.</li> <li>- Avaliar a possibilidade de implementação de coleta de efluentes líquidos domésticos frente a configuração geomorfológica do município e plano de saneamento municipal caso exista.</li> <li>- Identificar a presença de aquíferos relevantes e nascentes.</li> <li>- Posicionar, em cartogramas específicos, a área avaliada frente aos mananciais de abastecimento público e aqueles utilizados pela comunidade local (considerando águas superficiais e subterrâneas), com delimitação de áreas relevantes, a serem protegidas, para a manutenção da qualidade destes mananciais.</li> </ul>
Materiais e Métodos	<p><b>A caracterização dos recursos, passivos e fragilidades ambientais, e das restrições e potencialidades da área de interesse pressupõe, pelo menos, que sejam levantados dados e informações a partir dos seguintes procedimentos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- utilização de cartas e mapas oficiais da área de interesse (mapas planialtimétricos, mapas de vegetação, mapas de hidrografia, entre outros);</li> <li>- uso de Sistemas de Informações Geográficas (GIS);</li> <li>- uso de Bases de Dados Cartográficos (v.g., Levantamento Aerofotogramétrico do Estado de Santa Catarina), imagens de satélite;</li> <li>- uso de dados gerais secundários (bibliográficos) sobre a vegetação e fauna da área de interesse, tais como estudos ambientais específicos realizados na mesma área, estudos gerais (Inventário Florístico Florestal de Santa Catarina, entre outros). Faz-se necessário apresentar a bibliografia consultada. Foco deve ser dado à bibliografia que indique as espécies da biota (fauna e flora) endêmica, rara e ameaçada com potencial de ocorrência na área de interesse. Destaca-se a importância de utilização de publicações, tais como as do Ministério do Meio Ambiente (MMA) ou de outros órgãos e instituições, que indicam as áreas prioritárias para a Conservação da Diversidade Biológica. O uso de dados secundários deve ser usado para direcionar os levantamentos e estudos a serem realizados <i>in situ</i>, ou como base para a discussão dos resultados obtidos a partir desses;</li> <li>- levantamentos e realização de inventários e estudos de campo diversos, tais como:</li> </ul>

Inciso II (art. 65, §1º)	a identificação dos recursos ambientais, dos passivos e fragilidades ambientais e das restrições e potencialidades da área;
Materiais e Métodos	<p>- inventários florísticos ou florestais, de modo a serem identificadas os estágios sucessionais (de regeneração) da vegetação objeto de estudo, a serem elaborados com base nas Normas vigentes para tanto (v.g., IN FATMA n. 23 e 24, ou métodos reconhecidos na literatura científica). Destaca-se a necessidade de apresentação dos parâmetros de DAP médio, altura total média e área basal a ser expressa em m<sup>2</sup>/ha, além do volume total por espécie quando aplicável. O Inventário deve apresentar a lista de espécies identificadas na área (dados quali-quantitativos), distinguindo as exóticas e nativas, bem como destacando as reconhecidamente endêmicas, raras ou ameaçadas conforme lista oficial vigente na época da análise. Os inventários devem também expor a localização inequívoca das unidades amostrais, e a devida análise estatística de comprovação da suficiência amostral, salvo nos casos em que o estudo for baseado em censo. O estágio sucessional deve ser caracterizado com base nas Resoluções vigentes, tais como a Res. CONAMA n. 4/94 (Formações Florestais do Bioma Mata Atlântica em SC – FOD, FOM e FED), Res. CONAMA n. 261/99 (Restingas) e Res. CONAMA n. 423/2010 e Res. CONSEMA n. 13/2008 (Campos de Altitude), entre outras normas oficiais a serem publicadas.</p> <p>- Levantamento/Inventário de fauna aquática e terrícola, de diferentes grupos de vertebrados e invertebrados considerados pertinentes na área de interesse, principalmente nas áreas que possuam florestas conservadas, áreas úmidas/banhados e ecótonos, ou em outros locais identificados como prioritários a partir de dados secundários obtidos. O estudo deve ser claro quanto aos métodos empregados para a obtenção dos dados primários (formas de observação, captura, instrumentos de coleta, época de realização das campanhas e representatividade sazonal para cada amostra, dentre outros dados) e também deve estar amparado por análise estatística de comprovação da suficiência amostral.</p>
	<p>- A relação quali-quantitativa das espécies de possível ocorrência e identificadas deve ser apresentada com nomes populares e científicos. Deve ser dado destaque às espécies consideradas endêmicas, raras, migratórias ou ameaçadas de extinção que, se identificadas, também devem ser abordadas quanto aos principais riscos potenciais que a população sofre na região, sendo também apresentadas propostas ou alternativas para a sua proteção, considerando a bacia hidrográfica. Se possível, indicar e representar em cartograma a bacia e microbacia hidrográficas em que se insere a área de interesse, considerando aspectos qualitativos e quantitativos relacionados à fauna em relação aos habitats preferenciais identificados, aspectos relevantes da biologia reprodutiva das espécies endêmicas, raras, migratórias ou ameaçadas de extinção constatada. A relevância da área de interesse como corredor ecológico para a fauna, se não abordada na área atinente à vegetação, deve ser abordada neste tópico.</p> <p>- Realização de investigações diretas ou indiretas para identificação do nível freático.</p> <p>- Levantamentos em campo das características geoambientais, condicionantes e causas de desastres naturais bem como de histórico de ocorrência de eventos como escorregamentos, inundações e enxurradas.</p>

**A especificação e a avaliação dos sistemas de infraestrutura urbana e de saneamento básico implantados, outros serviços e equipamentos públicos**

**Quadro 3:** Considerações técnicas sobre os elementos mínimos a serem apresentados em um Diagnóstico Socioambiental, com base no art. 65, §1º, inc. III.

<b>Inciso III</b> <b>(art. 65, §1º)</b>	a especificação e a avaliação dos sistemas de infraestrutura urbana e de saneamento básico implantados, outros serviços e equipamentos públicos;
<b>Descrição Geral</b>	Dispõe sobre a especificação dos sistemas e serviços de saneamento, infraestrutura urbana e demais equipamentos públicos que atendem a área de interesse, bem como a avaliação da respectiva eficiência.
<b>Elementos mínimos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Caracterizar a área quanto ao atendimento pelos sistemas de infraestrutura urbana e saneamento básico, serviços e equipamentos públicos.</li> <li>- Caracterização e avaliação da compatibilidade da área de interesse, considerando os aspectos ambientais, com as soluções individuais, serviços e equipamentos públicos.</li> <li>- Caracterização dos conflitos ambientais predominantes na área de interesse decorrentes da presença/ausência dos equipamentos urbanos ou soluções individuais.</li> <li>- Caracterização geral quanto à existência de áreas de risco decorrentes da presença/ausência de serviços públicos de saneamento ou soluções individuais.</li> <li>- Identificação das infringências predominantes sobre as normas ambientais e urbanísticas na área de interesse.</li> <li>- Caracterização das condições de operação e manutenção dos sistemas de saneamento e outros equipamentos públicos de infraestrutura.</li> <li>- Identificação de outros elementos que possam estar associados aos sistemas e serviços de saneamento, infraestrutura urbana e demais equipamentos públicos na área de interesse.</li> </ul>
<b>Materiais e métodos</b>	<p>A caracterização geral da área pressupõe que sejam levantadas informações a partir de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Zoneamento urbano e plano diretor municipal;</li> <li>- Planos municipal, regional, estadual e nacional de saneamento;</li> <li>- Plano diretor de bacia hidrográfica;</li> <li>- Cadastro dos sistemas de saneamento básico, que deve dispor de informações sobre estrutura, equipamentos e usuários;</li> <li>- Cadastro de usuários dos serviços e equipamentos urbanos que atendem a área de interesse.</li> <li>- Informações constantes de cadastros disponíveis na secretaria municipal de obras, departamento de vigilância sanitária ou órgãos correspondentes, tais como alvarás e “habite-se”.</li> <li>- <i>Vistorias in loco</i>.</li> </ul>

**A identificação das unidades de conservação e das áreas de proteção de mananciais na área de influência direta da ocupação, sejam elas águas superficiais ou subterrâneas**

**Quadro 4:** Considerações técnicas sobre os elementos mínimos a serem apresentados em um Diagnóstico Socioambiental, com base no **art. 65, §1º, inc. IV**.

<b>Inciso IV</b> <b>(art. 65, §1º)</b>	a identificação das unidades de conservação e das áreas de proteção de mananciais na área de influência direta da ocupação, sejam elas águas superficiais ou subterrâneas;
<b>Descrição Geral</b>	Dispõe sobre a necessidade de identificação de dois elementos específicos consideravelmente importantes para fins de caracterização da relevância ambiental de uma área: a existência de Unidades de Conservação e de áreas de proteção de mananciais na área de interesse.

<b>Inciso IV (art. 65, §1º)</b>	a identificação das unidades de conservação e das áreas de proteção de mananciais na área de influência direta da ocupação, sejam elas águas superficiais ou subterrâneas;
<b>Elementos mínimos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Identificar, representando em cartogramas, os limites das Unidades de Conservação Municipais, Estaduais e Federais, classificando-as quanto aos seus diferentes grupos e categorias.</li> <li>- Delimitar em cartogramas a área de influência direta da ocupação discutindo os motivos utilizados para sua definição. Levar em consideração as dinâmicas hidrológicas superficiais e subterrâneas e dinâmicas biológicas/ecológicas/ecossistêmicas.</li> <li>- Delimitar, representando em cartogramas, as áreas de proteção de mananciais.</li> <li>- Áreas com características ambientais relevantes identificadas no Diagnóstico como um todo, quanto a sua diversidade biológica notável, ocorrência de espécies endêmicas, raras ou ameaçadas, peculiaridades de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural, ou que possuam paisagens naturais de beleza cênica notável, dentre outras, podem ser indicadas como áreas de interesse para a criação de UC's.</li> </ul>
<b>Materiais e métodos</b>	<p>A identificação de Unidades de Conservação e de áreas de proteção de mananciais pressupõe que sejam levantadas informações a partir de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- uso de Sistemas de Informações Geográficas (GIS);</li> <li>- uso de Bases de Dados Cartográficos (v.g., Levantamento Aerofotogramétrico do Estado de Santa Catarina), imagens de satélite, entre outros;</li> <li>- dados, cartogramas e informações a serem obtidos junto aos órgãos ou instituições gestoras das UC's;</li> <li>- levantamentos <i>in loco</i> (de campo) diversos.</li> </ul>

#### A especificação da ocupação consolidada existente na área;

#### Quadro 5: Considerações técnicas sobre os elementos mínimos a serem apresentados em um Diagnóstico Socioambiental, com base no art. 65, §1º, inc. V.

<b>Inciso V (art. 65, §1º)</b>	a especificação da ocupação consolidada existente na área;
<b>Descrição Geral</b>	Dispõe sobre a identificação das áreas urbanas consolidadas no Município, as quais se caracterizam pela existência de infraestrutura mínima, conforme definições constantes no inciso V do art. 2º da Resolução CONAMA n. 303/2002. Para fins de regularização fundiária de interesse social, a Lei n. 11.977/2009 define área urbana consolidada no art. 47, inciso II, estabelecendo critérios menos restritivos.
<b>Elementos mínimos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apresentar cartogramas representando a delimitação do perímetro urbano, as áreas urbanas consolidadas, as áreas de expansão urbana que ainda não apresentam ocupação consolidada e as áreas em que o Plano Diretor restringe a ocupação.</li> <li>- Diferenciar as áreas urbanas consolidadas definidas pelos critérios estabelecidos na Resolução CONAMA n. 303/2002 das áreas enquadradas como consolidadas através dos critérios mínimos estabelecidos pela Lei n. 11.977/2009, as quais podem vir a ser consideradas passíveis de regularização fundiária de interesse social.</li> <li>- Delimitação das áreas urbanas consolidadas que coincidem com as APP's e caracterização da situação atual da paisagem nessas áreas.</li> </ul>

<b>Elementos mínimos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Caracterização quanto à existência de históricos de enchentes ou deslizamento nas áreas de ocupação consolidada sob análise.</li> <li>- Especificar características relevantes da ocupação frente a questões ambientais: grau de impermeabilização da área, disposição final de efluentes líquidos e sólidos domésticos, tipo e padrão das residências estabelecidas, número e frequência de acessos ao corpo hídrico.</li> </ul>
<b>Materiais e métodos</b>	<p>A caracterização geral da área pressupõe que sejam levantadas informações a partir de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- uso de Sistemas de Informações Geográficas (GIS);</li> <li>- uso de Bases de Dados Cartográficos (v.g., Levantamento Aerofotogramétrico do Estado de Santa Catarina), imagens de satélite, entre outros;</li> <li>- dados, cartogramas e informações referentes à densidade populacional e aos sistemas de infraestrutura urbana (saneamento básico, energia elétrica, sistema viário, etc).</li> <li>- levantamentos <i>in loco</i> (de campo) diversos.</li> </ul>

**A identificação das áreas consideradas de risco de inundações e de movimentos de massa rochosa, tais como deslizamento, queda e rolamento de blocos, corrida de lama e outras definidas como de risco geotécnico**

**Quadro 6:** Considerações técnicas sobre os elementos mínimos a serem apresentados em um Diagnóstico Socioambiental, com base no **art. 65, §1º, inc. VI.**

<b>Inciso VI (art. 65, §1º)</b>	a identificação das áreas consideradas de risco de inundações e de movimentos de massa rochosa, tais como deslizamento, queda e rolamento de blocos, corrida de lama e outras definidas como de risco geotécnico;
<b>Descrição Geral</b>	Dispõe sobre o mapeamento e análise de situações de risco relacionados a fenômenos geoambientais. O risco a ser avaliado diz respeito à possibilidade de que a ocorrência de um fenômeno geoambiental (movimentos de massa, processos erosivos, enxurradas e inundações) gere consequências sociais e econômicas negativas. <i>Na identificação das áreas de risco dois elementos devem ser avaliados: o perigo de se ter um evento ou fenômeno e a vulnerabilidade ou grau de suscetibilidade do elemento exposto ao perigo. A magnitude do impacto de um possível desastre dependerá das características, probabilidade e intensidade do perigo, bem como da vulnerabilidade das condições físicas, sociais, econômicas e ambientais dos elementos expostos.</i> <sup>5</sup>
<b>Elementos mínimos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Caracterização do meio físico local incluindo detalhamento da geologia, pedologia, geomorfologia, hidrologia, padrões climáticos de precipitação etc.</li> <li>- Caracterização do uso e ocupação do solo na área.</li> <li>- Levantamento do histórico de ocorrência de fenômenos geoambientais (movimentos de massa, processos erosivos, enxurradas e inundações) na área foco, nos arredores e na região na qual a área se insere.</li> <li>- Mapeamento e identificação de condicionantes e causas (naturais e antrópicos) deflagradoras de movimentos de massa e demais fenômenos geoambientais.</li> <li>- Caracterização do perigo existente no local: tipo de fenômeno geoambiental que pode ocorrer na área, características, probabilidade de ocorrência e intensidade na qual pode acontecer</li> <li>- Caracterização das condições de infraestrutura urbana básica e condições das edificações que existam no local com determinação do grau de exposição dos elementos envolvidos (comunidade, transeuntes, comércio etc..) e a suscetibilidade/vulnerabilidade de tais elementos..</li> </ul>

<b>Inciso VI (art. 65, §1º)</b>	a identificação das áreas consideradas de risco de inundações e de movimentos de massa rochosa, tais como deslizamento, queda e rolamento de blocos, corrida de lama e outras definidas como de risco geotécnico;
<b>Elementos mínimos</b>	- Apresentar mapeamento e análise das situações de riscos identificadas com zoneamento da área quanto ao grau de risco identificado e detalhamento das situações de risco presentes no local. - Apresentar em cartograma a delimitação do zoneamento da área quanto ao grau de risco.
<b>Materiais e métodos</b>	A caracterização geral da área pressupõe que sejam levantadas informações a partir de: - uso de Sistemas de Informações Geográficas (GIS); - uso de Bases de Dados Cartográficos (v.g., Levantamento Aerofotogramétrico do Estado de Santa Catarina), imagens de satélite, cartas topográficas, mapas geológicos e de solos entre outros; - dados, cartogramas e informações a serem obtidos junto à Defesa Civil e Prefeitura Municipal; - levantamentos <i>in loco</i> (de campo) diversos.

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

**Quadro 7:** Considerações técnicas sobre os elementos mínimos a serem apresentados em um Diagnóstico Socioambiental, com base no **art. 65, §1º**, inc. VII.

<b>Inciso VII (art. 65, §1º)</b>	a indicação das faixas ou áreas em que devem ser resguardadas as características típicas da Área de Preservação Permanente com a devida proposta de recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;
<b>Descrição Geral</b>	Inciso que prevê a apresentação de parte das conclusões do Diagnóstico Socioambiental quanto aos terrenos sujeitos a risco identificados, bem como as áreas de interesse ecológico e ambiental relevante. Dessa forma, dispõe inicialmente sobre a necessidade de indicação das áreas de preservação permanente que devem ser mantidas como tal, nos termos da Lei n. 12.651/12 e que devem ser recuperadas a partir de critérios técnicos. Além disso, prevê que, a partir dos resultados obtidos, sejam também indicadas as áreas passíveis de regularização quanto a ocupação.
<b>Elementos mínimos</b>	- Indicar, em cartogramas, a delimitação de todas as áreas de preservação permanente existentes na área de interesse (diferenciando-as quanto aos seus subtipos), zoneando-as quanto ao seu grau de ocupação e de conservação, necessidade de recuperação, riscos ambientais identificados, áreas passíveis de regularização, entre outros elementos identificados como relevantes para o ordenamento urbano-ambiental no que tange às APP's. - Os cartogramas devem ser também apresentados considerando as faixas marginais de preservação permanente definidas na Lei n. 12.651/12 e afastamento definido na Lei n. 6.766/79, sem prejuízo de que outras faixas sejam apresentadas de acordo com os diplomas legais vigentes à época dos fatos. - Áreas que não constituem APP's nos termos legais, porém com características ambientais peculiares para a conservação ambiental, manutenção da estabilidade geológica, proteção de mananciais e corpos hídricos, terrenos sujeitos a risco, dentre outras identificadas e que merecem especial atenção podem também ser representadas de forma diferenciada se o corpo técnico julgar conveniente.

<b>Inciso VII (art. 65, §1º)</b>	a indicação das faixas ou áreas em que devem ser resguardadas as características típicas da Área de Preservação Permanente com a devida proposta de recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;
<b>Elementos mínimos</b>	- Apresentar o Plano ou Projeto de Recuperação de Área Degradada (PRAD) para as áreas legalmente protegidas identificadas nas etapas anteriores. O documento deve apresentar os procedimentos mínimos a serem executados para a adequada restauração ou recuperação das áreas escolhidas para tanto, apresentando: cartograma da área do plano ou projeto, com a hidrografia, áreas com ocorrência de vegetação remanescente (caso ocorra) e seu grau de conservação, trecho a ser recuperado, sistema de recuperação utilizado (v.g., condução da regeneração natural de espécies nativas, plantio de espécies nativas, nucleação, sistemas conjugados etc), descrição qualitativa e quantitativa das espécies indicadas para o plantio (caso ocorra) considerando as características da formação original da área, tratos culturais a serem utilizados, medidas de controle de espécies exóticas e invasoras, cronograma de execução de manutenção ou monitoramento do PRAD, plantas de volumes de corte/aterro para formação de taludes ou terraços (quando houver), entre outros elementos de acordo com as peculiaridades de cada caso.
<b>Materiais e métodos</b>	A indicação das faixas de proteção e seu zoneamento, quanto às suas características específicas e potencial de flexibilização e quanto à sua proteção, são reflexos do levantamento de dados primários e secundários realizados durante a elaboração do diagnóstico socioambiental. Recomenda-se que para a representação das APP's e demais elementos relacionados em cartogramas, sejam utilizados os seguintes elementos como base: - planos diretores; - cartas e mapas oficiais; - uso de Sistemas de Informações Geográficas (GIS); - uso de Bases de Dados cartográficos (v.g., Levantamento Aerofotogramétrico do Estado de Santa Catarina), imagens de satélite; - Quanto à elaboração do plano o projeto de recuperação de área degradada (PRAD) que também deve acompanhar o referido Diagnóstico, sugere-se que sejam observados os procedimentos mínimos para a elaboração e execução do PRAD, observando, dentre outras, a IN FATMA n. 16, IN IBAMA n. 4/2011 e Resolução CONAMA n. 429/2011, indicando a (s) norma(s) utilizada(s).

## A avaliação dos riscos ambientais

**Quadro 8:** Considerações técnicas sobre os elementos mínimos a serem apresentados em um Diagnóstico Socioambiental, com base no art. 65, §1º, inc. VIII.

<b>Inciso VIII (art. 65, §1º)</b>	a avaliação dos riscos ambientais;
<b>Descrição Geral</b>	Dispõe sobre a necessidade de indicação e avaliação dos <i>riscos ambientais coletivos</i> advindos da manutenção/regularização de ocupações nessas áreas sensíveis. São riscos que afetam bens naturais, de difícil mensuração; envolvem interesses difusos, geralmente transcendendo a área e a população atingidas pelo evento; e podem estar relacionados a prazos mais longos. Pode-se citar, por exemplo, o caso de danos causados aos recursos hídricos. Diferentemente do inciso VI, não diz respeito aos riscos individuais, como por exemplo os de danos a edificações relacionados a escorregamentos, que, por sua vez, referem-se predominantemente a prejuízos provocados ao Homem e ao patrimônio, de curto ou médio prazo e restritos ao grupo específico que ocupa a área em situação de risco. Trata-se de um requisito a ser abordado nas etapas finais do estudo.

<b>Inciso VIII (art. 65, §1º)</b>	a avaliação dos riscos ambientais;
<b>Elementos mínimos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Indicar os riscos ambientais potencialmente gerados em razão da manutenção/regularização de ocupações em áreas legalmente protegidas ou de relevância ecológica identificada no estudo, citando, se couber, os cenários mais prováveis em termos de riscos e empobrecimento da qualidade urbano-ambiental em decorrência da supracitada ocupação.</li> <li>- Diferenciar os riscos e prejuízos ambientais potenciais quanto à sua natureza: poluição (atmosférica, hídrica e do solo); fragmentação de habitat e perda de biodiversidade; extinção de espécies da biota; incremento de processos erosivos; aumento da suscetibilidade à inundações; empobrecimento paisagístico; entre outros.</li> <li>- Apresentar, em cartograma, a delimitação dos espaços urbanos que, se ocupados/regularizados, estejam possivelmente associados à geração de riscos ambientais, diferenciando-se nos moldes supramencionados, se possível.</li> </ul>
<b>Materiais e métodos</b>	A indicação e avaliação dos riscos ambientais decorrentes de ocupações nas áreas legalmente protegidas ou de reconhecida relevância ecológica e ambiental resultam da análise dos dados e informações colhidas durante todas as etapas da elaboração do diagnóstico socioambiental, obtidas a partir dos diversos procedimentos e métodos citados nos quadros anteriores. De posse dos vários dados obtidos, diferentes cenários de riscos possivelmente gerados podem ser identificados e apresentados por parte da equipe multidisciplinar que elaborará o estudo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As Áreas de Preservação Permanente são, por definição, áreas que possuem características peculiares associadas, por sua vez, a algum risco ambiental ou relevância ecológica, constituindo, sem dúvida, zonas de relevância ambiental<sup>11</sup> para a manutenção dos processos ecossistêmicos, ambientais e bem estar do Homem.

A ocupação desses espaços é tema complexo e que deve ser abordado com extrema cautela e, mesmo que amparada por Lei, deve vir sempre amparada por estudos complexos e confiáveis de caráter técnico e multidisciplinar, tal como o diagnóstico socioambiental que se propôs nos Enunciados do Seminário de APP's Urbanas.

Dessa forma, a proposta de conteúdo apresentado por este Centro de Apoio Operacional, sem a pretensão de esgotar o tema, constitui apenas um rol de elementos mínimos a serem considerados quando da elaboração de tal Diagnóstico, cujos itens foram detalhados a partir do art. 65 da Lei n. 12.651/12. A complementação futura deste documento através da inserção de novos requisitos identificados quando de sua utilização, ou que se mostrem necessários conforme as peculiaridades de cada caso concreto, deve ser considerada.

Pode-se concluir que a elaboração de um Diagnóstico Socioambiental não é uma tarefa trivial, exigindo a disponibilidade de profissionais habilitados, assim como de materiais e métodos especializados. Acredita-se, por fim, que a experiência adquirida na aplicação deste documento por todos os órgãos responsáveis pela tutela do meio ambiente poderá contribuir para o futuro aperfeiçoamento do presente trabalho.

Nada mais havendo a declarar, encerra-se o presente Parecer Técnico, aos 08 dias do mês de agosto do ano de 2014, nesta cidade de Florianópolis, impresso em Erro: Origem da referência não encontrada páginas, sendo esta assinada e as demais rubricadas pelos analistas deste Centro de Apoio

<sup>11</sup> As faixas marginais de corpos d'água, tema central dos Enunciados das APP's Urbanas, por exemplo, são ecótonos entre os sistemas tercolas e aquático e constituem, essencialmente, zonas de extrema importância tanto para a manutenção da estabilidade geológica, da qualidade hídrica, bem como da diversidade biológica.



Operacional, pelo Gerente de Análise Multidisciplinar, e pelo seu Coordenador.

Autoria:	
<b>André Renato Rotta</b> Analista em Eng. Sanitária e Ambiental	<b>Fábio Rogério MatiuZZi Rodrigues</b> Analista em Geoprocessamento
<b>Ricardo Wabner Binfaré</b> Analista em Biologia	<b>Ronaldo Bento Gonçalves de Almeida</b> Analista em Geologia
<b>Thalyne Nadja Dittert Cabral</b> Analista em Arquitetura	
<b>André Fernandez da Cruz</b> Gerente de Análise Multidisciplinar e.e.	

Revisado em 12-08-14. Encaminhe-se à origem.

João Carlos Teixeira Joaquim  
**Promotor de Justiça**  
**Coordenador do CIP**

(Footnotes)

- 1 SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Levantamento Aerofotogramétrico do Estado de Santa Catarina. Florianópolis: ENGEMAP, 2013, p.210. Documento Digital.
- 2 Zona de contato ou transição entre duas comunidades, ecossistemas ou formações vegetais com características distintas.
- 3 Nesse contexto, consideram-se importantes as normas **NBR 7.229:1993 – Projeto, construção e operação de tanques sépticos** e **NBR 13.969 – Tanques sépticos – Unidades de tratamento complementar e disposição final dos efluentes líquidos – Projeto, construção e operação**.
- 4 A Lei Estadual n. 6.320/1980 e os decretos que a regulamentam trazem dispositivos que disciplinam o uso de soluções individuais para as águas residuárias.
- 5 International Strategy for Disaster Reduction. 2004. Living with Risk. A global review of disaster reduction initiatives. Inter-Agency Secretariat International Strategy for Disaster Reduction (ISDR), United Nations. Geneva. Suíça. 152pp. Disponível em: <http://www.unisdr.org>. Acesso em: 31 de julho de 2014

## **PARTE IV – REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**

# 1 A INTERVENÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NOS PROCESSOS E PROCEDIMENTOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E PROJETO LAR LEGAL

A sistemática adotada pelo Programa Lar Legal tem como intuito a realização dos procedimentos necessários à concretização da regularização fundiária no Estado, focando na titulação das moradias passíveis de legalização e desencadeando as necessárias medidas urbanísticas, ambientais e sociais que garantam a inclusão socioespacial e a consequente melhoria da qualidade de vida da população.

Salienta-se que a Resolução n. 08/2014 do Conselho de Magistratura do TJ/SC foi elaborada seguindo os ditames da Lei Federal n. 11.977/09, Programa Minha Casa Minha Vida, que propõe a regularização de assentamentos irregulares e a titulação da propriedade aos seus ocupantes, garantindo “o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”, conforme estabelece o art. 46 da mencionada Lei.

A regularização fundiária, neste contexto, deve ser compreendida como o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, promovidas pelo Poder Público por razões de interesse social ou específico, que visem a adequar assentamentos informais (clandestinos e irregulares) preexistente às conformações legais e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia (titulação dos ocupantes), o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 46 da Lei n. 11.977/09).

A regularização registrária, parte do escopo do Projeto Lar Legal, consiste na adoção de medidas para legitimar o parcelamento, e neste contexto o Município faz tudo para que a urbanização reste legal junto ao cartório de registro de imóveis permitindo ao adquirente do lote o registro da sua unidade, deixando de lado a regularização fundiária/urbanística, aceitando-se a situação como se encontra.

No Estado de Santa Catarina, estima-se que 118.749 domicílios encontram-se em situação irregular, segundo dados levantados no Plano Catarinense de Habitação de Interesse Social (PCHIS), no ano de 2012.

O objetivo, portanto, é regularizar as moradias de famílias inseridas no CAD-Único, haja vista que são justamente as que não tem acesso às políticas de moradia habitacional (e de propriedade imobiliária), encontrando grandes dificuldades para obter a regularização da sua propriedade.

A meta é de que sejam protocolados nas instâncias legais os processos, submetendo-os a análise do Poder Judiciário e do Ministério Público, que se concluírem pela sua conformidade, determinarão a emissão dos Títulos de Propriedade correspondentes.

Convém elucidar que esta é uma das formas oferecidas para a regularização dos loteamentos, já que podem ser utilizadas outras formas, tais como a legitimação de posse, prevista no art. 47, IV, da Lei n. 11.977/09, Programa Minha Casa Minha Vida, ou a concessão de uso especial que consta no art. 4, V, “h”, da Lei n. 10.257/01, Estatuto da Cidade, passíveis de encaminhamento diretamente pelo município.

A partir do exposto, torna-se imprescindível a elaboração por este Centro de Apoio de um roteiro que auxilie as Promotorias de Justiça na implementação do Plano de Extensão Estadual de Regularização Fundiária nos Municípios Catarinenses.

Vale ressaltar as etapas a serem observadas e realizadas no referido Plano, na sistemática adotada pelo Programa Lar Legal<sup>1</sup>:

- a) A Prefeitura estabelece contato com a Secretaria para aderir ao Plano Estadual de Regularização Fundiária;
- b) Firma o Contrato Administrativo de Credenciamento entre Prefeitura, Empresa Credenciada e a Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação;
- c) A Empresa Credenciada iniciará os trabalhos técnicos no Município (levantamento detalhado de cada área a ser regularizada e determinação de cronograma pela equipe de Regularização Fundiária instituída nos Municípios);
- d) A Credenciada executará: (I) levantamentos documentais/cadastramento nos locais (áreas) definidas pelo município; (II) atendimento nos locais conflitantes necessários; (III) medições/topografia específicas e individuais de cada lote em regularização e (IV) preparação e ajuizamento da demanda judicial coletiva do projeto “Lar Legal”.
- e) A Gestora/Executora juntamente com o Município e a Empresa Credenciada **realizarão reunião consultiva com o Promotor de Justiça responsável da Comarca (MP/SC)**, para apresentar e contextualizar a respeito de cada área designada ao desenvolvimento

---

1 Item 9.5 do Plano de Expansão Estadual para a Regularização Fundiária do Programa Lar Legal.

dos trabalhos, verificando os óbices legais existentes;

f) A Empresa Credenciada Realizará a identificação do proprietário de cada área designada e apta a ser Regularizada de acordo com a Lei n. 11.977/2009, para em seguida firmar “Protocolo de Intenções” (autorização expressa de regularização da área pelo morador).

g) Iniciam-se reuniões explicativas nas comunidades, conforme cronograma determinado pela equipe de Regularização Fundiária instituída no Município.

h) Após a seleção das áreas conforme lei 11977/2009 e **obtido a manifestação favorável do Ministério Público** quanto a legalidade das áreas a serem regularizadas, a Credenciada iniciará o processo de cobrança dos aderentes através de um Contrato de Serviços e Procuração para a regularização da área pelo morador beneficiado;

i) A Credenciada ingressará em Juízo a Ação Judicial de Regularização Fundiária, acompanhando toda a tramitação e cumprindo com celeridade e os despachos e providências determinadas pelo juízo;

Constata-se que firmado entre o Estado de Santa Catarina e a Empresa o contrato de credenciamento no âmbito da Municipalidade, confirmar-se-á a adesão do ente ao Programa de Regularização Fundiária do Estado.

Por conta disso, conforme estabelece o item 3.2 do referido contrato, a empresa credenciada fica obrigada a:

[...] realizar os levantamentos documentais, atendimentos nos locais conflitantes, medições/ topografias específicas e individuais de cada lote a ser regularizado, proceder com demandas judiciais e/ou extrajudiciais para aplicação das formas de regularização dos títulos, bem como demais procedimentos necessários a serem estabelecidos ou já determinados.

Após, como previsto pela Secretaria de Assistência Social, Trabalho e Habitação, o Município fará a identificação dos loteamentos irregulares que preencham as exigências do Termo de Cooperação, a fim de que seja futuramente requerida a regularização fundiária por meio de processo judicial.

Impende frisar que, para a identificação dos loteamentos irregulares, encontra-se disponibilizado pelo Estado a todos os Municípios, por intermédio da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico e Sustentável (SDS), uma ferramenta imprescindível à realização do diagnóstico pelos Municípios e pelas empresas credenciadas, que é o levantamento aerofotogramétrico, o qual servirá de vértice para mapear as áreas a serem regularizadas.

O supracitado estudo consiste em uma cobertura sequencial fotográfica

por intermédio de avião equipado com tecnologia de ponta, tornando possível extrair todos os elementos geográficos específicos para as mais diversas aplicações<sup>2</sup>.

Os dados geoespaciais das áreas de cada Município se encontram disponíveis para todos as Prefeituras do Estado de Santa Catarina. Este levantamento, conforme explica a Secretaria do Estado de Desenvolvimento Econômico e Sustentável, poderá ser aplicado e utilizado pelos Municípios nas seguintes situações:

- Planejamento Costeiro, Urbano e Rural;
- Avaliação Ambiental Integrada;
- Zoneamento Ecológico Econômico;
- Efeitos de mudanças Climáticas;
- Estudos de Potencial Hidroelétrico;
- Realocação de moradias em Catástrofes;
- Georeferenciamento de Imóveis Rurais(Lei 10.267;
- Planos diretores Municipais;
- Planejamento de Ocupação Urbano/Rural;
- Proteção contra poluição em estuários e costa;
- Delimitação das ruas a serem atingidas pelas enchentes (Zonas de Risco Municipais); e
- Planejamento e Construção de estradas.

A análise topográfica, do mesmo modo, será essencial para verificar se o imóvel se localiza em áreas de risco ambiental, de preservação natural ou em outras definidas em lei como de preservação obrigatória, conforme prevê o parágrafo único, do art. 1º, *caput*, da Resolução n. 08/2014.

Ainda, para reconhecimento de que se trata de uma área urbana consolidada, deverá o imóvel preencher<sup>3</sup> os apontamentos previstos no inc. II do art. 47 da Lei n. 11.977/2009, que dispõe:

<sup>2</sup> <http://www.sc.gov.br/index.php/saneamento-e-recursos-hidricos/levantamento-aerofotogrametrico>.

<sup>3</sup> A Resolução CONAMA n. 303/2002, que deu origem à Lei n. 11.977/09, estabelece requisitos mais rígidos à caracterização da área urbana consolidada, nos seguintes termos:

*"XIII - área urbana consolidada: aquela que atende aos seguintes critérios:*

*a) definição legal pelo poder público;*

*b) existência de, no mínimo, quatro dos seguintes equipamentos de infra-estrutura urbana:*

*1. malha viária com canalização de águas pluviais;*

*2. rede de abastecimento de água;*

*3. rede de esgoto;*

*4. distribuição de energia elétrica e iluminação pública ;*

*5. recolhimento de resíduos sólidos urbanos;*

*6. tratamento de resíduos sólidos urbanos; e*

*c) densidade demográfica superior a cinco mil habitantes por km<sup>2</sup>".*

Art. 47. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se:[...]

II - **área urbana consolidada**: parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e **malha viária implantada** e que tenha, **no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos** de infraestrutura urbana implantados:

- a) drenagem de águas pluviais urbanas;
- b) esgotamento sanitário;
- c) abastecimento de água potável;
- d) distribuição de energia elétrica; ou
- e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos;

Já o Projeto Lar Legal define área urbana consolidada, na Resolução n. 08/14, em seu art. 1º, §1º, como:

Considera-se área urbana consolidada a parcela do território urbano com densidade demográfica considerável, malha viária implantada e, ainda, no mínimo, dois equipamentos de infraestrutura urbana (drenagem de águas pluviais, esgotamento sanitário, abastecimento de água, distribuição de energia elétrica, limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos) implantados, cuja ocupação, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, cinco anos, a natureza das edificações existentes, dentre outras situações peculiares, indique a irreversibilidade da posse e induza ao domínio.

Por sua vez, o enunciado n. 02, dos Enunciados de Delimitação de APPs em Área Urbana Consolidada conceitua:

#### **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 no mínimo 50 habitantes por hectare.

Cumprе ressalvar a prescindibilidade de preenchimento do requisito da *“densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare”* (art. 47, II, da Lei n. 11.977/09), nos termos definidos no Enunciado n. 2 do Seminário de Delimitação de APPs em Áreas Urbanas Consolidadas, realizado pelo Ministério Público do Estado de Santa Catarina na data de 25/4/2014<sup>4</sup> <sup>5</sup>.

<sup>4</sup> **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 n. 11.977/2009, excluindo-se o parâmetro de 50 habitantes por hectare.

<sup>5</sup> Segundo lecionam Consuelo Yatsuda Moromizato Yoshida e Vicente de Abreu Amadei: **“Apenas área urbana consolidada, pois, é suscetível de regularização fundiária** e, como aponta a própria lei, consolidada é a área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implementada e que tenha no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: a) drenagem de águas pluviais urbanas; b) esgotamento sanitário; c) abastecimento de água potável; d) distribuição de energia elétrica; ou e) limpeza urbana, coleta e

Frisa-se que o requisito da densidade, inclusive, foi afastado pela Lei Estadual n. 16.342/14<sup>6</sup>, que recentemente alterou o Código Estadual do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina.

É necessária, assim, para verificação sobre tratar-se, ou não, de área urbana consolidada, a realização de diligência, para averiguar se, no(s) imóvel(is) pretendido(s) à regularização fundiária, existe, ou não, malha viária implementada e, de forma concomitante, no mínimo da existência de dois equipamentos de infraestrutura listados nas alíneas do inciso II do artigo 47 da Lei n 11.977/2009. Essas diligências irão compor o projeto/estudo técnico/diagnóstico socioambiental, referido anteriormente.

O Ministério Público poderá, neste momento, requisitar, extrajudicialmente, no Procedimento Preparatório ou Inquérito Civil, ou requerer, nos autos do processo coletivo, o projeto/estudo técnico/diagnóstico socioambiental, para a verificação sobre o preenchimento, ou não, dos requisitos legais, iniciando o procedimento de regularização fundiária, nos termos previstos no Projeto Lar Legal e na legislação vigente, como, por exemplo:

- a) **levantamento topográfico** (anexar **fotografias**) com identificação sobre a existência, ou não, de edificações construídas em **áreas de preservação permanente** no imóvel em que se pretende a regularização fundiária; e
- b) a confecção de **termo de verificação** (anexar **fotografias**), para fins de averiguação se na área pretendida à regularização fundiária estão, ou não, implementados os seguintes **equipamentos de infraestrutura** urbana:
  - I) malha viária;
  - II) drenagem de águas pluviais urbanas;
  - III) esgotamento sanitário;
  - IV) abastecimento de água potável;
  - V) distribuição de energia elétrica; e
  - VI) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos.

As Promotorias de Justiça e as Empresas credenciadas deverão observar que, além das diretrizes instituídas pelo Estatuto das Cidades e pelos Planos

---

*manejo de resíduos sólidos* (art. 47, II, da Lei 11.977/2009). Esse é, pois, o critério que atualmente prevalece por força da norma legal específica (art. 3º, XXVI, da Lei 12.651/2012, na redação da Lei nº 12.727/2012), **afastando-se, por incompatibilidade** e para fins de tutela das APP, outros que houver, tal como o da **Res. Conama 303/2002.**" (grifo nosso) in MILARÉ, Édis e MACHADO, Paulo Affonso Ieme (org.). **Novo Código Florestal**. 2. ed. São Paulo : RT, 2013. p. 462.

6 **Art. 28. Para os fins previstos nesta Lei entende-se por:** VII - área urbana consolidada: parcela da área urbana com malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: a) drenagem de águas pluviais urbanas; b) esgotamento sanitário; c) abastecimento de água potável; d) distribuição de energia elétrica; ou e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos;



municipais locais de Habitação e Interesse Social, a regularização fundiária deverá dar prioridade para a permanência da população nos locais em que se encontram, verificando o nível de habitabilidade e as melhorias das condições urbanísticas, sociais e ambientais da área.

Deverá ser observado, ainda, na regularização dos loteamentos, a necessidade de articulação com as políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental e mobilidade urbana, além da necessidade de articulação com as políticas setoriais locais.

**Deve ser previsto também nas áreas urbanas consolidadas o abastecimento de água da população dentro dos padrões de potabilidade e controle do uso das águas subterrâneas, proibindo a disposição de poluentes e resíduos de qualquer natureza em poços e perfurações ativas ou abandonadas, mesmo secas.**

Salienta-se que os terrenos livres localizados nos locais a serem regularizados devem ser destinados preferencialmente, para áreas de uso comunitário ou para áreas verdes e/ ou institucionais de uso público.

O Termo de Cooperação Institucional já abordado, firmado em novembro de 2011, estabelece no item 3.3, que compete ainda ao Ministério Público:

I- Acompanhar a elaboração e a execução do Plano Estadual de Regularização Fundiária;

II- Acompanhar, na esfera própria de suas atribuições legais, com o concurso dos órgãos estaduais e municipais, os procedimentos direcionados de suas atribuições legais, com o concurso dos órgãos estaduais e municipais, os procedimentos direcionados à regularização das áreas destinadas pela Administração Pública à integração socioespacial da população, em cada município participante do Plano Estadual de Regularização Fundiária;

III- Dar tratamento célere e eficaz a todos os atos, procedimentos e processos que tenham por escopo o efetivo implemento do Plano Estadual de Regularização Fundiária, observados os termos previstos no inc. II supra, deste item.

IV- Pugnar, nos limites de suas atribuições, pela máxima eficiência e celeridade dos trabalhos ora propostos pelos partícipes integrantes do Plano Estadual de Regularização Fundiária.

Observará o órgão de execução Ministerial, nesta etapa, as ações desenvolvidas pela Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação (SST), gestora do Plano de Regularização Fundiária.

O termo de abertura do Plano de Expansão Estadual para Regularização

Fundiária comunica que um dos deveres da executora será “informar, através de Relatório Trimestral, as ações de Regularização Fundiária por Município aos Poderes envolvidos no Projeto Lar Legal, Tribunal de Justiça, Ministério Público, Assembleia Legislativa e repartições aderentes” (p.19).

No que tange à competência das empresas credenciadas, deverá se atentar o *parquet* para as seguintes responsabilidades:

a)Trabalhar a regularização fundiária em todo e qualquer Município que obedeça aos termos de Adesão e Pactuação do Plano Estadual de Regularização Fundiária, os quais serão sinalizados com base nos critérios específicos pela Secretaria de Estado de Assistência Social, Trabalho e Habitação, adequados de modo a garantir a integral conclusão do cronograma proposto, observando a capacidade técnica comprovada pela mesma, que deverá dispor dos setores administrativo, técnico social, técnico de engenharia, jurídico, de mediação e arbitragem. (...)

f) Ao constatar situações de ocupação de famílias em locais de risco, impedimento ou inapropriado, emitir relatório circunstanciado ao Ministério Público, prefeitura municipal e o Gestor/Executor para as providências de remoção através de recursos próprios ou obtidos junto ao Governo Federal conforme previsto no Edital de Licitação nº 0046/2012 em anexo. A Empresa Credenciada deverá comunicar oficialmente ao Ministério Público, quando houver múltipla propriedade consolidada com o mesmo dono;

Destaca-se que poderão as Promotorias de Justiça, nas circunstâncias prévias, com intuito de diagnosticar as áreas:

I) Conhecer ou exigir o cronograma que estabelece o início e a execução das etapas do Plano de Regularização Fundiária no Município, além de se certificar de que o contrato firmado entre o ente municipal e as empresas credenciadas estabeleça os prazos a serem cumpridos.

II) Verificar se foi dada a oportunidade ao Município de escolher a empresa credenciada e se há exclusividade.

III) Certificar se a empresa credenciada possui estrutura técnica e pessoal para prestar os serviços contratados.

IV) Constatada qualquer deficiência, omissão ou irregularidade na prestação dos serviços pela empresa credenciada, o Município deverá promover a execução do contrato ou o seu distrato, promovendo a regularização fundiária de outra forma.

Assegurar que o pagamento ocorrerá somente após o ajuizamento da ação coletiva.

É essencial frisar que a iniciativa fomentada pelo “Projeto Lar Legal” somente pode permitir uma flexibilização/agilização dos procedimentos próprios à regularização, inclusive cartorária, de áreas críticas definidas pela legislação, cuja urbanização se pretende estimular, não podendo alterar os

conceitos jurídicos ou requisitos legais indispensáveis ao reconhecimento de direitos nem transpor ou contrariar a Lei n. 11.977/09, que regulamentou em âmbito federal situações de igual natureza.

Compreende-se, a partir do já comentado anteriormente, que **apenas nas hipóteses em que estiver caracterizada a área urbana consolidada** é que haverá a incidência da Resolução n. 08/2014, conforme disciplina o Conselho da Magistratura e a Lei n. 11.977/09, pois a regularização fundiária propõe-se, como a própria expressão anuncia, à regularização de situação fática em que há inúmeras pessoas/famílias ocupando uma determinada área urbana.

Desta forma, presente a ocupação, na hipótese de loteamento ou desdobramento, deve-se primeiramente avaliar a possibilidade de utilização da disciplina da Lei n. 6.766/79, para fins de regularização fundiária (art. 38 e seguintes). Somente quando não for viável essa possibilidade é que deve ser aventada a utilização da disciplina exposta na supramencionada Resolução, desde que norteada pela Lei n. 11.977/09.

Observa-se, ainda, que a regularização fundiária depende de análise dominial da área a ser regularizada, comprovada por certidão emitida pelo Registro de Imóveis e de projeto elaborado pelo titular da iniciativa. Identificado o titular dominial da área irregularmente ocupada, o Poder Executivo Municipal deverá notificá-lo para que proceda a sua regularização.

Salienta-se a importância do Poder Executivo municipal exigir do responsável pelas irregularidades, nos casos em que se tratar de área originariamente particular, a implantação das obras previstas no projeto de regularização fundiária, de encontro ao que disciplina os artigos 37, 38 e 40 da Lei n. 6.766/79.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Art. 37. É vedado vender ou prometer vender parcela de loteamento ou desmembramento não registrado.  
Art. 38. Verificado que o loteamento ou desmembramento não se acha registrado ou regularmente executado ou notificado pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, deverá o adquirente do lote suspender o pagamento das prestações restantes e notificar o loteador para suprir a falta (...)  
§ 2º A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, ou o Ministério Público, poderá promover a notificação ao loteador prevista no caput deste artigo.  
§ 5º No caso de o loteador deixar de atender à notificação até o vencimento do prazo contratual, ou quando o loteamento ou desmembramento for regularizado pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, nos termos do art. 40 desta Lei, o loteador não poderá, a qualquer título, exigir o recebimento das prestações depositadas.

Art. 40. A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, se desatendida pelo loteador a notificação, poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes.

§ 1º A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, que promover a regularização, na forma deste artigo, obterá judicialmente o levantamento das prestações depositadas, com os respectivos acréscimos de correção monetária e juros, nos termos do § 1º do art. 38 desta Lei, a título de ressarcimento das importâncias despendidas com equipamentos urbanos ou expropriações necessárias para regularizar o loteamento ou desmembramento.

2º As importâncias despendidas pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, para regularizar o loteamento ou desmembramento, caso não sejam integralmente ressarcidas conforme o disposto no parágrafo anterior, serão exigidas na parte faltante do loteador, aplicando-se o disposto no art. 47 desta Lei.

Sendo o responsável pela irregularidade identificável, o Poder Executivo municipal deverá exigir dele a implantação das obras previstas no projeto de regularização fundiária.

No momento do ajuizamento da ação coletiva, deverá o *parquet* verificar se os requisitos mínimos disciplinados pela Lei Federal n. 11.977/09 foram cumpridos, sem jamais transpô-la ou contrariá-la, sob pena de incorrer em invalidade, observando a já comentada Resolução do CONAMA n. 303/2002. Poderá, nesta etapa, o Promotor(a) de Justiça observar e assim requerer dos autores:

I - para que providencie com o/a Engenheiro(a) responsável pela planta e memorial de descritivo contidos nos autos a retificação destes documentos a fim de inserir (a) as coordenadas dos vértices (ou, se inviável, pelo menos, os ângulos); (b) as ruas, áreas remanescentes e áreas públicas, se houver; (c) incluir, no memorial descritivo, as medidas das vias públicas e demais áreas públicas porventura existentes; e (d) em seguida, deverá submeter a planta topográfica e o memorial descritivo à aprovação do Município.

II - intimação do Município de todos os atos processuais, devendo a municipalidade (a) analisar e, desde que preenchidos os requisitos legais, aprovar os projetos, plantas, memorial descritivo e demais documentos necessários à execução do Projeto Lar Legal. Além disso, (b) deverá a municipalidade informar: 1 - os motivos pelos quais não é possível se proceder a regularização do local pelo regramento da Lei n. 6.766/79; 2 - se o local objeto da regularização conta com malha viária implementada e, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantada: drenagem de águas pluviais urbanas; esgotamento sanitário; abastecimento de água potável; distribuição de energia elétrica ou limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos;

III - intimação do Oficial do Registro de Imóveis da Comarca para tomar ciência da presente ação e para, querendo, prestar esclarecimentos que eventualmente entender pertinentes;

IV - além de requerer demais providências que achar pertinente relacionadas ao caso concreto.

A promoção de ações que almejam a regularização fundiária é uma oportunidade para as Promotorias de Justiça inserirem as áreas objeto dos Inquéritos Cíveis e Procedimentos Preparatórios em andamento, que necessitam de regularização.

Para melhor compreensão do tema, precisamos distinguir área urbana consolidada, lote consolidado e edificação consolidada, entendendo que são denominações de distintos institutos, cuja diferenciação é de fundamental importância na análise da situação fática da ocupação territorial urbana, notadamente para a escorreita regularização fundiária.

A área urbana consolidada é a região localizada no interior do perímetro urbano ou de expansão urbana que preenche os caracteres do art. 47, II, da Lei n. 11.977/09, harmonizados à realidade catarinense pelo Enunciado 02<sup>8</sup> do Seminário de Delimitação das APPs em Áreas Urbanas Consolidadas e no § 1º do art. 1º da Resolução n. 08/2014 (CM/TJSC)<sup>9</sup>.

Lote consolidado, por sua vez, são todos os lotes inseridos no perímetro traçado da área considerada como urbana consolidada, edificadas, ou não, delimitados por diagnóstico socioambiental.

Edificação consolidada é a obra finalizada e inserida em área urbana consolidada.

Como se observa, é imprescindível a realização pela Municipalidade de projeto/ estudo técnico, ainda que simplificado, para a aferição dos três institutos acima abordados, o qual, além de ser instrumento essencial ao planejamento da cidade, poderá delimitar a área urbana consolidada.

---

8 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.

9 Considera-se área urbana consolidada a parcela do território urbano com densidade demográfica considerável, malha viária implantada e, ainda, no mínimo, dois equipamentos de infraestrutura urbana (drenagem de águas pluviais, esgotamento sanitário, abastecimento de água, distribuição de energia elétrica, limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos) implantados, cuja ocupação, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, cinco anos, a natureza das edificações existentes, dentre outras situações peculiares, indique a irreversibilidade da posse e induza ao domínio.

## 2 DIFERENÇA ENTRE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL OU ESPECÍFICO EM ÁREA URBANA CONSOLIDADA, E EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

A regularização fundiária pode ser conceituada como o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 46 da Lei n. 11.977/09).

As espécies de regularização fundiária estão disciplinadas na Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida (Lei n. 11.977/09) e no Código Florestal (Lei n. 12.651/12): regularização fundiária de interesse social e de interesse específico.

A regularização fundiária de interesse social tem como escopo a proteção do direito constitucional à moradia e é direcionada a famílias de baixa renda que devido às mais diversas dificuldades não conseguiram compatibilizar suas habitações com os padrões urbanísticos e ambientais normalmente exigidos. A Lei n. 11.977/09, em seu art. 47, inciso VII, alíneas “a”, “b” e “c”, enumera estes casos excepcionais:

Art. 47. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se:

[...]

VII - regularização fundiária de interesse social: regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos:

- a) em que a área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, 5 (cinco) anos;
- b) de imóveis situados em ZEIS; ou
- c) de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social;

Por outro lado, a regularização fundiária de interesse específico abarca as ocupações irregulares urbanas que envolvam outros grupos sociais que não os de baixa renda, e seu objetivo, apesar de não apresentar o caráter social da outra modalidade, é viabilizar melhor ordenação, planejamento e aplicação de políticas públicas de desenvolvimento urbano das cidades. A regularização de interesse específico tem as seguintes características:

a) não possui as os elementos caracterizadores do art. 47, inciso VII, alíneas “a”, “b” e “c”, da Lei n. 11.977/09;

b) não figura nos rol dos princípios elencados no art. 48 da Lei n. 11.977/09;

Deve seguir o maior rigor quanto à aplicação de institutos e exigências da legislação urbanística e ambiental, conforme as diretrizes gerais da Lei do Programa Minha Casa Minha Vida, especialmente os seus arts. 61 e 62.

Primeiramente necessário confirmar a configuração da área urbana consolidada nos dois casos de regularização, procedimento este que será realizado por órgão do SISMUMA, ou credenciada autorizada pelo Município, conforme as exigências do art. 47, II, da Lei n. 11.977/09, através de um estudo técnico/diagnóstico socioambiental mais simplificado:

Art. 47. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se:

[...]

II – área urbana consolidada: parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados:

a) drenagem de águas pluviais urbanas;

b) esgotamento sanitário;

c) abastecimento de água potável;

d) distribuição de energia elétrica; ou

e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos;

O diagnóstico socioambiental neste primeiro momento é que definirá se o local pode ser considerado como área urbana consolidada ou enquadrado como área de relevante interesse ecológico ou definida como de risco. Uma vez delimitada como área urbana consolidada, torna-se possível novas ocupações cuja lei é mais flexível ou regularizar os lotes e as construções já existentes.

Importante destacar que neste primeiro momento de análise, será constatada se a área ser regularizada:

1) Não é área de risco;

2) Não possui relevante interesse ecológico;

3) Possui malha viária e pelo menos dois dos equipamentos listados no inciso II do art. 47 da Lei n. 11.977/09 em pleno funcionamento e operacionalização.

Caso esses três elementos sejam assegurados, prosseguir-se-á para o próximo passo da regularização, qual seja a apresentação do projeto. Este, por sua vez, deverá seguir o regramento do art. 51, IV e § 2º, da Lei n. 11.977/09 nos casos de regularização fundiária de interesse social, e os arts. 61 e 62 da mesma lei nos casos de interesse específico.

Nesse sistema, em regra, a regularização fundiária não se dará em Áreas de Preservação Permanente devido ao seu interesse ecológico inerente, no entanto, excepcionalmente, a Lei da Minha Casa Minha Vida (Lei n. 11.977/09) e o Código Florestal (Lei n. 12.651/12) permitem o procedimento tanto da regularização por interesse social quanto a por específico nessas áreas, mediante certas condições mais gravosas.

Primeiramente deve-se observar o marco temporal para esta permissão conforme o § 1º do art. 54 da Lei n. 11.977/09, ao qual se remete igualmente o art. 65 da Lei n. 12.651/12:

Lei n. 11.977/09:

Art. 54. O projeto de regularização fundiária de interesse social deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público.

§ 1º O Município poderá, por decisão motivada, admitir a regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente, **ocupadas até 31 de dezembro de 2007 e inseridas em área urbana consolidada**, desde que **estudo técnico comprove que esta intervenção implica a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior.**

Lei n. 12.651/12:

Art. 65. Na regularização fundiária de interesse específico dos assentamentos inseridos em área urbana consolidada e que ocupam Áreas de Preservação Permanente não identificadas como áreas de risco, a regularização ambiental será admitida por meio da **aprovação** do projeto de regularização fundiária, na forma da **Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009.**

Deste modo a regularização de áreas em APP somente será admitida nas áreas urbanas consolidadas ocupadas até 31 de dezembro de 2007, e desde que seja realizado um diagnóstico socioambiental (estudo técnico mais complexo e abrangente) comprovando a melhoria das condições ambientais do local.



## 2.1 ELEMENTOS DO PROJETO/ESTUDO TÉCNICO PARA FINS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL OU ESPECÍFICO

Após constatada a existência de área urbana consolidada através do estudo técnico que levantará se a região em questão não é área de risco, nem de interesse ecológico relevante, e que possui os elementos do inciso II do art. 47 da Lei n. 11.977/09 em pleno funcionamento e operacionalização, passar-se-á para a elaboração dos projetos de regularização.

Nos casos de regularização fundiária de interesse social o projeto deve seguir o regramento do art. 51 da Lei n. 11.977/09:

Art. 51. O projeto de regularização fundiária deverá definir, no mínimo, os seguintes elementos:

I – as áreas ou lotes a serem regularizados e, se houver necessidade, as edificações que serão relocadas;

II – as vias de circulação existentes ou projetadas e, se possível, as outras áreas destinadas a uso público;

III – as medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei;

IV – as condições para promover a segurança da população em situações de risco, considerado o disposto no [parágrafo único do art. 3º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979](#); e

V – as medidas previstas para adequação da infraestrutura básica.

[...]

§ 2 O Município definirá os requisitos para elaboração do projeto de que trata o caput, no que se refere aos desenhos, ao memorial descritivo e ao cronograma físico de obras e serviços a serem realizados.

Nas situações de regularização fundiária de interesse específico, observar-se-á os arts. 61 e 62 da Lei n. 11.977/09:

Art. 61. A regularização fundiária de interesse específico depende da análise e da aprovação do projeto de que trata o art. 51 pela autoridade licenciadora, bem como da emissão das respectivas licenças urbanística e ambiental.

§ 1 O projeto de que trata o caput deverá observar as restrições à ocupação de Áreas de Preservação Permanente e demais disposições previstas na legislação ambiental.

§ 2 A autoridade licenciadora poderá exigir contrapartida e compensações urbanísticas e ambientais, na forma da legislação vigente.

Art. 62. A autoridade licenciadora deverá definir, nas licenças urbanística e ambiental da regularização fundiária de interesse específico, as responsabilidades relativas à implantação:

I - do sistema viário;

II - da infraestrutura básica;

III - dos equipamentos comunitários definidos no projeto de regularização fundiária; e

IV - das medidas de mitigação e de compensação urbanística e ambiental eventualmente exigidas.

§ 1 A critério da autoridade licenciadora, as responsabilidades previstas no caput poderão ser compartilhadas com os beneficiários da regularização fundiária de interesse específico, com base na análise de, pelo menos, 2 (dois) aspectos:

I - os investimentos em infraestrutura e equipamentos comunitários já realizados pelos moradores; e

II - o poder aquisitivo da população a ser beneficiada.

§ 2 As medidas de mitigação e de compensação urbanística e ambiental exigidas na forma do inciso IV do caput deverão integrar termo de compromisso, firmado perante as autoridades responsáveis pela emissão das licenças urbanística e ambiental, ao qual se garantirá força de título executivo extrajudicial.

## 2.2 ELEMENTOS DO DIAGNÓSTICO SOCIOAMBIENTAL COMPLETO PARA FINS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL OU ESPECÍFICO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

Só será admitida a regularização fundiária de interesse social ou específico em Áreas de Preservação Permanente em áreas urbanas consolidadas ocupadas até 31 de dezembro de 2007. Desse modo, igualmente necessário de início averiguar o local para constatar a consolidação urbana, observando se a área não é de risco, nem de interesse ecológico relevante e que possui os elementos do inciso II do art. 47 da Lei n. 11.977/09 em pleno funcionamento e operacionalização. Estando essas etapas de acordo com a legislação apontada, necessária a realização de diagnóstico socioambiental (estudo técnico mais complexo).

Considerando as alterações decorrentes das intervenções antrópicas que impermeabilizam o solo, modificam a rede de drenagem, que causam assoreamento de cursos d'água, entre outras situações, o diagnóstico socioambiental ganha maior importância, pois deve aquilatar a morfologia da área, a estabilidade do solo, as condições ambientais e a característica físico-ambiental, social, cultural e

econômica da área, avaliando os sistemas de infraestrutura urbana, resguardando as faixas que deverão ser protegidas e apontando todos os riscos possíveis de desastres naturais, como inundações, deslizamentos, avanço das dunas ou do mar sobre construções, poluição do solo ou da água, seguindo os elementos indicados no art. 65, § 1º do Código Florestal nos casos de regularização fundiária de interesse específico, e os do art. 54, § 2º, da Lei n. 11.977/09 nas situações de interesse social.

Nos casos de regularização fundiária de interesse social o diagnóstico socioambiental deve conter os seguintes elementos:

Art. 54. O projeto de regularização fundiária de interesse social deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público.

§ 1º O Município poderá, por decisão motivada, admitir a regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente, ocupadas até 31 de dezembro de 2007 e inseridas em área urbana consolidada, desde que estudo técnico comprove que esta intervenção implica a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior.

§ 2º O estudo técnico referido no § 1º deverá ser elaborado por profissional legalmente habilitado, compatibilizar-se com o projeto de regularização fundiária e conter, no mínimo, os seguintes elementos:

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

II – especificação dos sistemas de saneamento básico;

III – proposição de intervenções para o controle de riscos geotécnicos e de inundações;

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

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

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

VII – garantia de acesso público às praias e aos corpos d’água, quando for o caso.

Nas situações de regularização fundiária de interesse específico, observar-se-á o art. 65 da Lei n. 12.651/12:

Art. 65. Na regularização fundiária de interesse específico dos assentamentos inseridos em área urbana consolidada e que ocupam Áreas de Preservação Permanente não identificadas como áreas de risco, a regularização ambiental será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da

[Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.](#)

§ 1º O processo de regularização ambiental, para fins de prévia autorização pelo órgão ambiental competente, deverá ser instruído com os seguintes elementos:

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

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

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

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

V - a especificação da ocupação consolidada existente na área;

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

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

VIII - a avaliação dos riscos ambientais;

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

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

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

Importante frisar, que a análise caso a caso das situações é imprescindível para o sucesso da aplicação da legislação de regularização fundiária e proteção do meio ambiente urbano e natural; a realização de diagnóstico socioambiental é o instrumento técnico capaz de proporcionar tal benesse.

Diante dessa importância e necessidade, alinhado com as diretrizes institucionais do Ministério Público de Santa Catarina consubstanciadas em seus Enunciados de Delimitação de APPs em Área Urbana Consolidada, o Centro de Apoio Operacional de Informações Técnicas e Pesquisas (CIP) elaborou o Parecer Técnico n. 34/2014/CIP/MPSC com o intuito de esclarecer os pontos a serem estudados no momento da realização do diagnóstico socioambiental mais completo:

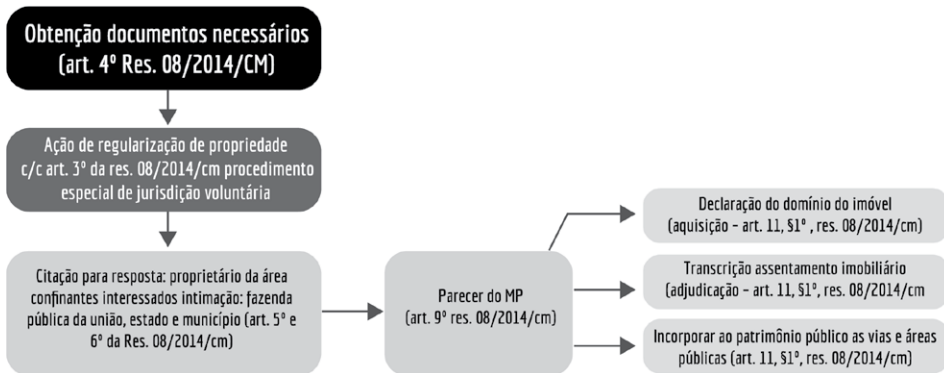
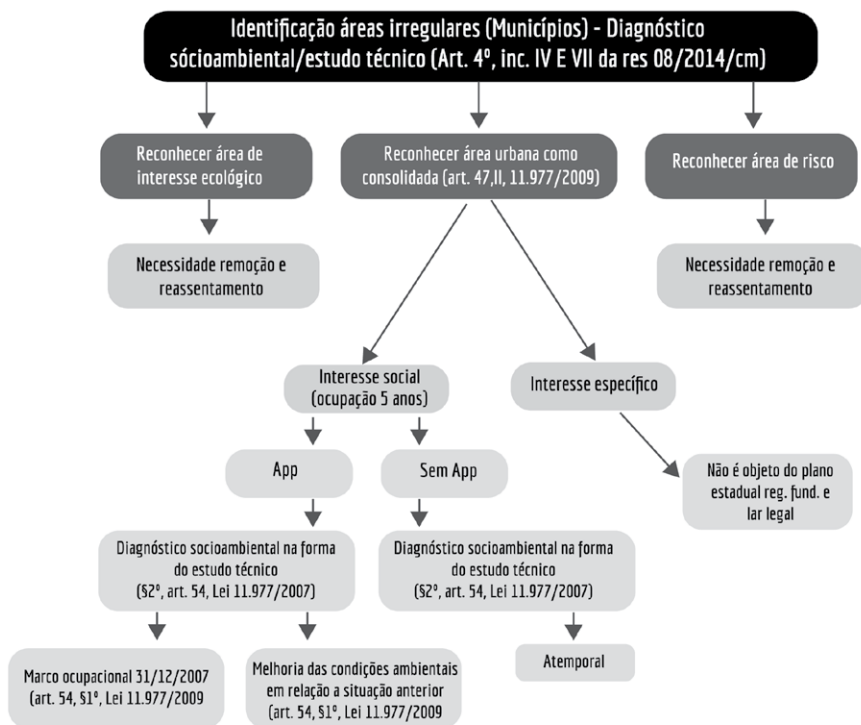
- Caracterização físico-ambiental, social, cultural e econômica da área;
- Identificação dos recursos ambientais, dos passivos e fragilidades ambientais e das restrições e potencialidades da área;
- Especificação e a avaliação dos sistemas de infraestrutura urbana e de saneamento básico implantados, outros serviços e equipamentos públicos;
- Identificação das unidades de conservação e das áreas de proteção de mananciais na área de influência direta da ocupação, sejam elas águas superficiais ou subterrâneas;
- Especificação da ocupação consolidada existente na área;
- Identificação das áreas consideradas de risco de inundações e de movimentos de massa rochosa, tais como deslizamento, queda e rolamento de blocos, corrida de lama e outras definidas como de risco geotécnico;
- Indicação das faixas ou áreas em que devem ser resguardadas as características típicas da Área de Preservação Permanente com a devida proposta de recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização; e
- Avaliação dos riscos ambientais.

### 3 CARACTERÍSTICAS ESSENCIAIS DAS REGULARIZAÇÕES FUNDIÁRIAS DE INTERESSES SOCIAL E ESPECÍFICO

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA			
ÁREA URBANA CONSOLIDADA SEM APP		ÁREA URBANA CONSOLIDADA EM APP	
<b>INTERESSE SOCIAL</b> (ART. 47 DA LEI N. 11.977/09 + ART. 51 DA LEI N. 11.977/09 + RE-SOLUÇÃO LAR LEGAL N. 8/2014 - CM)	<b>INTERESSE ESPECÍFICO</b> (ART. 47 DA LEI N. 11.977/09 + ART. 61 E 62 DA LEI N. 11.977/09)	<b>INTERESSE SOCIAL</b> (ART. 47 DA LEI N. 11.977/09 + ART. 54, §§ 1º E 2º DA LEI N. 11.977/09)	<b>INTERESSE ESPECÍFICO</b> (ART. 47 DA LEI N. 11.977/09 + ART. 65, § 1º DA LEI N. 12.651/12)

# 4 FLUXOGRAMA

## FLUXOGRAMA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA



# 5 PESQUISAS

## 5.1 PESQUISA N. 02/09 - COMARCA DE POMERODE

Parcelamento do solo - DESMEMBRAMENTO - INSUFICIÊNCIA DO INSTITUTO DA SERVIDÃO DE PASSAGEM como via de circulação à regularização do empreendimento

### **Pergunta:**

*É admissível o aproveitamento de uma servidão de passagem para caracterização e aprovação de projeto de desmembramento?*

### **Resposta**

Inicialmente, para melhor deslinde da questão, é importante que sejam revistos alguns institutos afetos ao tema.

Conforme leciona José Afonso da Silva, *“Parcelamento urbanístico do solo é o processo de urbanificação de uma gleba, mediante sua divisão ou redivisão em parcelas destinadas ao exercício das funções elementares urbanísticas”* (p. 329). O parcelamento de solo urbano, segundo a Lei n. 6.766/79, poderá ocorrer mediante loteamento ou desmembramento; já o desdobro constitui a divisão de um lote sem o objetivo de urbanização, não se sujeitando aos efeitos da referida Lei, considerando que não detém potencialidade de influir nos padrões urbanísticos de uma cidade.

O loteamento, por sua vez, é a subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação, exigindo prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes ou a abertura de novas vias e de novos logradouros públicos.

Já o desmembramento, segundo redação do § 2º do art. 2º da Lei n. 6.766/79, é *“a subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique a abertura de novas vias e logradouros públicos, nem prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes.”*

Finalmente, o desdobro é a divisão de um lote em dois; é *“repartir”* o lote ao meio, sem a abertura de novas vias. *“Basta, portanto, a abertura de uma*



rua para que se trate de loteamento” (MACHADO, p. 385).

José Afonso da Silva elucidada a questão com propriedade:

Não se consideram *loteamento* nem a divisão de um lote maior em dois menores nem mesmo a divisão de uma quadra em lotes com aproveitamento das vias públicas existentes. No primeiro caso temos simples *desdobro de lotes*; no segundo, *desmembramento*. “O loteamento e o desmembramento – anota Hely Lopes Meirelles – constituem modalidades de *parcelamento do solo*, mas apresentam características diversas: o *loteamento* é meio de urbanização e só se efetiva por procedimento voluntário e formal do proprietário da gleba, que planeja a sua divisão e a submete à aprovação da Prefeitura, para a subsequente inscrição no Registro Imobiliário, transferência gratuita das áreas das vias públicas e espaços livres ao Município e a alienação dos lotes aos interessados; o *desmembramento* é apenas repartição da gleba, sem atos de urbanização, e tanto pode ocorrer pela vontade do proprietário (venda, doação, etc.) como por imposição judicial (arrematação, partilha, etc.), em ambos os casos sem qualquer transferência de área ao domínio público” (p. 332). [grifamos]

A principal distinção constante na Lei Federal do Parcelamento do Solo entre loteamento e desmembramento está na dispensa, por ocasião da elaboração do projeto, de abertura ou de alterações nas vias de circulação e nos logradouros públicos, pressupondo-se como já existentes no caso de desmembramentos.

Muito embora os projetos de parcelamento do solo, para fins de loteamento ou desmembramento, submetam-se às normas urbanísticas estabelecidas na legislação municipal, a Lei Federal n. 6.766/79 fixou os requisitos mínimos de infraestrutura básica, entre os quais destacam-se as vias de circulação existentes ou a serem projetadas, que deverão integrar um plano de arruamento em conformidade com as diretrizes urbanísticas municipais.

A constituição de sistema viário, parte integrante do plano de arruamento, haverá de comportar características compatíveis com o desenvolvimento ordenado da cidade, tornando-se indispensável, para tanto, a instalação dos equipamentos de infraestrutura próprios ao tráfego de pessoas, viaturas e animais, como também aqueles necessários à prestação de serviços essenciais de água, esgoto, drenagem e eletricidade, elementos estes indispensáveis ao parcelamento do solo (art. 2º, §§ 2º e 5º, da Lei n. 6.765/79).

Segundo Diógenes Gasparini<sup>10</sup>:

As vias de circulação do loteamento deverão, por força dessa

10 GASPARINI, Diógenes, *O Município e o Parcelamento do Solo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1988. p.40.

norma, integrar o sistema viário oficial existente ou o projetado. Articulam-se as vias do loteamento com rede viária oficial já implantada e a implantar. Essa articulação há de ser conseguida naturalmente, mantendo-se no loteamento as características das vias e do sistema viário existente ou projetado.

Desse modo, cabe observar que o instituto da servidão de passagem ou servidão de trânsito não se equipara ao que se possa compreender como sistema viário e logradouro público. Conforme o ensinamento de Plácido e Silva<sup>11</sup>:

Servidão é a que autoriza a passagem do proprietário vizinho por atravessadouros, passagens, caminhos ou estradas particulares existentes em propriedade particular, seja a pé, em viaturas, ou em animais.

Diferencia-se a servidão do arruamento uma vez que aquela prescinde, em tese, dos equipamentos e infraestrutura urbanística que integram o plano de arruamento.

Haja vista que o projeto de desmembramento, além do aproveitamento de sistema viário pré-existente sem a necessidade de abertura de novas vias, exige também a adequação da via existente à regularização do empreendimento, conclui-se que a mera servidão de passagem, além de se configurar instituto inadequado ao parcelamento do solo, por sua vez não atende aos requisitos necessários ao processo de desmembramento, obrigando a adoção da hipótese de loteamento, exigindo-se os requisitos a ele correlacionados, para a regularização do empreendimento.

Por outro lado, a realidade urbanística de nosso País revela, infelizmente, a existência de inúmeros assentamentos urbanos irregulares ou clandestinos, habitados, de regra, por populações de baixa renda, cuja infraestrutura apresenta-se muito aquém das exigências legais previstas na legislação do parcelamento do solo (Lei n. 6.766/79) e das legislações e regulamentos municipais.

Justamente nestes assentamentos, a existência de servidões de passagem precárias substituem, em muitos casos, a existência de arruamentos e equipamentos próprios previstos em lei.

Voltado ao enfrentamento deste problema, no sentido de assegurar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes, conforme dispõe o art. 182 da CRFB/88, o Estatuto das Cidades inseriu no ordenamento jurídico vários institutos, no sentido de

11 SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**, vol. III e IV. Rio de Janeiro: Forense, 1991.

facilitar o acesso ao direito social e fundamental de propriedade e cidadania, principalmente se tratando de urbanizações consolidadas envolvendo populações de baixa renda.

Destacam-se, entre outros institutos, as operações urbanas consorciadas, a regularização fundiária e o usucapião especial coletivo, cujos índices e exigências urbanísticas poderão variar, conforme a situação em concreto enfrentada.

Ao que tudo indica, foi justamente nesse sentido que o Conselho da Magistratura de Santa Catarina editou a Resolução n. 11/2008, instituindo o Projeto *Lar Legal*, tendo por objeto facilitar a regularização fundiária de favelas e afetas a populações de baixa renda, e o registro de imóveis urbanos e urbanizados loteados, desmembrados, fracionados, ou não, uma vez preenchidos os requisitos mínimos para tanto.

Referida resolução, baseada no princípio da razoabilidade e perspectiva da inclusão social, pretende facilitar o registro de imóveis urbanos ou urbanizados de baixa renda, loteados, desmembrados, fracionados, ou não, especialmente nas hipóteses de situações consolidadas, parcelamento do solo, registro de contrato e estado de comunhão, ficando excluídas as áreas de risco ambiental, de preservação natural ou definidas em lei.<sup>12</sup>

Mais recentemente, temos a Lei n. 11.977/09, que dispõe sobre o Programa Federal Minha Casa, Minha Vida. Tal programa busca o incremento de Programas e Políticas Urbanas de Habitação já existentes nos níveis federal, estadual e municipal, dedicando, entre outros institutos, um capítulo inteiro para a regularização fundiária de assentamentos urbanos (Capítulo III, arts. 46 a 71), dando especial atenção às populações de baixa renda, como é possível extrair do art. 47, V, VI e VII, e 48, I. Os instrumentos e mecanismos previstos nestes dispositivos, focando seus objetivos em uma maior inclusão social, pretende simplificar a regularização fundiária dos aglomerados urbanos populares (favelas), sempre que possível e com o menor prejuízo ambiental. Em outras palavras, segundo seu próprio texto, objetiva “garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”.

Destarte, aconselha-se o Promotor de Justiça, na hipótese de assentamentos populares consolidados, a examinar, no caso concreto, com razoabilidade, a natureza do projeto de regularização fundiária atentando para a situação

---

12 Conforme art. 2º da Resolução 11/2008

fática consolidada quanto às exigências razoáveis à regularização fundiária do empreendimento, na tentativa de conciliar-se as diretrizes sociais e constitucionais do direito de habitação em melhor sintonia possível com o objetivo de ordenar-se o desenvolvimento urbano, tomando-se como diretiva o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e bem-estar de seus habitantes.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**, vol. III e IV. Rio de Janeiro: Forense, 1991.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

GASPARINI, Diógenes. **O Município e o Parcelamento do Solo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1988.

MUKAI, Toshio. **Direito Urbano-Ambiental Brasileiro**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

## 5.2 CONSULTA N. 23/09 - COMARCA DE JOINVILLE - DATA 30/9/2009

Lei N. 11.977/2009 (Programa Minha Casa Minha Vida) - LEGITIMAÇÃO DA POSSE - INTERESSE SOCIAL - INTERESSE ESPECÍFICO - ASSENTAMENTOS CONSOLIDADOS E REDUÇÃO DE CRITÉRIOS URBANÍSTICOS - Compensação AMBIENTAL

**Luís Eduardo Couto de Oliveira Souto**  
Coordenador-Geral do Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente

**Luísa Bresolin de Oliveira**  
Estagiária do Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente

**Pergunta**

Dúvida acerca da interpretação do Cap. III da Lei n. 11.977/2009 (Programa Minha Casa Minha Vida). Especificamente, qual a abrangência dos seguintes institutos da referida Lei?

Legitimação da Posse

Zona Especial de Interesse Social

Regularização Fundiária de Interesse Social

Regularização Fundiária de Interesse Específico

Assentamentos Consolidados e redução de critérios urbanísticos

Compensações Urbanísticas e Ambientais

## **Resposta**

### **1. Legitimação de posse**

A legitimação de posse só é possível no âmbito da Regularização Fundiária de assentamentos urbanos (favelas, loteamentos irregulares ou clandestinos).

Para realizar a regularização fundiária, é necessária a elaboração de um Projeto, com atendimento aos requisitos do art. 54 da Lei n. 11.977/09.

A lei também prevê um processo extrajudicial para registrar o referido Projeto, que, na maioria dos casos, envolve a retificação de áreas. Antes, tal retificação dependeria de um processo judicial. Assim, a Lei n. 11.977/09 constitui um avanço no sentido de simplificar o processo de regularização fundiária de ocupações irregulares, que é uma medida importante para a distribuição da justiça social nas cidades.

Na forma da Lei n. 11.977/09, após a elaboração do projeto de Regularização Fundiária, o poder público registra Auto de Demarcação Urbanística, conforme procedimentos do art. 56.

Após o registro do Auto de Demarcação, o poder público pode conceder os títulos de LEGITIMAÇÃO DE POSSE aos ocupantes dos imóveis objeto da regularização (art. 58, § 1º).

Decorridos 5 anos do registro do título de Legitimação de Posse, os beneficiários poderão converter tal título em registro de propriedade (art. 60).

Tudo extrajudicialmente, diretamente no Cartório do Registro de Imóveis. Daí vem o nome de usucapião administrativa.

Observando que deverá ser utilizada a via judicial se houver controvérsia entre possuidores e proprietários.

## 2. Zona Especial de Interesse Social

Prevista no art. 47, inc. V, da Lei n. 11.977/09:

ZEIS: parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo

Tal definição está de acordo com o que fora anteriormente disciplinado pela Lei Federal n. 10.257/2001, Estatuto da Cidade, artigo 2º, inciso XIV: a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas pela população de baixa renda deverão ocorrer mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.

Ao contrário dos planos urbanísticos gerais que interessam a todo um território e não devem apresentar preferências por uma finalidade específica, as zonas especiais de interesse social são determinadas por força de lei visando a abranger uma localidade determinada, por meio de um plano urbanístico que atenda aos seguintes objetivos:<sup>13</sup>

- a) permitir a inclusão de parcelas da população que foram marginalizadas da cidade, por não terem tido possibilidades de ocupação do solo urbano dentro das regras legais;
- b) permitir a introdução de serviços e infraestrutura urbana nos locais onde anteriormente não eram introduzidos, melhorando as condições de vida da população;
- c) regular o conjunto do mercado de terras urbanas, pois, reduzindo-se as diferenças de qualidade entre os diferentes padrões de ocupação, reduz-se também as diferenças de preços entre elas;
- d) introduzir mecanismos de participação direta dos moradores no processo de definição dos investimentos públicos em urbanização para consolidar os assentamentos;
- e) aumentar a arrecadação do Município, pois as áreas regularizadas passam a poder pagar impostos e taxas vistas, nesse caso, muitas vezes com bons olhos pela população, pois os serviços e infraestrutura deixam de ser encarados como favores, e passam a ser obrigações do poder público; e

13 SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. 2. ed. Rev. E atual. São Paulo: Malheiros, 1995. p.320

f) aumentar a oferta de terras para os mercados urbanos de baixa renda.<sup>14</sup>

Passamos a analisar alguns exemplos de regulamentação municipal acerca das ZEIS:

Em Recife, um projeto de regularização fundiária municipal fixou as seguintes diretrizes para ZEIS<sup>15</sup>:

Para cada ZEIS deverá ser elaborado um plano urbanístico específico, que detalhará o parcelamento e as normas de uso, ocupação e aproveitamento do solo urbano na área, podendo, esses parâmetros, serem diversos dos que estão previstos pela Lei de Uso e Ocupação do Solo. As principais diretrizes para urbanização das ZEIS são:

- respeitar a tipicidade e as características da área;
- relocar famílias que habitem lotes menores que 18 m<sup>2</sup>, ou que estejam em áreas non aedificandi ou de risco;
- criar tipologias habitacionais que estejam adequadas às necessidades das famílias;
- possibilitar o acesso a todos os lotes;
- garantir a salubridade ambiental de todos os espaços; e
- criar e otimizar espaços de lazer.

De outra sorte, a Lei Ordinária n. 7.208/2007 de Blumenau previu como critérios para a delimitação das zonas de especial interesse social:

Art. 16 – O Plano Urbanístico Específico para Produção de Lotes ou Habitações Populares deverá conter, no mínimo, as seguintes características:

I – índices urbanísticos do lote com:

- a) coeficiente de aproveitamento máximo de 2 (dois);
- b) lote mínimo de 125m<sup>2</sup> (cento e vinte e cinco metros quadrados);
- c) taxa de ocupação máxima de 70% (setenta por cento);

II – índice do sistema viário com gabarito mínimo de 8 metros;

III - previsão de fontes de recursos;

§ 1o – A infra-estrutura urbana, referida no inciso I e II deste artigo refere-se aos projetos básicos e as intervenções urbanísticas necessárias à

recuperação física da área, incluindo, de acordo com as características locais,

14 Instituto de Estudos Formação e assessoria em Políticas Sociais. Zona Especial de Interesse Social. Disponível em: <<http://base.d-p-h.info/pt/fiches/dph/fiche-dph-6767.html>> Acesso em: 30 set. 2009

15 MORAES, Demóstenes Andrade de. Por uma Política de Habitação de Interesse Social para o Recife - Apontamentos sobre o Prezeis. Disponível em: <<http://habitare.infohab.org.br/pdf/publicacoes/arquivos/51.pdf>> Acesso em: 30 set. 2009

sistema de abastecimento de água e solução para o esgoto, drenagem de águas pluviais, coleta regular de resíduos sólidos, iluminação pública, adequação dos sistemas de circulação de veículos e pedestres, tratamento adequado das áreas verdes públicas, instalação de equipamentos sociais.

Art. 17 – O Plano Urbanístico Específico para Produção de Lotes ou Habitações Populares não poderá permitir o parcelamento do solo nas áreas que

apresentem risco à saúde ou a vida, em especial:

I - em terrenos alagadiços ou sujeitos a inundações;

II - em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, salvo se previamente saneados;

III - em terrenos com declividade igual ou superior a 30% (trinta por

cento) salvo nos terrenos que seja assegurado a contenção das encostas atestando a

viabilidade da urbanização;

IV - nas áreas contaminadas no subsolo ou lençol freático por infiltrações químicas que causem dano à saúde.

### 3. A regularização fundiária

Conforme a Lei 11.977/2009, em seu art. 46: A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

De acordo com Betânia de Moraes Alfonsin, “regularização fundiária é um processo conduzido em parceria pelo poder Público e população beneficiária, envolvendo as dimensões jurídica, física e social de uma intervenção que prioritariamente objetiva legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e acessoriamente promove melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento bem como incentiva o plano exercício da cidadania pela comunidade-sujeito do projeto”.<sup>16</sup>

A regularização fundiária contempla parcelamentos de *interesse social* ou *interesse específico*.

#### 3.1 Interesse Social

16 MATTOS, Liana Portilho de (org.) Estatuto da Cidade Comentado. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.



Para caracterizar Zona Especial de Interesse Social, a área deverá atender a um dos três requisitos abaixo:

**1. ocupações que cumpram as exigências do usucapião constitucional previsto no art. 183 da lei maior, que são:**

- ocupação pacífica por mais de cinco anos;
- áreas de até 250 m<sup>2</sup>;
- utilizadas como única moradia;
- beneficiando famílias que não tenham propriedade imobiliária urbana ou rural;

Deve ser observado que, se o tamanho da propriedade em questão é superior a 250m<sup>2</sup>, há a possibilidade de usucapir parcialmente, respeitado o limite de 250m<sup>2</sup>. Nesse sentido, afirma a jurisprudência:

PROCESSUAL CIVIL. **USUCAPIÃO ESPECIAL**. IMÓVEL URBANO. AUTORES QUE ALEGAM POSSUIR DE FORMA MANSA, PACÍFICA E SEM OPOSIÇÃO UMA ÁREA DE 248,99 METROS QUADRADOS. SENTENÇA TERMINATIVA QUE EXTINGUIU O PROCESSO POR IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO SOB O ARGUMENTO DE QUE AS TERRAS ONDE SE ENCONTRA A ÁREA USUCAPIDA (422,25 m<sup>2</sup>) ERA SUPERIOR AO DETERMINADO EM LEI (250,00 m<sup>2</sup>). INSUBSISTÊNCIA. **POSSIBILIDADE DE USUCAPIR O IMÓVEL PARCIALMENTE** DESDE QUE PREENCHIDOS OS DEMAIS REQUISITOS LEGAIS. EXEGESE DO ART. 183 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E ART. 1.240 DO CÓDIGO CIVIL. NULIDADE DA SENTENÇA RECONHECIDA. RETORNO DOS AUTOS À ORIGEM PARA PROSSEGUIMENTO DO FEITO. RECURSO PROVIDO. “Sendo a ação direito público subjetivo de obter a prestação jurisdicional, o essencial é que o ordenamento jurídico não contenha uma proibição ao seu exercício; aí, sim, faltarão a possibilidade jurídica. Se o caso for de ausência de um preceito que ampare em abstrato o pronunciamento pleiteado pelo autor, ainda não se estará, verdadeiramente, em face da impossibilidade jurídica” (Egas Moniz de Aragão). [TJSC. Apelação Cível n. 2007.019429-8, de Porto União, Terceira Câmara de Direito Civil, Relator: Marcus Tulio Sartorato, DJ: 3/11/2008. (grifou-se)]

**2. que a área a ser demarcada esteja situada em zona de interesse social (ZEIS), assim prevista em lei municipal ou no plano diretor.**

Compete aos Municípios delimitar as Zonas de Interesse Social (ZEIS), as quais deverão situar-se em área urbana a ser instituída por lei municipal ou pelo

próprio Plano Diretor, destinando-se prioritariamente (e não exclusivamente) à moradia de população de baixa renda, sujeitando-se a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo.

### **3. áreas declaradas pelo Poder Público de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social.**

O processo de regularização fundiária é concebido, em primeiro lugar, para a regularização de áreas de interesse social, que deve ter início com a confecção do projeto previsto no art. 51. A documentação deve ser montada pelo proponente, seja o Poder Público ou o particular. A lei 11.977/2009 legitima a União, Estados e Municípios a dar início ao processo de regularização, assim como aos beneficiários, individual ou coletivamente considerados, e entidades civis que tenham como finalidade o desenvolvimento urbano, como cooperativas habitacionais e associações de moradores.

Um único beneficiário poderá dar início ao processo de regularização fundiária ou reclamar seu estudo perante a própria Municipalidade, focando sempre uma situação geral, de uma região ou de um segmento populacional, não podendo postular por uma regularização singular.

O projeto poderá ser instruído com planta e memorial descritivo que individualize a área regularizanda, bem como cada uma das frações da ocupação, tratadas como “lotes”, devendo incluir indicação detalhada sobre as vias, praças e eventuais áreas institucionais.

O art. 51, no entanto, não exige rigor neste primeiro, tanto que o pedido poderá ser feito pela forma de simples requerimento, com a localização da área, conquistada mediante a indicação do nome das vias públicas que a envolvem, e a indicação das ocupações por seus endereços. As áreas privadas podem ser obtidas do lançamento fiscal ou de medição feita pelos próprios interessados. O critério legal é voltado à instigação da regularização, afastando exigências que possam trazer maiores dificuldades.

O projeto quando feito com todo o rigor e atenção aos interesses maiores da cidade, deverá apresentar solução ou sugestões sobre a sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área, indicando a funcionalidade do local como núcleo habitacional, resolvendo ou propondo resolver questões ligadas ao adensamento populacional superveniente, mormente em termos de vias de acesso e escoamento, e a disponibilização de transporte público e locais destinados à edificação de equipamentos públicos.<sup>17</sup>

#### **3.2 Interesse específico**

As áreas de interesse específico devem envolver o mesmo sentido, prestigiando a população carente ou situações necessárias para a

17 Artigo - Usucapião administrativa - Lei 11.977, de 2009. Colégio Notarial do Brasil. Seção São Paulo. Disponível em: [http://www.cnbsp.org.br/portal/print/artigos.asp?id\\_artigo=45](http://www.cnbsp.org.br/portal/print/artigos.asp?id_artigo=45). Acesso em: 9 out. 2009

regularização da cidade. Serão peculiaridades constatadas pelas autoridades Municipais, Estaduais ou Federais que determinarão o interesse específico, ato que poderá ser materializado por simples “ato administrativo”.<sup>18</sup>

São denominadas de interesse específico as áreas que não se enquadram em interesse social e, mesmo assim, conquistam sentido organizacional de interesse para a cidade apesar de suas irregularidades.

Nesses casos o projeto do art. 51 deve ser apresentado pelo(s) interessado(s), para a devida análise pela autoridade licenciadora. **Aparentemente, existe maior rigor para o projeto das áreas de interesse específico**, que começam com a observância das restrições à ocupações de áreas de preservação permanente, sendo exigido contrapartidas e compensações urbanísticas e ambientais, quando necessário.

A responsabilidade pela implantação do sistema viário, da infraestrutura básica, dos equipamentos comunitários, e das compensações urbanísticas, deverão ser definidas pela autoridade licenciadora, sendo admitido o compartilhamento dos custos e investimentos, participando a comunidade beneficiada.

#### **4. Assentamentos consolidados anteriormente à publicação desta Lei e autorização da redução do percentual de áreas destinadas ao uso público e da área mínima dos lotes**

O Poder Público se vê diante de um dilema: abdicar do cumprimento de sua legislação ou ignorar uma situação consolidada, condenando a comunidade à exclusão social. Tratam-se de alternativas antagônicas e a escolha de um dos caminhos implicará sacrifício do outro. A solução que parece mais conveniente, e que com maior frequência vem sendo adotada é exigir do parcelador as medidas de adaptação ou compensação que sejam possíveis, tais como entrega de terras ou dinheiro para indenizar a ausência de destinação de áreas públicas. (p. 203)

[...]

É evidente que, caso se trate de loteamento **em estágio inicial de ocupação, não deve ser tolerada a sua continuidade**, devendo ser adotadas todas as medidas possíveis para coibir sua expansão, exigindo-se o compromisso do loteador em cessar as vendas e a implantação e exigindo-se do Poder Público o exercício de seu poder de polícia.

No entanto, muitas vezes o loteamento estará totalmente implantado e **consolidado mostrando-se inviável o seu desfazimento** em virtude do problema social que a desocupação poderia acarretar, com grande prejuízo aos adquirentes, que investiram toda sua economia na “casa própria” e, com o desfazimento do loteamento, não teriam sequer um teto para abrigá-los. Nesses casos é possível

<sup>18</sup> - Artigo - Usucapião administrativa - Lei 11.977, de 2009. Disponível em: < [http://74.125.93.132/search?q=cache:jarMOBjDFakJ:www.cnsp.org.br/portal/artigo\\_detail.asp%3Fid\\_artigo%3D45+compensa%C3%A7%C3%B5es+urban%C3%ADsticas+e+ambientais&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br](http://74.125.93.132/search?q=cache:jarMOBjDFakJ:www.cnsp.org.br/portal/artigo_detail.asp%3Fid_artigo%3D45+compensa%C3%A7%C3%B5es+urban%C3%ADsticas+e+ambientais&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br) > Acesso em: 30 set. 2009

tolerar-se a permanência do loteamento, devendo-se exigir do parcelador e do Município que se omitiu na fiscalização e, por consequência, concorreu para a implantação do loteamento, a regularização urbanística da área, com a execução das obras de infra-estrutura e adoção das medidas necessárias a afastar ou mitigar os danos ambientais<sup>19</sup>. (grifou-se)

De acordo com a Lei n. 6.766/79:

Artigo 40 - A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, se desatendida pelo loteador a notificação, poderá regularizar loteamento ou desmembramento não-autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes.

Conforme Salles, o Município é o responsável tanto pela edificação e realização da infraestrutura básica, assim como pelas vias de circulação, (art. 2º, § 6º, Lei n. 6.766/79) quanto por reduzir as exigências urbanísticas e ambientais em atenção às peculiaridades verificadas necessárias à regularização. Para ser viabilizada, deverá ser comprovado o benefício real à população.

Em observância da norma citada, a Jurisprudência confirma o compromisso do Município, a fim de regularização:

**RECURSO ESPECIAL. DIREITO URBANÍSTICO. LOTEAMENTO IRREGULAR. MUNICÍPIO. PODER-DEVER DE REGULARIZAÇÃO.**

1. O art. 40 da lei 6.766/79 deve ser aplicado e interpretado à luz da Constituição Federal e da Carta Estadual.
2. A Municipalidade tem o dever e não a faculdade de regularizar o uso, no parcelamento e na ocupação do solo, para assegurar o respeito aos padrões urbanísticos e o bem-estar da população.
3. As administrações municipais possuem mecanismos de autotutela, podendo obstar a implantação imoderada de loteamentos clandestinos e irregulares, sem necessitarem recorrer a ordens judiciais para coibir os abusos decorrentes da especulação imobiliária por todo o País, encerrando uma verdadeira *contraditio in terminis* a Municipalidade opor-se a regularizar situações de fato já consolidadas.
4. A ressalva do § 5º do art. 40 da Lei 6.766/99, introduzida pela lei 9.785/99, possibilitou a regularização de loteamento pelo Município sem atenção aos parâmetros urbanísticos para a zona, originariamente estabelecidos. Consoante a doutrina do tema, há que se distinguir as exigências para a implantação de loteamento das exigências para sua regularização. Na implantação de loteamento nada pode deixar de ser exigido e executado pelo loteador, seja ele a Administração Pública ou o particular. Na regularização de loteamento já implantado, a lei municipal pode dispensar algu-

<sup>19</sup> Temas de Direito Urbanístico, 4/ São Paulo: Imprensa Oficial do Estado: Ministério Público do Estado de São Paulo, 2005. p. 203-213.

mas exigências quando a regularização for feita pelo município. A ressalva somente veio convalidar esse procedimento, dado que já praticado pelo Poder Público. Assim, com dita ressalva, restou possível a regularização de loteamento sem atenção aos

parâmetros urbanísticos para a zona. Observe-se que o legislador, no caso de regularização de loteamento pelo município, podia determinar a observância dos padrões urbanísticos e de ocupação do solo, mas não o fez. Se assim foi, há de entender-se que não desejou de outro modo mercê de o interesse público restar satisfeito com uma regularização mais simples. Dita exceção não se aplica ao regularizador particular. Esse, para regularizar o loteamento, há de atender a legislação vigente.

5. O Município tem o poder-dever de agir para que o loteamento urbano irregular passe a atender o regulamento específico para a sua constituição.

6. Se ao Município é imposta, *ex lege*, a obrigação de fazer, procede a pretensão deduzida na ação civil pública, cujo escopo é exatamente a imputação do *facere*, às expensas do violador da norma urbanístico-ambiental.

Recurso especial provido.

STJ - RECURSO ESPECIAL: REsp 448216 SP 2002/0084523-8, PRIMEIRA TURMA Relator: Ministro LUIZ FUX, Julgamento: 13/10/2003.

A regularização fundiária deve ser ponderada de acordo com o caso concreto. O Princípio da Proporcionalidade deve ser aplicado sopesando-se o rigor de cumprimento às normas e às restrições urbanísticas voltadas ao alcance de um meio ambiente saudável à coletividade e o necessário esforço dos poderes públicos no sentido de assegurar o direito de moradia e a inclusão social, respeitando-se, assim, os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, voltados, entre outros aspectos, à construção de uma sociedade livre, justa e igualitária, empreendendo esforços à erradicação da pobreza, das desigualdades sociais e regionais.<sup>20</sup>

### **Da metragem mínima admissível à regularização fundiária em loteamentos populares.**

A Lei n. 11.977 omite-se no tocante à definição da metragem mínima de lote admissível de regularização fundiária em loteamentos de baixa renda. Traz, em seu art. 59, III, o limite máximo dos lotes ou a fração ideal, que não podem ser superiores a 250m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados) .

Quanto à metragem mínima, de acordo com a previsão da Lei do Parcelamento do Solo (L.6.766/79):

<sup>20</sup> conforme art. 2º, incs. I e III, da CRFB/88.

Art. 4º - Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:

II - os lotes terão área mínima de 125 m<sup>2</sup> (cento e vinte e cinco metros quadrados) e frente mínima de 5 (cinco) metros, **salvo quando** a legislação estadual ou municipal determinar maiores exigências, ou quando o **loteamento se destinar a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes;** (grifou-se)

Percebe-se, pois, que os Municípios poderão estabelecer em seus planos diretores a área mínima dos lotes, mesmo que inferior a 125m<sup>2</sup>, quando se destinar à urbanização específica ou à edificação habitacional de interesse social. Afinal, a metragem de 125m<sup>2</sup> pode ser utópica e inaplicável frente à realidade brasileira, principalmente se tratando de loteamentos populares consolidados. A título exemplificativo, o Município de Recife, conforme a Lei n. 16.113/95, fixou em 40m<sup>2</sup> o mínimo a ser permitido para a criação de ZEIS:

Art. 11 - Os novos lotes resultantes dos planos urbanísticos ou de remoção, deverão ser área mínima de 40m<sup>2</sup>.<sup>21</sup>

A Procuradora do Município de Porto Alegre Clarissa Bohres auferiu metragem semelhante quanto ao mínimo habitacional no caso referente ao tamanho da unidade habitacional na capital gaúcha:

Sobreleva observar que, nesta capital, uma unidade habitacional apresenta um custo médio<sup>7</sup> de R\$ 24.600,00 (vinte e quatro mil e seiscentos reais) (valor correspondente a uma casa com dois quartos, sala, cozinha e banheiro), com área, em média, de 42 m<sup>2</sup> e acabamento de padrão aceitável para o clima da região, sendo exemplo de tal tipologia os sobrados instalados no Loteamento Pôr-do-Sol, localizado na Avenida A. J. Renner, 1280, não computada aí a infra-estrutura [...].<sup>22</sup>

Por sua vez, a Lei municipal de Belo Horizonte n. 8.137/2000, referente ao Parcelamento e Ocupação do Solo, estabeleceu o lote mínimo em 40m<sup>2</sup>, retratando mais fielmente a realidade das vilas e favelas, favorecendo a regularização fundiária destas, excluindo no item II as destinadas a reassentamento:<sup>23</sup>

Art. 151 - Nas ZEIS-1 e nas ZEIS-3 os **lotes** deverão atender às condições básicas de habitabilidade, acesso e segurança, resguardando a **área mínima de 40 m<sup>2</sup>** (quarenta metro quadrados) e área máxima de 250 m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados), exceto: I - aqueles destinados à implantação de atividades institucionais

21 Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/legislacao/regularizacao-fundiaria/legislacao-municipal/prezeis-recife-pe/Lei16113DoPREZEIS.pdf>> Acesso em: 7 out. 2009

22 BOHRER, Clarissa Cortes Fernandes e CABISTANI, Luiz Homero. Delimitação do Conceito de Moradia: O atendimento aos desígnios do “Mínimo Existencial” e a questão dos custos de produção habitacional em Porto Alegre. Disponível em: <[www.anpm.com.br/fotos/artigos/artigo\\_dra\\_Clarissa.doc](http://www.anpm.com.br/fotos/artigos/artigo_dra_Clarissa.doc)> Acesso em: 7 nov. 2009.

23 Disponível em: <[http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/files.do?evento=download&urlArqPlc=quadro\\_zeis\\_aeis.pdf](http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/files.do?evento=download&urlArqPlc=quadro_zeis_aeis.pdf)> Acesso em: 20 nov. 2009

promovidas pelo Poder Público ou de uso coletivo, classificados nos Grupos I, II e III do Anexo X da Lei nº 7.166/96; e II - aqueles destinados a reassentamentos de famílias moradoras da ZEIS em questão, definidos quando da aprovação do parcelamento do solo da ZEIS.

Já o Decreto 44.667/2004<sup>24</sup>, referente ao Município de São Paulo, define a metragem mínima de 32m<sup>2</sup> de área útil por unidade habitacional, podendo ser de 24m<sup>2</sup> com possibilidade de ampliação:

Art. 37. A área de terreno vinculada à cada unidade habitacional do Conjunto Horizontal será de, no mínimo, 24,00m<sup>2</sup> (vinte e quatro metros quadrados) e de, no máximo, 80,00m<sup>2</sup> (oitenta metros quadrados).

[...]

Art. 39. As unidades habitacionais do Conjunto Horizontal deverão, ainda, observar:

I - área útil mínima igual a 32,00m<sup>2</sup> (trinta e dois metros quadrados);

Parágrafo único. A unidade poderá apresentar área útil inferior à estabelecida neste artigo, desde que observadas as seguintes condições:

I - unidade com área útil mínima de 24,00m<sup>2</sup> (vinte e quatro metros quadrados) e

possibilidade de ampliação;

[...]

Art. 76. Os lotes destinados à implantação de Habitação Unifamiliar serão dispostos de modo que a diferença entre a cota do terreno no fundo do lote e a cota do eixo da via seja de, no máximo, 6,00m (seis metros) e as seguintes características:

I - área mínima de 68,00m<sup>2</sup> (sessenta e oito metros quadrados), com frente mínima de 3,40m (três metros e quarenta centímetros) quando o desnível for de até 3,00m (três metros), admitindo-se redução para até 60,00m<sup>2</sup> (sessenta metros quadrados) quando se tratar de Plano Integrado;

II - área mínima de 80,00m<sup>2</sup> (oitenta metros quadrados), com frente mínima de 5,00m (cinco metros) quando o desnível for superior a 3,00m (três metros), admitindo-se redução para até 72,00m<sup>2</sup> (setenta e dois metros quadrados) quando se tratar de Plano Integrado.

Por sua vez, a Lei n. 1.272/2001<sup>25</sup> da Prefeitura do Município de Itapeverica da Serra, Estado de São Paulo.

24 Disponível em: <[http://www.sindusconsp.com.br/downloads/prodmercado/habpopular/legislacao/dec44667\\_260404.pdf](http://www.sindusconsp.com.br/downloads/prodmercado/habpopular/legislacao/dec44667_260404.pdf)> Acesso em: 20 nov. 2009.

25 Disponível em: <[http://www.itapeverica.com/gov2/planodiretorbf/lei1272\\_01.pdf](http://www.itapeverica.com/gov2/planodiretorbf/lei1272_01.pdf)> Acesso em: 20 out. 2009

**Artigo 8º** - Do perímetro das Zonas Especiais e Ordinárias:

I. São instituídas 2 (duas) zonas tipo (ZEIS 2) Zona Especial de Interesse Social, cujos perímetros são indicados nos mapas 3 e 4 do Plano Diretor de Bairro, sendo a (ZEIS 2 CL) **destinada ao remanejamento** de famílias habitantes de área ocupada irregularmente na rua Cerro Largo – Jardim Branca Flor e a (ZEIS 2 CA) destinada ao remanejamento de famílias habitantes de área ocupada irregularmente na rua Pereira Barreto – Recreio Campestre, cujos parâmetros urbanísticos são descritos nos artigos 14 e 15 desta Lei;

O Art.14, II, desta Lei estabelece as diretrizes para essa ZEIS de reassentamento: "d) Os lotes da (ZEIS 2CL) terão tamanho mínimo de 90 m<sup>2</sup> (noventa metros quadrados);"

No caso de Santo André, adotam-se padrões mínimos para lotes (40m<sup>2</sup>) e para vias (4m de largura), o que significou, em muitos casos, o reparcelamento de parte significativa dos assentamentos.<sup>26</sup>

A Lei Complementar n. 152/06 de Osasco (SP) estabelece o tamanho mínimo dos lotes em 42m<sup>2</sup> ou 60m<sup>2</sup>, conforme as condições expressas:

**Art. 17** Os lotes decorrentes do parcelamento de Empreendimentos de Habitação de Interesse Social, terão necessariamente as seguintes dimensões:

I - fica definida, para a habitação unifamiliar, a dimensão do lote em 60m<sup>2</sup> (sessenta metros quadrados), podendo sofrer variação em 10% (dez por cento) menos, a critério da Comissão de Avaliação e Aprovação para a implantação de HIS e HMP, estabelecida na Subseção I, da Seção IV desta Lei Complementar;

II - admite-se o parcelamento em lotes de 42m<sup>2</sup> (quarenta e dois metros quadrados), quando estes forem destinados aos ocupantes de área de risco, desadensamento ou que interfiram na implantação de obras públicas, ou inseridos em programa habitacional do Município;

III - admite-se para habitação multifamiliar a dimensão mínima do lote de 60 m<sup>2</sup> (sessenta metros quadrados) e máxima de até 120m<sup>2</sup> (cento e vinte metros quadrados) vinculados ao Plano e Projeto Integrado de Edificação;

Quanto às áreas construídas, a mesma lei define o seguinte:

**Art. 19** A HIS deverá atender aos seguintes parâmetros construtivos:

I - a área construída da unidade habitacional unifamiliar terá 30m<sup>2</sup> (trinta metros quadrados) de área mínima e 90m<sup>2</sup> (noventa metros quadrados) de área máxima;

26 CARDOSO, Adauto Lúcio. Avanços e desafios na experiência brasileira de urbanização de favelas. Disponível em: <[http://web.observatoriodasmegropoles.net/download/cm\\_artigos/cm17\\_100.pdf](http://web.observatoriodasmegropoles.net/download/cm_artigos/cm17_100.pdf)> Acesso em: 20 out. 2009.



II - a área útil da unidade habitacional multifamiliar horizontal e vertical terá 24m<sup>2</sup> (vinte e quatro metros quadrados) de área mínima e 55m<sup>2</sup> (cinquenta e cinco metros quadrados) de área máxima;

**Art. 26** A Habitação de Mercado Popular deverá ainda atender aos seguintes parâmetros construtivos:

I - a área construída da unidade habitacional unifamiliar terá, no mínimo, 30m<sup>2</sup> (trinta metros quadrados);

II - a área útil da unidade habitacional multifamiliar horizontal e vertical terá, no mínimo, 24m<sup>2</sup> (vinte e quatro metros quadrados) e, no máximo, 70m<sup>2</sup> (setenta metros quadrados);

Atualmente, conforme normativo da Caixa Econômica Federal, o mínimo do tamanho da construção pode chegar a 32m<sup>2</sup>, como é referido abaixo:

### **3.10.1 ESPECIFICAÇÃO DAS UNIDADES HABITACIONAIS**

**3.10.1.1** As unidades habitacionais apresentam tipologia de casas térreas ou apartamentos.

**3.10.1.2** Tipologia mínima apresentada para casa térrea:

02 quartos, sala, cozinha, banheiro e área de serviço;

área útil mínima de 32 m<sup>2</sup>.

**3.10.1.3** Tipologia mínima apresentada para apartamento:

02 quartos, sala, cozinha, banheiro e área de serviço;

área útil mínima de 37 m<sup>2</sup>.

**3.10.1.4** Os projetos observam especificação técnica mínima disponível no endereço: <http://www.gepar.mz.caixa/>

Algumas leis municipais do Estado de Santa Catarina tratam do assunto, ora limitando o lote, ora limitando as áreas de construção ou ainda fixando a área útil a ser respeitada.

O Município de Criciúma é um dos Municípios que atribui ao lote tamanho mínimo mais elevado, prevendo no capítulo VI da Lei 3.901/99 – referente ao parcelamento do solo:

Art. 34 Nos loteamentos populares os lotes terão área mínima de 200 m<sup>2</sup> (duzentos metros quadrados) e testada mínima de 9 m (nove metros).

Enquanto os Municípios de Chapecó (SC)<sup>27</sup> e Blumenau fixaram o limite mínimo do lote para habitação popular em 125m<sup>2</sup>. A lei ordinária n. 7208 de 14 de dezembro de 2007 de Blumenau dispõe sobre os critérios para delimitação das zonas de especial interesse social – ZEIS, e cria o plano habitacional de interesse social,<sup>28</sup>:

Art. 17 O Plano Urbanístico Específico para Produção de Lotes ou Habitação Popular - PUELHP deverá conter, no mínimo, as seguintes características:

I - índices urbanísticos do lote com:

- a) coeficiente de aproveitamento máximo de 2 (dois);
- b) lote mínimo de 125,00m<sup>2</sup> cento e vinte e cinco metros quadrados);
- c) taxa de ocupação máxima de 70% (setenta por cento);

II - índice do sistema viário com gabarito mínimo de 8,00m (oito metros);

III - previsão de fontes de recursos.

§ 1º A infra-estrutura urbana exigida nos incisos I e II deste artigo refere-se aos projetos básicos e as intervenções urbanísticas necessárias à recuperação física da área, quando necessário, incluindo sistema de abastecimento de água e solução para o esgoto sanitário, drenagem de águas pluviais, coleta regular de resíduos sólidos, iluminação pública, sistemas de circulação de veículos e pedestres, tratamento adequado das áreas públicas, instalação de equipamentos sociais

O mesmo Município (de Blumenau) disciplinou exigências menos restritivas quanto ao tamanho das construções para beneficiar os atingidos pelas catástrofes climáticas ocorridas na região. Por meio da Lei Complementar n. 713/2009 instituiu o “Programa de Incentivo à construção de habitações populares de interesse social para atendimento às famílias de baixa renda atingidas pelas catástrofes ocorridas no município em novembro de 2008”:

Art. 6º As unidades habitacionais deverão possuir, no mínimo, **35m<sup>2</sup>, se casa térrea e 42m<sup>2</sup>**, se apartamento.

Já o Município de São José (SC) , amparado pela Lei n.3995/2003, apresenta outro critério, estabelecendo não a área mínima, mas a máxima das construções:

Art. 5º - **A área máxima** das unidades não pode ultrapassar as seguintes condições:

I- se unidades unifamiliares isoladas: **45,00 m<sup>2</sup>**;

27 LEI COMPLEMENTAR N. 153, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2002. Chapecó

28 Disponível em: <http://www.leismunicipais.com.br/cgi-local/showinglaw.pl>. Acesso em: 26 out. 2009

II- se unidades unifamiliares geminadas: 45,00 m2 por unidade;

III- se unidades multifamiliares, área privativa:

a) quando com 1 dormitório-----35,00 m2

b) quando com 2 dormitórios---- 40,00 m2

c) quando com 3 dormitórios---- 45,00 m2

Art. 12 - As unidades habitacionais de interesse social geminadas poderão ser em número de 03 (três) por lote ou gleba, sem obrigatoriedade de constituição de condomínio nos termos da Lei Federal 4591/64, desde que atendam aos demais limites de ocupação previstos no Plano Diretor e aos seguintes requisitos:

I- Ter uma fração ideal igual ou superior a 125,m2 por unidade,

II- Formar um conjunto arquitetônico único.

Em Florianópolis, a Lei Complementar n.278/2007 cria parâmetros construtivos mínimos para unidades habitacionais de interesse social de acordo com o art. 260 da Lei Complementar n.060/2000:

Aplicável aos seguintes Projetos:

1. Projeto Saco dos Limões;
2. Projeto Ponta do Leal - Lar Fabiano de Cristo, Monte Cristo;
3. Projeto Ponta do Leal - Jardim Atlântico;
4. Projeto Panaia, Carianos;
5. Projeto Vila do Arvoredo, Ingleses;
6. Projeto Vila Aparecida, Abraão;
7. Projeto Morro do Mocotó, Prainha;
8. Projeto PAR; Canasvieiras;
9. Projeto Chico Mendes, Monte Cristo; e
10. Projeto Morro da Caixa, Capoeiras.

Art. 2º Ficam criados os parâmetros construtivos específicos abaixo, para unidades habitacionais de interesse social localizadas nas áreas dos projetos descritos no art. 1º desta Lei Complementar:

**I - área útil privativa mínima de trinta e quatro metros quadrados;**

II - Dimensões mínimas:

- a) Primeiro Dormitório = oito metros quadrados, com menor lado de dois metros e quarenta centímetros;
- b) Segundo Dormitório = seis metros e cinquenta centímetros quadrados, com menor lado de dois metros e trinta centímetros;
- c) Sala = dez metros quadrados, com menor lado de dois metros e quarenta centímetros;
- d) Cozinha e Área de Serviço = cinco metros quadrado, com menor lado de um metro e sessenta centímetro, sendo a área de serviço delimitada por meia ou parede inteira;
- e) Banheiro = dois metros e cinquenta centímetros quadrados, com menor lado de um metro e vinte centímetros.

III - Pé direito mínimo de dois metros e vinte centímetros para banheiro, cozinha e Área de serviço;

IV - Pé direito mínimo de dois metros e quarenta centímetros para demais áreas;

V - Mínimo de duas vagas de estacionamento para cada três unidades habitacionais.

Verifica-se do estudo comparado que o tema é extremamente tormentoso, não havendo uniformidade de tratamento pelos diferentes Municípios analisados. Desta forma, na ausência de outros critérios específicos a serem utilizados, para regularização de unidades habitacionais populares, identificamos, pela média dos critérios adotados nas leis investigadas, a metragem mínima de lote fixada em 40m<sup>2</sup> como passível de regularização com dispensa de reassentamento, sendo a metragem mínima para construções de baixa renda aquele estabelecido pela CEF, fixado em 32m<sup>2</sup> e 37m<sup>2</sup>, conforme a orientação técnica que norteia os projetos do governo federal, visto o exposto acima, tudo obviamente acompanhado da melhoria ambiental exigida na lei 11.977, bem como das obras complementares de infraestrutura como, por exemplo, a implantação de redes de saneamento básico em vista da impossibilidade de instalação dos sistemas individuais de esgoto sanitário dada a restrita dimensão dos lotes.

Na hipótese de reassentamentos, as dimensões mínimas indicadas para os lotes em razão da pesquisa ficou fixada, pela média, em 100m<sup>2</sup>, em vista do interesse na mais adequada implantação dos equipamentos de infraestrutura necessários à correta urbanização e sustentabilidade do novo parcelamento.

## **5. Compensações urbanísticas e ambientais, na forma da legislação vigente**

Quanto à regularização fundiária de interesse específico, em conformidade com o disposto nos art.61-63 da Lei 11.977/2009, após o projeto ser submetido à aprovação Municipal e realizado o licenciamento ambiental e urbanístico, a autoridade licenciadora poderá exigir compensações urbanísticas e ambientais, que nada mais são do que melhoramentos no entorno do lote que beneficiarão o residente e a coletividade.

Os parâmetros urbanísticos e ambientais devem estar de acordo com as características da ocupação e da área ocupada (art. 54).

Mesmo as áreas de preservação permanente, como, por exemplo, as áreas de mananciais ocupadas antes de 2008, podem obter *licenciamento*, desde que as condições ambientais previstas no

parcelamento, experimentem melhorias ambientais e urbanísticas em função da intervenção provocada pela regularização (§ 1º e 2º, do art. 54).

Questões ambientais também poderão ser atendidas, mormente quando a área a ser regulada estiver situada em áreas de preservação ou de mananciais. Nestes casos, a proposta pode conter metas necessárias à melhoria, conservação ou preservação das condições naturais, evitando a poluição das águas e manutenção a cobertura florística, empregando todos os instrumentos necessários, inclusive as “compensações urbanísticas”<sup>29</sup>

Primeiramente, o propósito é superar as dificuldades da população de baixa renda, portanto as exigências e o projeto devem ser flexibilizados, considerando o Princípio Constitucional da “função social da propriedade”, relativizando o cumprimento das posturas urbanísticas e as prescrições ambientais, em atenção ao propósito da regularização, que é o de obter a *melhoria ou o aprimoramento* dos núcleos habitacionais consolidados.

As exigências devem levar em conta padrões ditados pela razoabilidade, observando, em primeiro lugar, a situação de fato e as peculiaridades próprias e intrínsecas de cada região e, sempre que viável, deve ser exigida a contrapartida por meio de “compensações urbanísticas e ambientais”, com o destaque de áreas e espaços próximos, que permitam a implantação de praças e parques, formas de reparar o dano ou indenização.

As normas que estão relacionadas a essas compensações são:

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

POLITICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – LEI N. 6938/81

SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO – LEI N. 9.985/00

REGULAMENTO DA LEI N. 9.985/00 PELO DECRETO N. 4.340/02

RESOLUÇÕES CONAMA N.S 010/87 E 02/96

#### **4 Considerações Finais**

No tocante aos itens abordados, a título de esclarecimento da lei 11.977/09, vimos que:

<sup>29</sup> SALLES, Venício. Usucapião administrativa - Lei 11.977, de 2009. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/biblioteca/regularizacao-fundiaria/textos-diversos/artigo%20Venicio%20Salles.pdf>> Acesso em: 25 set. 2009.

1. A legitimação da posse é a forma de adquirir a propriedade extrajudicialmente, por meio de registro, respeitado o disposto no art.60 da referida lei.
2. Zona Especial de Interesse Social são as áreas previstas em plano urbanístico específico, destinadas à população de baixa renda, com intuito de melhorar e regularizar a condição habitacional de determinada localidade.
3. Regularização Fundiária de Interesse Social é a que pode ser feita desde que identificados um dos três casos: 1. ocupações que cumpram as exigências do usucapião constitucional previsto no art. 183; 2. que a área a ser demarcada esteja situada em zona de interesse social - ZEIS, assim prevista em lei municipal ou no plano diretor; ou 3. áreas declaradas pelo Poder Público de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social.
4. Regularização Fundiária de Interesse Específico é a assim constatada pela autoridade Municipal, Estadual ou Federal, que não se enquadra como de interesse social, mas visa a prestigiar a população de baixa renda e gerenciar a organização urbana.
5. Assentamentos Consolidados e redução de critérios urbanístico - A redução é cabível para proporcionar a regularização de loteamento totalmente implantado, demonstrado inviável o seu desfazimento. Os valores de área de uso público e tamanho do lote variam conforme as peculiaridades do local. Propomos como diretriz mínima de área de lote e de área construída passíveis de regularização, enquanto não devidamente regulamentada a referida lei, respectivamente, 40m<sup>2</sup> em relação ao primeiro e o estabelecido pela CEF: 32m<sup>2</sup> para casas térreas e 37m<sup>2</sup> para apartamento, no tocante ao segundo, fixando-se, ainda, a metragem mínima dos lotes, na hipótese de regularização fundiária via reassentamentos em outra área, pela média, em 100m<sup>2</sup>.
6. Compensações Urbanísticas e Ambientais devem ser implementadas, como a criação de praças e parques, formas de conservar ou preservar a natureza e diminuir a poluição, colaborando com o melhoramento da qualidade de vida da área.

## 5.3 PESQUISA N. 57/11 - COMARCA DE ITAPIRANGA - DATA: 13/6/2011

PARCELAMENTO DO SOLO - LOTEAMENTO CLANDESTINO  
- REGULARIZAÇÃO - PODER-DEVER DO MUNICÍPIO - ATO  
ADMINISTRATIVO- POSSIBILIDADE DE COMPENSAÇÃO EM  
OUTRA ÁREA FORA DOS LIMITES DO PARCELAMENTO.

### Questionamento

Representantes do Município de Itapiranga trouxeram ao conhecimento desta Promotoria de Justiça a existência de um loteamento clandestino (não registrado), situado nesta cidade, no intuito de proceder-se à sua regularização.

No local, não foi respeitado o disposto no art. 8º, I, da Lei Estadual 6.063/82 (o qual prevê que as áreas destinadas a sistema de circulação, implantação de equipamento urbano e comunitário e espaços livres de uso público não poderão ser inferiores a 35% da gleba), sendo que todos os lotes já possuem construções, não havendo espaços livres de uso comum, além das ruas que foram abertas.

Sabendo que “os padrões urbanísticos para a hipótese de regularização poderão ser menos rigorosos que os exigidos por ocasião da aprovação do empreendimento, nos termos do art. 40 da Lei 6766/79” (STJ, REsp 448216/SP), pergunto se é possível a regularização de referido loteamento, pelo Município, nas condições em que se encontra, isto é, sem o cumprimento da exigência legal de 35% de áreas de uso comum.

Se for afirmativa a resposta, é necessária a edição de decreto ou lei municipal para realizar essa regularização? Ou de que forma ela deve ser realizada?

Caso não possam ser reduzidos os 35%, é possível, então, ser feita a compensação do percentual faltante em gleba diversa daquela onde foi realizado o loteamento? De que forma?

### Resposta

Segundo Diógenes Gasparini,<sup>30</sup> “o parcelamento, loteamento ou desmembramento, é clandestino na medida em que o Poder Público competente (Município ou Distrito Federal) para examinar e, se for o caso, aprovar o plano, dele não tem, nesse sentido, qualquer conhecimento oficial”.

<sup>30</sup> GASPARINI, Diogenes. O município e o parcelamento do solo. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1988. p. 129.

Assim, por se encontrar ao arrepio da lei, o projeto de tal loteamento não observa os requisitos urbanísticos necessários para a sua implantação, como as áreas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário.<sup>31</sup>

Nesse prisma, reza o art. 8º, inc. I, da Lei Estadual n. 6.063/82 que:

Art.8º Os projetos de loteamento de que trata a presente Lei deverão atender aos seguintes requisitos:

I - as áreas destinadas a sistema de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário e espaços livres de uso público, não poderão ser inferiores a 35% (trinta e cinco por cento) da gleba.

[...]

Desse modo, tratando-se de loteamento clandestino, tem o Município<sup>32</sup> o poder-dever de proceder a essa regularização, de acordo com o que preveem as jurisprudência do STJ, a saber:

RECURSO ESPECIAL. DIREITO URBANÍSTICO. LOTEAMENTO IRREGULAR. MUNICÍPIO. PODER-DEVER DE REGULARIZAÇÃO.

1. O art. 40 da lei 6.766/79 deve ser aplicado e interpretado à luz da Constituição Federal e da Carta Estadual.

2. A Municipalidade tem o dever e não a faculdade de regularizar o uso, no parcelamento e na ocupação do solo, para assegurar o respeito aos padrões urbanísticos e o bem-estar da população.

3. As administrações municipais possuem mecanismos de autotutela, podendo obstar a implantação imoderada de loteamentos clandestinos e irregulares, sem necessitarem recorrer a ordens judiciais para coibir os abusos decorrentes da especulação imobiliária por todo o País, encerrando uma verdadeira *contraditio in terminis* a Municipalidade opor-se a regularizar situações de fato já consolidadas.

4. A ressalva do § 5º do art. 40 da Lei 6.766/99, introduzida pela lei 9.785/99, possibilitou a regularização de loteamento pelo

31 Conforme art. 4º da Lei 6.766/1979.

32 Conforme art. 40 da Lei 6.766/1979: A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, se desatendida pelo loteador a notificação, poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes.

§ 1º - A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, que promover a regularização, na forma deste artigo, obterá judicialmente o levantamento das prestações depositadas, com os respectivos acréscimos de correção monetária e juros, nos termos do § 1º do art. 38 desta Lei, a título de ressarcimento das importâncias despendidas com equipamentos urbanos ou expropriações necessárias para regularizar o loteamento ou desmembramento.

§ 2º - As importâncias despendidas pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, para regularizar o loteamento ou desmembramento, caso não sejam integralmente ressarcidas conforme o disposto no parágrafo anterior, serão exigidas na parte faltante do loteador, aplicando-se o disposto no art. 47 desta Lei.

§ 3º - No caso de o loteador não cumprir o estabelecido no parágrafo anterior, a Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, poderá receber as prestações dos adquirentes, até o valor devido.

§ 4º - A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, para assegurar a regularização do loteamento ou desmembramento, bem como o ressarcimento integral de importâncias despendidas, ou a despendido, poderá promover judicialmente os procedimentos cautelares necessários aos fins colimados.

§ 5º - A regularização de um parcelamento pela Prefeitura Municipal, ou Distrito Federal, quando for o caso, não poderá contrariar o disposto nos arts. 3º e 4º desta Lei, ressalvado o disposto no § 1º desse último.



Município sem atenção aos parâmetros urbanísticos para a zona, originariamente estabelecidos. Consoante a doutrina do tema, há que se distinguir as exigências para a implantação de loteamento das exigências para sua regularização. Na implantação de loteamento nada pode deixar de ser exigido e executado pelo loteador, seja ele a

Administração Pública ou o particular. Na regularização de loteamento já implantado, a lei municipal pode dispensar algumas exigências quando a regularização for feita pelo município. A ressalva somente veio convalidar esse procedimento, dado que já praticado pelo Poder Público. Assim, com dita ressalva, restou possível a regularização de loteamento sem atenção aos parâmetros urbanísticos para a zona. Observe-se que o legislador, no caso de regularização de loteamento pelo município, podia determinar a observância dos padrões urbanísticos e de ocupação do solo, mas não o fez. Se assim foi, há de entender-se que não desejou de outro modo mercê de o interesse público restar satisfeito com uma regularização mais simples. Dita exceção não se aplica ao regularizador particular. Esse, para regularizar o loteamento, há de atender a legislação vigente.

5. O Município tem o poder-dever de agir para que o loteamento urbano irregular passe a atender o regulamento específico para a sua constituição.

6. Se ao Município é imposta, ex lege, a obrigação de fazer, procede a pretensão deduzida na ação civil pública, cujo escopo é exatamente a imputação do facere, às expensas do violador da norma urbanístico-ambiental. Recurso especial provido. (REsp 448216 / SP, PRIMEIRA TURMA, RECURSO ESPECIAL, Relator Ministro LUIZ FUX, julgado em 14/10/2003, DJ 17/11/2003).

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE. NÃO OCORRÊNCIA DE CERCEAMENTO AO DIREITO DE AMPLA DEFESA E AO CONTRADITÓRIO. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTS. 302, III, 331, § 2º, 332, 333, I E II DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA N. 211 DO STJ. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LOTEAMENTO IRREGULAR. MUNICÍPIO. PODER-DEVER. ART. 40 DA LEI 6.766/79. PRECEDENTES DO STJ.

1. Hipótese em que o Ministério Público do Estado de São Paulo ajuizou ação civil pública contra o Município, a Associação de Ocupantes e dois sócios, objetivando a regularização do loteamento, que foi julgada procedente para condenar os requeridos à realização de obras necessárias à infra-estrutura do loteamento irregular, dentre outras cominações.

2. A ausência de prequestionamento dos dispositivos legais tidos como violados (302, III, 331, § 2º, 332, 333, I e II do Código de Processo Civil) torna inadmissível o recurso especial. Incidência das Súmulas 282/STF e 211/STJ.

**3. É pacífico o entendimento desta Corte Superior de que o Município tem o poder-dever de agir para fiscalizar e regularizar loteamento irregular, pois é o responsável pelo parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, atividade essa que é vinculada, e**

**não discricionária.** Precedentes: REsp 432.531/SP, 2ª Turma, Rel. Min. Franciulli Netto, DJ de 25.4.2005; REsp 448.216/SP, 1ª Turma, Rel. Min. Luiz Fux, DJ de 17.11.2003; REsp 131.697/SP, 2ª Turma, Rel. Min. João Otávio de Noronha, DJ de 13.6.2005.

Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, não provido.

(STJ. REsp 1170929 / SP, PRIMEIRA TURMA, Relator Ministro BENEDITO GONÇALVES, julgado em 20/05/2010, DJe 27/05/2010).

A propósito, o Guia do Parcelamento do Solo Urbano<sup>33</sup> já se posicionou sobre o tema:

Considerando as inúmeras variáveis a serem sopesadas (temporalidade, localização, características das ocupações..), a pertinência da regularização do loteamento ou a opção pelo desfazimento deverão ser analisadas pelo Município, conforme o caso concreto, muito embora o STJ venha entendendo que o Município tenha o poder-dever de agir no sentido de regularizar o loteamento urbano ocorrido de modo clandestino ou irregular, para impedir o uso ilegal do solo, sendo o exercício dessa atividade obrigatório e ato vinculado (REsp 194732/SP e REsp 124714/SP).

No que diz respeito à realização desse procedimento sem a observância dos requisitos urbanísticos previstos na legislação, há possibilidade, em não havendo condições de instituir o percentual de 35% (trinta e cinco por cento) na área que compõem o próprio parcelamento, de se compensar fora dos seus respectivos limites.

Em relação às áreas verdes e de uso comunitário, compreende-se importante a verificação da possibilidade e necessidade de proceder-se tais exigências em loco ou mediante compensação em outras áreas urbanas, recomendando-se a análise, com razoabilidade, conforme o caso concreto, em vista das inúmeras variáveis possíveis (ex.: pré-existência de tais áreas no entorno, situação urbana consolidada, [...])<sup>34</sup>

Na mesma linha, o Manual da Regularização Fundiária Plena<sup>35</sup> consigna o seguinte:

Os parâmetros urbanísticos devem seguir as disposições gerais do zoneamento da área que se encontra o loteamento, admitindo-se parâmetros especiais apenas nos casos em que o assentamento estiver inserido em ZEIS.

Deverão ser observadas as condicionantes ambientais estabelecidas em lei, como faixas de preservação permanente, preservação de vegetação significativa e compensação para o corte de árvores.

33 SANTA CATARINA. Ministério Público. Centro Operacional do Meio Ambiente. Guia do parcelamento do solo urbano: perguntas e respostas: consultas e modelos / Coordenado por Luís Eduardo Couto de Oliveira Souto. - Florianópolis: MPSC, 2010. p. 54-55.

34 Consoante consulta n. 70.2010.

35 BRASIL. Ministério das Cidades - Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Manual da Regularização Fundiária Plena/ Coordenação Geral: Celso Santos Carvalho e outros, 2009. Ministério das Cidades. Brasília, p. 126.

Quando a ocupação estiver consolidada e não for possível atender às disposições ambientais, deverão ser buscadas alternativas compensatórias no órgão ambiental. Havendo, por exemplo, **insuficiência de percentual de áreas verdes, poderá ser destinada como alternativa outra área no entorno, fora dos limites do parcelamento.**

Dessa feita, para fins de regularização fundiária, admite-se a instituição de padrões menos rigorosos “*que os exigidos por ocasião da aprovação do empreendimento, nos termos do art. 40 da lei 6.766/19 (REsp. 448216/SP)*”.<sup>36</sup>

Nesse passo, o art. 52 da Lei n. 11.977/09 dispõe que se tratando de “*regularização fundiária de assentamentos consolidados anteriormente à publicação desta Lei, o Município poderá autorizar a redução do percentual de áreas destinadas ao uso público e da área mínima dos lotes definidos na legislação de parcelamento do solo urbano.*”

Quanto aos elementos constantes no projeto de regularização fundiária, devem ser respeitados pelo menos aqueles previstos no art. 51 do referido diploma legal, *in verbis*:

Art. 51. O projeto de regularização fundiária deverá definir, no mínimo, os seguintes elementos:

I – as áreas ou lotes a serem regularizados e, se houver necessidade, as edificações que serão relocadas;

II – as vias de circulação existentes ou projetadas e, se possível, as outras áreas destinadas a uso público;

III – as medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei;

IV – as condições para promover a segurança da população em situações de risco; e

V – as medidas previstas para adequação da infraestrutura básica.

§ 1o O projeto de que trata o caput não será exigido para o registro da sentença de usucapião, da sentença declaratória ou da planta, elaborada para outorga administrativa, de concessão de uso especial para fins de moradia.

§ 2o O Município definirá os requisitos para elaboração do projeto de que trata o caput, no que se refere aos desenhos, ao memorial descritivo e ao cronograma físico de obras e serviços a serem realizados.

§ 3o A regularização fundiária pode ser implementada por etapas.

Nessa esteira, no que se refere à realização do ato de regularização por meio de decreto, observa-se que, assim como ocorre no evento da aprovação,

<sup>36</sup> Guia do Parcelamento do solo, op. cit., p. 55

*“o ato do parcelamento pode ser vinculado por decreto ou portaria, visto que ‘cabe à lei municipal explicitar o procedimento para aprovação dos desmembramentos e loteamentos que mais atenda ao peculiar interesse do Município’”,<sup>37</sup> consubstanciado no art. 12 da Lei 6.766/1979.<sup>38</sup>*

Consoante Arnaldo Rizzardo,<sup>39</sup> *“entregue o projeto ao órgão encarregado, com os documentos antes descritos, no mesmo expediente onde exaram-se as diretrizes fundamentais, aguarda-se despacho decidindo quanto à aprovação”*.

A competência para legislar em matérias decorrentes do plano diretor será exercida por decreto ou ato administrativo.<sup>40</sup> Nesse diapasão, Hely Lopes Meirelles<sup>41</sup> esclarece que

as medidas administrativas decorrentes do **plano diretor serão concretizadas por decretos e atos do executivo inferiores**, nos limites da competência de cada órgão ou agente que os expedir, sujeitando-se ao controle judicial de legalidade se ofensivos de direito individual ou coletivo (mandado de segurança ou ação ordinária) ou lesivos ao patrimônio público (ação popular).

Portanto, compreende-se que o ato de regularização decorrerá de um ato administrativo vinculado, o que não quer dizer que deve ser especificamente mediante decreto ou portaria. Porém, há que se observar o que prevê a legislação municipal.

Pelo exposto, conclui-se que:

a) o loteamento clandestino é desconhecido oficialmente do poder público municipal, não respeitando, portanto, os requisitos urbanísticos necessários;

b) o Poder Público Municipal tem o poder-dever de realizar a regularização de loteamentos ilegais, não sendo mera faculdade de agir como prevê o art. 40 da Lei 6.766/1979, mas uma obrigação, tendo em vista ser aquele responsável pela fiscalização do parcelamento;

c) o ato de regularização decorrerá de um ato administrativo vinculado, o que não quer dizer que deve ser especificamente mediante decreto ou portaria.

37 REIKDAI, Sheila. Parcelamento do solo urbano: desmembramento. Disponível em: <<http://analgesi.co.cc/html/t3707.html>>. Acesso em: 17 jun. 2011.

38 Art. 12 - O projeto de loteamento e desmembramento deverá ser aprovado pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, a quem compete também a fixação das diretrizes a que aludem os artigos 6º e 7º desta Lei, salvo a exceção prevista no artigo seguinte.

39 Rizzardo, Arnaldo. Promessa de compra e venda e parcelamento do solo urbano: leis 6.766/1979 e 9.785/1999. 6. ed. rev. ampl. e atual. de acordo com o novo Código Civil - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003. p. 48.

40 Consulta 24.11

41 MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. 13. ed. atual. por Célia Maria Prendes e Márcio Schneider Reis. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 522.

Contudo, há que se observar o que prevê a legislação municipal.

d) finalmente, torna-se possível a regularização sem a observância dos 35%, admitindo-se parâmetros especiais, desde que o assentamento estiver inserido em Zona de Especial Interesse Social (ZEIS); podendo, ainda, haver compensação em outra área fora dos limites do loteamento.

#### **5.4 PESQUISA N. 31/2014 - COMARCA DE BRAÇO DO NORTE - DATA: 16/4/2014 - SIG: 05.2014.00009419-8**

PROGRAMA "LAR LEGAL" - RESOLUÇÃO N. 11/08-CM - INCLUSÃO DE BENEFICIÁRIOS NO PROGRAMA, ALÉM DAQUELES PERTENCENTES AO CADASTRO ÚNICO DO GOVERNO FEDERAL - POSSIBILIDADE - EXEGESE DO PROGRAMA "MINHA CASA MINHA VIDA - LEI N. 11.977/2009

**Paulo Antonio Locatelli**

Coordenador do Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente

#### **Questionamento**

Em reunião realizada nos autos do Inquérito Civil n. 06.2014.00003350-1, instaurado nesta Promotoria de Justiça que tem por objeto averiguar e acompanhar a implantação da Regularização Fundiária no Município de Braço do Norte/SC, a Promotora de Justiça informou as condições para a realização da regularização fundiária por meio do Projeto Lar Legal, e, na sequência, a empresa credenciada questionou acerca da inclusão de outros beneficiários no programa, além dos incluídos no CAD-único. Inclusive, a empresa informou que isso vem sendo feito em outras Comarcas, onde os incluídos no programa que não estão inscritos do CAD-único, em sua maioria, são de baixa renda, mas também há pessoas de condição financeira um pouco melhor, levando em consideração o valor venal do imóvel.

Dessa forma, questiona-se se é possível a inclusão de pessoas no programa Lar Legal que não estão inscritas no referido cadastro.

## Resposta

De saída, impende ressaltar que a Resolução n. 11/08-CM do TJ/SC, do Programa “Lar Legal”, foi editada com o fito de facilitar a regularização fundiária de populações de baixa renda, compreendida essa como uma finalidade intrínseca, em prestígio à necessidade de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182, *caput*, da CR).

Assim, a referida Resolução tem por objetivo proporcionar o acesso daquela parcela da população à propriedade e à cidadania - portanto, sob esse prisma ela deve ser invocada -, valendo-se dos princípios da celeridade, informalidade e instrumentalidade (art. 8º, § 3º da Resolução) -, configurando-se, desse modo, a aplicação restritiva do citado diploma.

Essa aplicação limitada da Resolução n. 11/08-CM deve-se à sua recepção pela Lei n. 11.977/09, que se propõe à regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, prescrevendo mecanismos e instrumentos que visam a maior inclusão social, auxiliando o acesso da garantia ao “direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”, conforme reza o art. 46 da mencionada Lei.

Como se observa, o Programa “Lar Legal” não diz expressamente a quem se dirige, mas, certamente, a vontade do legislador foi apenas direcioná-lo à população de baixa renda, não fazendo restrição à necessidade de constar no cadastro único do governo federal.

Em que pese a inscrição no cadastro único presumir ser a família de baixa renda, essa não é a única forma de aferição dessa condição, a qual poderá se dar mediante apresentação de documentação que revele a sua condição socioeconômica.

De mais a mais, para além da recepção acima citada, a Resolução n. 11/08-CM deve ser interpretada conjuntamente à Lei n. 11.977/09, que também estabelece normas para a regularização fundiária de interesse social. Tendo em vista o Programa “Lar Legal” possuir insuperáveis lacunas, deverá o intérprete, analogicamente, utilizar das disposições do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

Para tanto, a Lei n. 11.977/09 exige apenas a predominância da população

de baixa renda no local, como se pode inferir do art. 47 do citado diploma, que traz a seguinte conceituação:

Art. 47. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se:

[...]

VII - regularização fundiária de interesse social: regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados, **predominantemente, por população de baixa renda**, nos casos:

a) em que a área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, 5 (cinco) anos;

b) de imóveis situados em ZEIS; ou

c) de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social;

Para além disso, sugere-se ao órgão de execução fiscalizar o cumprimento do art. 59 da Lei n. 11.977/09, o qual obsta o favorecimento da legitimação da posse na regularização fundiária de famílias que já possuem outro imóvel, urbano ou rural, ou já foram favorecidas anteriormente com o expediente vertente, *in verbis*:

Art. 59. A legitimação de posse devidamente registrada constitui direito em favor do detentor da posse direta para fins de moradia.

§ 1o A legitimação de posse será concedida aos moradores cadastrados pelo poder público, desde que:

I - não sejam concessionários, foreiros ou proprietários de outro imóvel urbano ou rural;

II - não sejam beneficiários de legitimação de posse concedida anteriormente.

Essa previsão, por certo, constituirá uma precaução à entrada de pessoas que pretendem utilizar da regularização fundiária como subterfúgio à obtenção de lucro, dada a dissensão entre o valor do imóvel antes e após da sua execução.

Sendo assim, conclui-se pela possibilidade de inclusão de pessoas não pertencentes ao Cadastro Único do governo federal a projetos de regularização fundiária de interesse social fundados no Programa “Lar Legal”, uma vez que não há exigência para tanto no referido diploma, e na Lei n. 11.977/2009 (PMCMV).

Não obstante, frisa-se que na regularização fundiária, nestes termos, deve possuir apenas uma predominância de famílias de baixa renda, a qual

deverá ser aferida mediante um juízo de razoabilidade, como se pode inferir da legislação federal, as quais não poderão possuir outro imóvel, urbano ou rural, ou terem sido beneficiárias de legitimação da posse anterior.

Sendo essas as considerações, este Centro permanece à disposição dessa Promotoria de Justiça para as complementações e os esclarecimentos que se fizerem necessários.

Destaca-se que as informações técnico-jurídicas remetidas pelos Centros de Apoio não têm caráter vinculativo, conforme preceituam os arts. 33, II, da Lei n. 8.625/93 e 54, VI, da Lei Complementar Estadual n. 197/2000.



# 6 REPOSITÓRIO JURISPRUDENCIAL

## 6.1 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

STJ:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIIDE. NÃO OCORRÊNCIA DE CERCEAMENTO AO DIREITO DE AMPLA DEFESA E AO CONTRADITÓRIO. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTS. 302, III, 331, § 2º, 332, 333, I E II DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL.

AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA N. 211 DO STJ. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LOTEAMENTO IRREGULAR. MUNICÍPIO. PODER-DEVER. ART. 40 DA LEI 6.766/79. PRECEDENTES DO STJ.

1. Hipótese em que o Ministério Público do Estado de São Paulo ajuizou ação civil pública contra o Município, a Associação de Ocupantes e dois sócios, objetivando a regularização do loteamento, que foi julgada procedente para condenar os requeridos à realização de obras necessárias à infra-estrutura do loteamento irregular, dentre outras cominações.

2. A ausência de prequestionamento dos dispositivos legais tidos como violados (302, III, 331, § 2º, 332, 333, I e II do Código de Processo Civil) torna inadmissível o recurso especial. Incidência das Súmulas 282/STF e 211/STJ.

3. É pacífico o entendimento desta Corte Superior de que o Município tem o poder-dever de agir para fiscalizar e regularizar loteamento irregular, pois é o responsável pelo parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, atividade essa que é vinculada, e não discricionária.

Precedentes: REsp 432.531/SP, 2ª Turma, Rel. Min. Franciulli Netto, DJ de 25.4.2005; REsp 448.216/SP, 1ª Turma, Rel. Min. Luiz Fux, DJ de 17.11.2003; REsp 131.697/SP, 2ª Turma, Rel. Min. João Otávio de Noronha, DJ de 13.6.2005.

4. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, não provido.

(REsp 1170929/SP, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 20/05/2010, DJe 27/05/2010)

## RECURSO ESPECIAL. DIREITO URBANÍSTICO. LOTEAMENTO IRREGULAR.

### MUNICÍPIO. PODER-DEVER DE REGULARIZAÇÃO.

1. O art. 40 da lei 6.766/79 deve ser aplicado e interpretado à luz da Constituição Federal e da Carta Estadual.

2. A Municipalidade tem o dever e não a faculdade de regularizar o uso, no parcelamento e na ocupação do solo, para assegurar o respeito aos padrões urbanísticos e o bem-estar da população.

3. As administrações municipais possuem mecanismos de autotutela, podendo obstar a implantação imoderada de loteamentos clandestinos e irregulares, sem necessitarem recorrer a ordens judiciais para coibir os abusos decorrentes da especulação imobiliária por todo o País, encerrando uma verdadeira *contraditio in terminis* a Municipalidade opor-se a regularizar situações de fato já consolidadas.

4. A ressalva do § 5º do art. 40 da Lei 6.766/99, introduzida pela lei 9.785/99, possibilitou a regularização de loteamento pelo Município sem atenção aos parâmetros urbanísticos para a zona, originariamente estabelecidos. Consoante a doutrina do tema, há que se distinguir as exigências para a implantação de loteamento das exigências para sua regularização. Na implantação de loteamento nada pode deixar de ser exigido e executado pelo loteador, seja ele a Administração Pública ou o particular. Na regularização de loteamento já implantado, a lei municipal pode dispensar algumas exigências quando a regularização for feita pelo município. A ressalva somente veio convalidar esse procedimento, dado que já praticado pelo Poder Público. Assim, com dita ressalva, restou possível a regularização de loteamento sem atenção aos parâmetros urbanísticos para a zona. Observe-se que o legislador, no caso de regularização de loteamento pelo município, podia determinar a observância dos padrões urbanísticos e de ocupação do solo, mas não o fez. Se assim foi, há de entender-se que não desejou de outro modo mercê de o interesse público restar satisfeito com uma regularização mais simples. Dita exceção não se aplica ao regularizador particular. Esse, para regularizar o loteamento, há de atender a legislação vigente.

5. O Município tem o poder-dever de agir para que o loteamento urbano

irregular passe a atender o regulamento específico para a sua constituição.

6. Se ao Município é imposta, ex lege, a obrigação de fazer, procede a pretensão deduzida na ação civil pública, cujo escopo é exatamente a imputação do facere, às expensas do violador da norma urbanístico-ambiental.

5. Recurso especial provido.

(REsp 448216/SP, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 14/10/2003, DJ 17/11/2003, p. 204)

ADMINISTRATIVO - LOTEAMENTO INACABADO - RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DO MUNICÍPIO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - IMPUTAÇÃO POR AÇÃO DE REGRESSO À EMPRESA LOTEADORA.

1. É dever do município fiscalizar os loteamentos, desde a aprovação até a execução de obras.

2. A CF/88 e a lei de parcelamento do solo (Lei 6.766/79) estabelecem a solidariedade na responsabilidade pela inexecução das obras de infra-estrutura (art. 40).

3. Legitimidade do município para responder pela sua omissão e inação da loteadora.

4. Recurso especial provido.

(REsp 252.512/SP, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 25/09/2001, DJ 29/10/2001, p. 194)

TJRS:

REEXAME NECESSÁRIO. DIREITO PÚBLICO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PARCELAMENTO ILEGAL DO SOLO. REGULARIZAÇÃO DE LOTEAMENTO. Incontroversa a existência de loteamento irregular, tendo o loteador, já falecido, dividido área em lotes, vendendo-os sem o devido projeto de parcelamento, bem como as averbações de registros individualizados, ou, ainda, sem providenciar a infraestrutura do local. Responsabilidade dos sucessores na regularização do loteamento, custeando e promovendo as obras de infraestrutura mínimas exigidas pela legislação em vigor, bem como recuperando a

área degradada pelo acúmulo de dejetos provenientes do esgotamento cloacal das residências. Responsabilidade solidária da municipalidade em promover o adequado ordenamento territorial, de modo que deve regularizar o loteamento na inércia do loteador. Inteligência da Lei nº 6.766/79. CONFIRMARAM A SENTENÇA EM REEXAME NECESSÁRIO. UNÂNIME. (Reexame Necessário Nº 70056619679, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Laura Louzada Jaccottet, Julgado em 18/12/2013)

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. LOTEAMENTO IRREGULAR. REGULARIZAÇÃO DA ÁREA E INFRAESTRUTURA. RESPONSABILIDADE DO LOTEADOR E, SUBSIDIARIAMENTE, DO MUNICÍPIO. O responsável pela regularização do loteamento é o empreendedor. No entanto, tal encargo transfere-se subsidiariamente para o Poder Público, como decorrência do dever constitucional de fiscalização da ocupação do solo urbano e seu parcelamento - que abrange inclusive o poder-dever de embargar obra. Art. 30, VIII, da Constituição Federal c/c art. 40 da Lei Federal n. 6.766/79. Precedentes. Prazo para o cumprimento da medida que se mostra razoável. MULTA DIÁRIA. DESCABIMENTO QUANTO AO ENTE PÚBLICO. Embora, em tese, seja admissível a cominação de multa diária para fins do art. 461 e 461-A do CPC, sua aplicação acabaria por alcançar a sociedade e não o gestor que descumpra a decisão judicial. Apelo provido no tópico. APELO PARCIALMENTE PROVIDO. (Apelação Cível Nº 70042422154, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Kraemer, Julgado em 24/10/2013)

# 7 ANEXOS

## 7.1 RESOLUÇÃO LAR LEGAL

### RESOLUÇÃO CM N. 8 DE 9 DE JUNHO DE 2014.

Altera o Projeto “Lar Legal”, instituído pela Resolução n. 11-2008-CM de 11 de agosto de 2008.

**O CONSELHO DA MAGISTRATURA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SANTA CATARINA**, considerando:

que a legislação ordinária sobre aquisição, perda e função da propriedade imóvel deve ser vista como instrumento para a preservação da unidade interna e a coerência jurídica, em face dos objetivos constitucionais;

que a inviolabilidade do direito à propriedade merece ser dimensionada em harmonia com o princípio de sua função social;

que a atual função do Direito não se restringe a solucionar conflitos de interesses e a buscar segurança jurídica, mas visa a criar condições para a valorização da cidadania e a promoção da justiça social;

que uma das finalidades das normas jurídicas disciplinadoras do solo urbano é a proteção dos adquirentes de imóveis, especialmente os integrantes de loteamentos ou parcelamentos equivalentes;

que a Constituição da República, ao garantir o direito de propriedade, não estabeleceu outras limitações; assegura ao cidadão não apenas o acesso e a posse, mas a decorrente e imprescindível titulação, porque só com a implementação desse requisito torna-se possível seu pleno e adequado exercício;

que os fracionamentos não planejados nem autorizados administrativamente de forma expressa podem gerar fatos consolidados e irreversíveis, e as unidades fracionadas adquirir autonomia jurídica e destinação social compatível, com evidentes consequências na ordem jurídica;

o disposto na Lei n. 9.785/1999, que alterou o Decreto-Lei n. 3.365/1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis n. 6.015/1973 (registros públicos) e 6.766/1979 (parcelamento do solo urbano), com suas alterações posteriores;

as diretrizes do art. 2º da Lei n. 10.257/2001 (Estatuto das Cidades), especialmente do inciso XIV;

que a aquisição por desapropriação é admitida como originária, ou seja, sem registro imobiliário anterior;

a dispensa do título de propriedade para efeito do registro do parcelamento (art. 18, § 4º, da Lei n. 6.766/1979);

que a inexistência ou impossibilidade de apresentação do título anterior pode ser justificada pelo juízo (Provimento CGJSC n. 10/1981);

que eventual irregularidade no registro pode ser alvo de anulação em processo contencioso (art. 216 da Lei n. 6.015/1973);

a necessidade de os municípios regularizarem a ocupação de seu perímetro urbano ou periferia, com a realização de obras de infraestrutura que preservem o meio ambiente;

que a irregularidade fundiária retira das pessoas a qualidade de efetivos cidadãos incluídos na ordem jurídica e ofende os fundamentos da República estabelecidos no art. 1º da Constituição Federal e os objetivos elencados no art. 3º da Carta Magna, bem como impossibilita a concretização de vários direitos estabelecidos no art. 5º do mesmo diploma legal;

o disposto na Lei Estadual n. 16.342/2014, que alterou a Lei Estadual n. 14.675/2009 (Código Estadual do Meio Ambiente), especialmente nos arts. 122-A a 122-D ;

que é imprescindível a participação do Ministério Público do Estado de Santa Catarina, defensor constitucional dos interesses sociais, no deslinde de situações existentes,

## **RESOLVE:**

Art. 1º O reconhecimento do domínio sobre imóvel urbano ou urbanizado, integrante de loteamento ou desmembramento (fracionamento ou desdobro) não autorizado ou executado sem a observância das determinações do ato administrativo de licença, localizado em área urbana consolidada, implantada e integrada à cidade, excluídas as áreas de risco ambiental ou de preservação permanente definidas em lei, em favor de pessoas preponderantemente de baixa renda, poderá ser obtido conforme o disposto nesta resolução.

§ 1º Considera-se área urbana consolidada a parcela do território urbano com densidade demográfica considerável, malha viária implantada e, ainda, no mínimo, dois equipamentos de infraestrutura urbana (drenagem de águas pluviais, esgotamento sanitário, abastecimento de água, distribuição de energia elétrica, limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos) implantados, cuja ocupação, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, cinco anos, a natureza das edificações existentes, dentre outras situações peculiares, indique a irreversibilidade da posse e induza ao domínio.

§ 2º Para aferir a situação jurídica consolidada, serão suficientes quaisquer documentos hábeis a comprová-la, notadamente provenientes do Poder Público, especialmente do Município.

§ 3º Em se tratando de imóvel público ou submetido à intervenção do Poder Público, a obtenção do domínio pressupõe a existência de lei autorizadora.

§ 4º A declaração do domínio em favor do adquirente não isenta nem afasta qualquer das responsabilidades do proprietário, loteador ou do Poder Público, tampouco importa em prejuízo à adoção das medidas cíveis, criminais ou administrativas, cabíveis contra o faltoso.

Art. 2º Na hipótese de reconhecimento do domínio, na forma prevista nesta resolução, o juiz de direito poderá determinar o registro do parcelamento do solo, ainda que não atendidos os requisitos urbanísticos previstos na Lei n. 6.766/1979 ou em outros diplomas legais, aí incluído o plano diretor.

Parágrafo único. Quando a área do imóvel não coincidir com a descrição constante no registro imobiliário, o juiz poderá determinar a retificação com base na respectiva planta e no memorial descritivo apresentado, os quais, preferencialmente, deverão ser elaborados a partir do georreferenciamento ou sistema de informações geográficas de Santa Catarina (SIG@SC).

Art. 3º O pedido de reconhecimento do domínio do imóvel urbano ou urbanizado, em área urbana consolidada, poderá ser formulado ao juiz de direito com competência em registro público pelo município, pela associação de moradores, devidamente autorizada pelos representados, ou pelos interessados.

§ 1º O procedimento será especial de jurisdição voluntária, com preponderante incidência do princípio da celeridade, informalidade e instrumentalidade.

Art. 4º. A petição inicial deverá ser instruída com:

I - certidão atualizada da matrícula do imóvel objeto do loteamento ou desmembramento ou certidão

do registro de imóveis comprobatória de que não está registrado;

II - certidão negativa de ação real ou reipersecutória referente ao imóvel expedida pelo respectivo ofício do registro de imóveis;

III - certidão de ônus reais relativos ao imóvel;

IV - planta simplificada da área, com as respectivas divisas, acompanhada do memorial descritivo assinado por profissional habilitado e com a devida Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, que contenha:

a) descrição sucinta da área urbana consolidada, com as suas características, fixação da zona ou zonas de uso predominante e identificação e qualificação completa dos confrontantes e de seus cônjuges, se casados forem;

b) indicação e descrição precisa de cada lote objeto do loteamento ou desmembramento, com suas características e confrontações, localização, área, logradouro, número e de sua designação cadastral, se houver, com menção ao nome dos ocupantes e dos confrontantes internos;

c) indicação das vias e existentes e enumeração dos equipamentos urbanos, comunitários e serviços públicos ou de utilidade pública já existentes na área urbana consolidada;

d) indicação das áreas públicas que passarão ao domínio do município;

V - nome, domicílio, nacionalidade, estado civil, profissão, número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas do Ministério da Fazenda do proprietário, confrontantes e de seus cônjuges, se casados forem;

VI - cópia dos documentos pessoais e dos comprobatórios da compra e venda ou da titularidade da posse do imóvel;

VII - declaração dos órgãos competentes, preferencialmente municipais, de que não se trata de área de risco ambiental ou de preservação permanente definida em lei;

VIII - lei municipal autorizadora, na hipótese de imóvel público ou sob intervenção do Poder Público.

Parágrafo único Tratando-se de pedido formulado apenas pelos interessados, o município deverá ser intimado previamente para se manifestar no prazo de 10 (dez) dias, acerca de seus interesses, e integrar a lide como litisconsorte ativo.

Art. 5º. Devidamente instruído o pedido, o juiz deverá determinar a citação, por oficial de justiça, daqueles em cujo nome estiver registrada a área, bem como dos confinantes externos, e, por edital, com prazo de 30 (trinta) dias, dos eventuais interessados, para que apresentem resposta no prazo de 10 (dez) dias, na qual indiquem de forma clara e objetiva os pontos controvertidos, sob pena de se presumirem verdadeiros os fatos alegados na inicial e anuentes com o reconhecimento do domínio, assim como providenciar a intimação, pelo Correio, dos representantes da Fazenda Pública da União, do Estado e do Município para que manifestem interesse na causa.

Art. 6º Apresentada resposta, os interessados deverão ser ouvidos no prazo de 10 (dez) dias.

Parágrafo único. A impugnação parcial do pedido não impede o reconhecimento do domínio da parte incontroversa, podendo os lotes ou frações questionadas permanecer sob a titularidade do proprietário original, remetendo-se os interessados às vias ordinárias.

Art. 7º O juiz deverá sempre buscar a solução consensual dos eventuais pontos controvertidos para o reconhecimento do domínio;

Art. 8º O Ministério Público e os demais interessados poderão produzir as provas destinadas a demonstrar as suas alegações, mas ao juiz é lícito investigar livremente os fatos e ordenar de ofício a realização de quaisquer provas;

Art. 9º O Ministério Público deverá, obrigatoriamente, ser intimado pessoalmente de todos os atos do processo.

Art. 10. Havendo alteração na situação de posse durante a tramitação do processo o novo possuidor poderá substituir o requerente original no feito após a anuência dos interessados, a fim de que a sentença determine o registro do imóvel no nome daquele.

Art. 11. Na sentença que resolver o mérito do pedido de reconhecimento do domínio, o juiz não é obrigado a observar critério de legalidade estrita, podendo adotar em cada caso a solução que reputar mais conveniente ou oportuna.

§ 1º Na sentença que acolher o pedido dos interessados, o juiz deverá declarar adjudicada ou adquirida a propriedade dos imóveis pelos requerentes e incorporadas ao patrimônio público as vias e áreas públicas, sem prejuízo de eventuais direitos de terceiros ou isenção de responsabilidades dos proprietários, loteadores ou do Poder Público ou da adoção de outras medidas, cíveis, criminais ou administrativas, contra os faltosos.

§ 2º O juiz poderá indeferir o pedido quando perceber por parte dos autores fim especulativo ou outro que desvie o objetivo desta resolução.

§ 3º Quando deferido o pedido, o domínio deverá ser reconhecido, prioritariamente, em nome do casal ou da mulher.

Art. 12. A sentença que julgar procedente o pedido será transcrita, mediante mandado, no registro de imóveis.

Art. 13. O registro do domínio de que trata a presente resolução, observando-se o princípio da continuidade registral, independe da comprovação do pagamento de quaisquer tributos, inclusive previdenciários:

I - na abertura de matrícula para a área objeto do parcelamento do solo, se não houver;

II - no registro do parcelamento decorrente do reconhecimento do domínio; e

III - na abertura de matrícula para cada uma das parcelas resultantes do parcelamento.

Parágrafo único. A matrícula da área destinada a uso público deverá ser aberta de ofício, com averbação da respectiva destinação e, se for o caso, das limitações administrativas e restrições convencionais ou legais.

Art. 14. O registro poderá ser retificado ou anulado, parcialmente ou na totalidade, por sentença em processo contencioso, ou por efeito do julgado em ação de anulação ou de declaração de nulidade de ato jurídico, ou de julgamento sobre fraude à execução.

Parágrafo único. Se o juiz constatar que o registro ou algum ato autorizado por ele nos termos desta resolução é nulo ou anulável, determinará, fundamentadamente e de ofício, o seu cancelamento.

Art. 15. Tratando-se de reconhecimento do domínio requerido pelo município ou por adquirentes beneficiários da gratuidade da justiça, não serão devidas custas ou emolumentos notariais ou de registro ou recolhimento de valor ao Fundo de Reaparelhamento da Justiça decorrentes do registro do parcelamento do solo do primeiro registro de direito real constituído em favor destes e da primeira averbação da construção residencial existente no imóvel.

Art. 16. O Presidente do Tribunal de Justiça fica autorizado a firmar termos de cooperação, convênios e outros ajustes com os Estados e Municípios catarinenses para a implantação de políticas públicas relacionadas a esta resolução, com destaque para a regularização fundiária de interesse social; a legitimação da posse para fins de moradia, com o objetivo de conferir título de reconhecimento



de posse às famílias de baixa renda; e a demarcação urbanística que consiste em procedimento administrativo destinado à regularização fundiária, no afã de identificar os ocupantes e o tempo das respectivas posses.

Art. 17. Ficam revogadas as disposições contrárias, em especial a Resolução n. 11/2008-CM, de 11 de agosto de 2008.

Art. 18. Esta resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Nelson Schaefer Martins  
PRESIDENTE

## 7.2 MODELOS

### Observações:

- Não se aplica a Resolução n. 01/2014 – CM (Lar Legal) para Regularização Fundiária de Interesse Social em Áreas de Preservação Permanente nem para Regularização Fundiária de Interesse Específico;

- A Regularização Fundiária de Interesse Específico é residual, as situações que não se enquadram em interesse social podem ser regularizadas por interesse específico.

### 7.2.1 TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

#### Plano de Gestão a partir de Diagnóstico Socioambiental

INQUÉRITO CIVIL N. XXXXXXXXXXXXXXXX

**Objeto:** Plano de Gestão a partir de um Diagnóstico Socioambiental

#### TERMO DE COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA, neste ato representado por seu (sua) Promotor(a) de Justiça ....., titular da Promotoria de Justiça da Comarca de ....., subscritor do presente, doravante denominado COMPROMITENTE; e o **MUNICÍPIO DE .....**, pessoa jurídica de direito público interno, inscrito no CNPJ sob o n. ....., com sede na ....., neste ato representado por seu Prefeito Municipal, ....., e na presença de seu Procurador-Geral do Município, ....., doravante denominado COMPROMISSÁRIO, autorizados pelo § 6º do artigo 5º da Lei n. 7.347/85 e artigo 89 da Lei Complementar Estadual n. 197/2000, e

**Considerando** as funções institucionais do Ministério Público, previstas nos artigos 127 e 129 da Constituição Federal, artigos 26 e 27 da Lei Federal n. 8.625/93 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público) e artigos 82 e 83 da Lei Complementar Estadual n. 197/00 (Lei Orgânica Estadual do Ministério Público de Santa Catarina), de onde se extrai competir-lhe a defesa da ordem jurídica,

do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

**Considerando** a função do Ministério Público, como instituição responsável pelo zelo ao direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como da segurança coletiva, competindo-lhe a promoção de ações necessárias em defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, inclusive.

**Considerando** a possibilidade do Município, com base nos princípios da razoabilidade e proporcionalidade e fundamento na sua competência constitucional, promover a regularização fundiária sustentável, nos moldes do art. 30, inc. VIII da CRFB/88, procedendo no adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso e da ocupação do solo urbano, sendo possível a adoção de tratamento diferenciado para as ocupações situadas às margens dos cursos d'água em áreas urbanas consolidadas.

**Considerando** o tratamento diferenciado dado às áreas urbanas consolidadas não consideradas áreas de risco nem de relevante interesse ecológico, conforme o disposto nos art. 47, II, da Lei n. 11.977/09 e Enunciados de Delimitação de APPs em Área Urbana Consolidada do Ministério Público de Santa Catarina.

**Considerando** que o art. 9º da Resolução CONAMA 369/06 dispõe que a intervenção ou supressão de vegetação em APP para a regularização fundiária sustentável de área urbana poderá ser autorizada pelo órgão ambiental competente, observado o disposto na Seção I da referida Resolução, além dos seguintes requisitos e condições: (...) IV - localização exclusivamente nas seguintes faixas de APP: a) nas margens de cursos de água, e entorno de lagos, lagoas e reservatórios artificiais, conforme incisos I e III, alínea "a", do art. 3º da Resolução CONAMA n. 303, de 2002, e no inciso I do art. 3º da Resolução CONAMA n. 302, de 2002, devendo ser respeitadas faixas mínimas de 15 metros para cursos de água de até 50 metros de largura e faixas mínimas de 50 metros para os demais; b) em topo de morro e montanhas conforme inciso V, do art. 3º, da Resolução CONAMA n. 303, de 2002, desde que respeitadas as áreas de recarga de aquíferos, devidamente identificadas como tal por ato do poder público; c) em restingas, conforme alínea "a" do IX, do art. 3º da Resolução CONAMA n. 303, de 2002, respeitada uma faixa de 150 metros a partir da linha de preamar máxima; V - ocupações consolidadas, até 10 de julho de 2001, conforme definido na Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001 e Medida Provisória n. 2.220, de 4 de setembro de 2001.

**Considerando** o trabalho elaborado pelo Ministério Público de Santa Catarina, intitulado Enunciados de Delimitação de APPs em Áreas Urbanas Consolidadas, o qual ratifica e complementa as diretrizes da Resolução 369/06 em relação às intervenções possíveis e formas de regularização dessas áreas protegidas.

**Considerando** que a Lei Federal n. 11.977/09, ao instituir o Programa Minha Casa Minha Vida, em seu art. 54, §1º, admite a regularização fundiária de interesse social em áreas de preservação permanente, até 31 de dezembro de 2007, ocupadas por população predominantemente de baixa renda e inseridas em área urbana consolidada, desde que estudo técnico comprove que esta intervenção implica em melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular preexistente.

**Considerando** a importância da realização, pelo Município, para o efetivo controle e fiscalização de ocupações irregulares desses espaços protegidos, de um **plano de gestão a partir de um diagnóstico sócioambiental** visando a delimitação do espaço urbano a ser enquadrado como área urbana consolidada, decorrendo desse estudo, a definição da eventual existência de áreas de interesse ecológico relevante, bem como das áreas de risco, possibilitando o fornecimento de subsídios técnicos para a tomada de decisão administrativa ou judicial acerca das medidas alternativas a serem adotadas.

**Considerando** que a realização do diagnóstico sócioambiental e a definição da área urbana municipal consolidada, às margens dos cursos d'água, além das medidas acima declinadas, possibilitará a aplicação de instrumentos jurídicos introduzidos pelo Estatuto da Cidade, permitindo a regularização, quando possível, desses espaços territoriais, bem como o "congelamento" e a coibição

de novas ocupações irregulares em áreas urbanas e de expansão urbana, além da remoção de construções, em situações excepcionais e como medida extrema, ao resguardo da vida humana e do ordenamento e equilíbrio ecológico urbano.

**Considerando** a possibilidade, por intermédio desse mesmo diagnóstico, da implementação de uma política municipal preventiva voltada à gestão de riscos, mediante mapeamento dessas áreas, contendo cadastro de seus respectivos moradores, definição de prioridades e execução de intervenções estruturais e não estruturais, como elemento indispensável da gestão do solo e de uma política de desenvolvimento urbano, constituindo-se, portanto, um dever municipal, nos termos do artigos 30, inciso VIII, e 182 da Constituição Federal de 1988.

**Considerando** que o Centro de Apoio Operacional de Informações e Pesquisas (CIP) expediu o Parecer Técnico n. 34/2014/CIP/MPSC, indicando os elementos que devem compor um diagnóstico socioambiental, como consequência do teor dos Enunciados mencionados alhures.

**Considerando**, a possível existência, de ocupações às margens de rios, em áreas de risco no território do Município de \_\_\_\_\_, portanto, impróprias para moradia, submetendo uma parcela da população a uma inserção precária e vulnerável na cidade, propiciando a ocorrência de sérios danos, por ocasião dos períodos chuvosos mais intensos, tal como a integridade física da população.

**Considerando** a existência e plena funcionalização do Sistema Municipal de Meio Ambiente (SISMUMA) composto pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente, Fundo Municipal de Meio Ambiente e Órgão Ambiental Capacitado, unidade capaz do planejamento e execução da Administração Pública local.

**Considerando** a deficiência de controle e fiscalização, pelo Município, de construções em áreas de preservação permanente urbanas e, por conseguinte, não edificante, nos moldes e exigências previstas no art. 4º. Lei n. 12.651/12 (Código Florestal Brasileiro) e art. 4º, inc. III, da Lei n. 6.766/79, afora, principalmente, a realidade histórica de urbanização das cidades do Estado de Santa Catarina, iniciadas e desenvolvidas, em sua maioria, às margens dos cursos d'água, bem como diante das várias alterações legislativas ocorridas no trato da matéria.

**Considerando** que o Município, além das medidas supra declinadas, no intuito de dar efetivo cumprimento à política de gestão dos espaços protegidos, deve mudar essa realidade e empreender todos os esforços necessários para conferir efetividade ao exercício regular do poder de polícia municipal de fiscalização, de controle e de vigilância, inclusive para proceder, quando necessário, à desocupação das áreas protegidas, cuja omissão, na hipótese de comprovada desídia pelo administrador municipal, poderá implicar na responsabilização do gestor por ato de 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 9.605/98) ou civil dos responsáveis diretos, e demolição dos imóveis e remoção dos ocupantes de tais áreas por ordem judicial.

## **RESOLVEM**

Celebrar o presente **TERMO DE COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTAS**, com fulcro no art. 5º, §6º, da Lei 7.347/85, mediante as cláusulas a seguir delineadas.

**CLÁUSULA PRIMEIRA** - Este Termo de Ajustamento de Conduta tem como objeto a adoção de medidas indispensáveis à realização de Diagnóstico Socioambiental para mapeamento da situação atual do Município de \_\_\_\_\_ com relação às áreas urbanas consolidadas, áreas de risco de relevante interesse ecológico.

## DO PLANO DE ATUAÇÃO

**CLÁUSULA SEGUNDA** - Dê cumprimento, no prazo de \_\_ (\_\_) meses ao Plano de Elaboração do Diagnóstico Socioambiental, no sentido de viabilizar sua realização pela própria municipalidade (ou por meio de empresa credenciada autorizada pelo Município), apresentando a esta promotoria sua elaboração no prazo estipulado.

### DO DIAGNÓSTICO SOCIOAMBIENTAL

**CLÁUSULA TERCEIRA** - O Diagnóstico Socioambiental deve inicialmente apurar quais as localidades do Município são consideradas áreas urbanas consolidadas, áreas de risco e de relevante interesse ecológico, seguindo as seguintes diretrizes do art. 47, II, e art. 51, ambos da Lei n. 11.977/09, Resolução 303/02 do CONAMA, enunciados 02 e 03 dos Enunciados de Delimitação de APPs em Áreas Urbanas Consolidadas<sup>42</sup>.

<sup>42</sup> **Lei n. 11.977/2009:**

**Art. 47.** Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se:

II - **área urbana consolidada:** parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e **malha viária implantada** e que **tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados:**

- a) drenagem de águas pluviais urbanas;
- b) esgotamento sanitário;
- c) abastecimento de água potável;
- d) distribuição de energia elétrica; ou
- e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos; [...].

**Art. 51.** O projeto de regularização fundiária deverá definir, no mínimo, os seguintes elementos:

I - as áreas ou lotes a serem regularizados e, se houver necessidade, as edificações que serão relocadas;

II - as vias de circulação existentes ou projetadas e, se possível, as outras áreas destinadas a uso público;

III - as medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei;

IV - as condições para promover a segurança da população em situações de risco, considerado o disposto no parágrafo único do art. 3º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011)

V - as medidas previstas para adequação da infraestrutura básica.

#### **Resolução CONAMA 303/2002:**

XIII - área urbana consolidada: aquela que atende aos seguintes critérios:

- a) definição legal pelo poder público;
  - b) existência de, no mínimo, quatro dos seguintes equipamentos de infra-estrutura urbana: malha viária com canalização de águas pluviais, 2. rede de abastecimento de água;
  3. rede de esgoto;
  4. distribuição de energia elétrica e iluminação pública ;
  5. recolhimento de resíduos sólidos urbanos;
  6. tratamento de resíduos sólidos urbanos; e
- c) densidade demográfica superior a cinco mil habitantes por km<sup>2</sup>.

#### **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.

**Parágrafo Primeiro** – Os equipamentos de infraestrutura existentes, para serem considerados neste fim, devem estar em pleno funcionamento e operacionalização atestada por profissional (técnico) habilitado.

**Parágrafo Segundo** – Para fins de realização do diagnóstico socioambiental devem ser usadas como fonte as imagens do **levantamento aerofotogramétrico** realizado pelo Estado de Santa Catarina e já disponíveis para todos os Municípios (Link: <http://sigsc.sds.sc.gov.br>).

**CLÁUSULA QUARTA** – Constatada a existência de Área de Preservação Permanente nas áreas urbanas consolidadas apuradas, deve o Município prosseguir com o diagnóstico socioambiental a fim de auferir os seguintes elementos exigidos pelo art. 54, da Lei n. 11.977/09, art. 65, § 1º, da Lei n. 12.651/12, e pelo Parecer Técnico n. 34/2014/CIP/MPSC<sup>43</sup>.

**43 Lei n. 11.977/09:**

**Art. 54.** O projeto de regularização fundiária de interesse social deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público.

§ 1º O Município poderá, por decisão motivada, admitir a regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente, ocupadas até 31 de dezembro de 2007 e inseridas em área urbana consolidada, desde que estudo técnico comprove que esta intervenção implica a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior.

§ 2º O estudo técnico referido no § 1º deverá ser elaborado por profissional legalmente habilitado, compatibilizar-se com o projeto de regularização fundiária e conter, no mínimo, os seguintes elementos:

- I - caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada;
- II - especificação dos sistemas de saneamento básico;
- III - proposição de intervenções para o controle de riscos geotécnicos e de inundações;
- IV - recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;
- V - comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso;
- VI - comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e
- VII - garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água, quando for o caso.

**Lei n. 12.651/12:**

**Art. 65.** Na regularização fundiária de interesse específico dos assentamentos inseridos em área urbana consolidada e que ocupam Áreas de Preservação Permanente não identificadas como áreas de risco, a regularização ambiental será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009.

§ 1º O processo de regularização ambiental, para fins de prévia autorização pelo órgão ambiental competente, deverá ser instruído com os seguintes elementos:

- I - a caracterização físico-ambiental, social, cultural e econômica da área;
- II - a identificação dos recursos ambientais, dos passivos e fragilidades ambientais e das restrições e potencialidades da área;
- III - a especificação e a avaliação dos sistemas de infraestrutura urbana e de saneamento básico implantados, outros serviços e equipamentos públicos;
- IV - a identificação das unidades de conservação e das áreas de proteção de mananciais na área de influência direta da ocupação, sejam elas águas superficiais ou subterrâneas;
- V - a especificação da ocupação consolidada existente na área;
- VI - a identificação das áreas consideradas de risco de inundações e de movimentos de massa rochosa, tais como deslizamento, queda e rolamento de blocos, corrida de lama e outras definidas como de risco geotécnico;
- VII - a indicação das faixas ou áreas em que devem ser resguardadas as características típicas da Área de Preservação Permanente com a devida proposta de recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;
- VIII - a avaliação dos riscos ambientais;
- IX - a comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores a partir da regularização; e
- X - a demonstração de garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos d'água, quando couber.

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

**Parecer Técnico n. 34/2014/CIP/MPSC:**

- Caracterização físico-ambiental, social, cultural e econômica da área;
- Identificação dos recursos ambientais, dos passivos e fragilidades ambientais e das restrições e potencialidades da área;
- Especificação e a avaliação dos sistemas de infraestrutura urbana e de saneamento básico implantados, outros serviços e equipamentos públicos;
- Identificação das unidades de conservação e das áreas de proteção de mananciais na área de influência direta da ocupação, sejam elas águas superficiais ou subterrâneas;
- Especificação da ocupação consolidada existente na área;
- Identificação das áreas consideradas de risco de inundações e de movimentos de massa rochosa, tais como desli-

**CLÁUSULA QUINTA** - o Diagnóstico Socioambiental deve ser assinado e aprovado por técnico habilitado pertencente ao Órgão Ambiental Capacitado integrante do SISMUMA, mesmo nos casos de realização por empresa credenciada licitada.

#### DA FISCALIZAÇÃO

**CLÁUSULA SEXTA** - O presente Termo de Compromisso de Ajustamento de Condutas será devidamente fiscalizado pelos órgãos ambientais responsáveis e pelo Ministério Público, sendo notificados extrajudicialmente os agentes/entes públicos responsáveis para informar acerca do cumprimento das cláusulas ora pactuadas.

#### DO DESCUMPRIMENTO

**CLÁUSULA SÉTIMA** - O descumprimento de quaisquer das cláusulas anteriores, exceto por motivos de força maior ou caso fortuito, formal e devidamente justificados ao Ministério Público Estadual, sujeitará os inadimplentes, na medida de sua responsabilidade, ao pagamento de multa diária correspondente a R\$ \_\_\_\_ (\_\_\_\_), a ser revertida para o Fundo para Reconstituição dos Bens Lesados, sem prejuízo da aplicação de penalidades administrativas dos órgãos ambientais competentes.

**Parágrafo Primeiro** - Pelo descumprimento de ora pactuado responderão, ainda, solidária e pessoalmente o(s) agente(s) público(s) responsável(is) direto(s) que ora subscrevem pelo inadimplemento das obrigações ora pactuadas, equivalente a 10 (dez) vezes o valor de sua remuneração mensal.

**Parágrafo Segundo** - O descumprimento das obrigações acima assumidas no prazo estabelecido sujeitará, pessoalmente, o Prefeito Municipal ao pagamento de uma multa de 10 (dez) vezes o valor de sua remuneração mensal, valendo a presente convenção como título executivo extrajudicial, nos termos do disposto no § 6º, da Lei nº 7.347/85, combinado com os arts. 585, II, do CPC e 1.533 do Código Civil.

**Parágrafo Terceiro** - Quaisquer das multas estipuladas nesta cláusula será revertida ao Fundo para Reconstituição dos Bens Lesados, valor a ser pago em espécie mediante Guia de Depósito.

#### DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

**CLÁUSULA OITAVA** - Os parâmetros pactuados no presente Termo não eximem as partes do cumprimento das exigências judiciais determinadas, ainda que de modo cautelar, em ações civis já propostas e em tramitação, bem como em procedimentos extrajudiciais já instaurados.

**CLÁUSULA NONA** - A celebração deste Termo, ou de outro pactuado com qualquer órgão da Administração Pública, não impede que um novo termo de compromisso seja firmado entre o Ministério Público e os signatários, desde que mais condizente com os interesses e direitos difusos objeto deste Termo.

**CLÁUSULA DÉCIMA** - O Ministério Público Estadual compromete-se a não adotar qualquer medida judicial de natureza cível contra os órgãos e as entidades, pessoas físicas ou jurídicas, que assinarem ou aderirem a este Termo de Compromisso de Ajustamento de Condutas, no tocante aos itens acordados, caso os compromissos pactuados sejam cumpridos dentro dos prazos e das condições previstas.

**CLÁUSULA DÉCIMA-PRIMEIRA** - A inexecução do presente compromisso por quaisquer das entidades ou pessoas signatárias, e quaisquer dos prazos e obrigações fixados, exceto por motivos de força maior ou caso fortuito formal e devidamente justificados pelos signatários ao Ministério Público Estadual, facultará a este, decorridos os prazos previstos, a iniciar a imediata execução do presente Termo.

---

zamento, queda e rolamento de blocos, corrida de lama e outras definidas como de risco geotécnico;  
- Indicação das faixas ou áreas em que devem ser resguardadas as características típicas da Área de Preservação Permanente com a devida proposta de recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;  
e  
- Avaliação dos riscos ambientais.

## DO FORO

**CLÁUSULA DÉCIMA-SEGUNDA** - Fica eleito o foro da Comarca de \_\_\_\_ para a solução de quaisquer litígios decorrentes deste Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta.

Assim, por acharem justo e acertado, firmam as partes o presente Termo de Compromisso, em 3 (três) vias originais de igual teor, e que terá eficácia de título executivo extrajudicial, para que surta seus jurídicos e legais efeitos, remetendo-se, juntamente com a promoção de arquivamento, ao Colendo Conselho Superior do Ministério Público, conforme dispõe o art. 19 do Ato n. 81/2008/PGJ e nos termos do art. 5º, §6º da Lei n. 7.347/85.

....., .....de..... de 20.....

**Promotor(a) de Justiça**

## 7.2.2 TERMO DE COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA - REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL - LAR LEGAL - SEM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

Inquérito Civil Público n. ....

Objeto: .....

### TERMO DE COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

n. 000 /2014/PJ

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA**, pelo Promotor de Justiça ....., no exercício das atribuições que lhe são conferidas por lei, com fundamento no art. 127, *caput*, e art. 129, incisos II e III, da Constituição Federal; no art. 5º, §6º, da Lei n. 7.347/85; e art. 19, “*caput*”, do Ato n. 335/2014/PGJ, o **MUNICÍPIO DE .....**, denominado COM-PROMISSÁRIO, pessoa jurídica de direito público interno, com sede na ..... (LOCALIZAÇÃO), neste ato representado por seu Prefeito Municipal, ....., (QUALIFICAÇÃO), acompanhado do Procurador do Município, Dr. ...., OAB/SC ....., que também subscreve o presente termo, diante das constatações e informações reunidas no **Inquérito Civil Público n. ....**, resolvem celebrar o presente

**TERMO DE COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA**  
**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL**  
**LAR LEGAL**

consoante fundamentos e cláusulas estabelecidas na sequência:

**CONSIDERANDO** que o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127 da Constituição Federal);

**CONSIDERANDO** que o art. 82, XII, da Lei Orgânica Estadual do Ministério Público (Lei Complementar 197/00), estabelece como função institucional do Ministério Público a promoção das ações para defesa do meio ambiente, facultando-lhe a instauração de medidas administrativas que se fizerem necessárias, conforme art. 83, I, da mesma Lei;

**CONSIDERANDO** que “*todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações*”, consoante dita o art. 225, *caput*, da Constituição Federal;

**CONSIDERANDO** a função socioambiental da propriedade prevista nos arts. 5º, XXIII; 170, VI, 182, §2º; 186, II e 225, todos da Constituição Federal, e os princípios jurídicos da prevenção, da precaução e do poluidor pagador;

**CONSIDERANDO** que a Emenda Constitucional n. 26, de 14 de fevereiro de 2000, incluiu entre os preceitos da Constituição Federal do Brasil a moradia como direito social fundamental;

**CONSIDERANDO** as diretrizes, os princípios e os instrumentos jurídicos, políticos e técnicos estabelecidos pelo Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/2001), que fixa normas de ordem pública e interesse social reguladoras do uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental, e, ainda, pela Medida Provisória nº 2.220/2001 e demais normas vigentes aplicáveis à disciplina da ocupação e do uso do espaço urbano;

**CONSIDERANDO** que o Estatuto das Cidades estabelece, como uma de suas diretrizes, a regularização fundiária e urbanização, mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população envolvida e as normas ambientais (art. 2º, XIV);

**CONSIDERANDO** que a Lei 11.977/09 estabelece, em seu art. 46, que: “*A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado*”.

**CONSIDERANDO** que a Lei 11.977/09 conceitua a regularização fundiária de interesse social aquela voltada a: *assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos: “a) em que a área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, 5 (cinco) anos; b) de imóveis situados em ZEIS; ou c) de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social;*

**CONSIDERANDO** que as ocupações do solo em áreas de risco não serão suscetíveis de regularização – art. 3º, § único e 12, § 3º, ambos da Lei n. 6.766/79 –, assim consideradas por meio de levantamento técnico e reconhecidas publicamente sob a forma de lei ou decreto, mas excepcionalmente, se o risco for eliminado por obra ou serviço público;

**CONSIDERANDO** a tramitação no âmbito do Ministério Público de Inquérito Civil tendente apurar ocupação irregular por, aproximadamente, \_\_\_\_\_ famílias, na área urbana objeto da Matrícula Imobiliária n.º \_\_\_\_\_, localizada na Rua \_\_\_\_\_, bairro \_\_\_\_\_, pertencente ao Município de \_\_\_\_\_/SC;

**CONSIDERANDO** a necessidade de se compatibilizar, no caso presente, o conflito entre o direito constitucional à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado;



**CONSIDERANDO** incumbir ao Poder Público local a promoção da política de desenvolvimento urbano, objetivando o pleno ordenamento das funções sociais da cidade e do território como um todo, de forma a garantir o bem-estar de suas populações, consoante inteligência do artigo 182 da Constituição Federal;

**CONSIDERANDO** que a Resolução n. 08/2014-CM do TJ/SC foi editada com o fito de facilitar a regularização fundiária de populações de baixa renda, compreendido essa como uma finalidade intrínseca, tendo como objetivo proporcionar o acesso daquela parcela da população à propriedade e à cidadania - portanto, sob esse prisma ela deve ser invocada -, valendo-se dos princípios da celeridade, informalidade e instrumentalidade (art. 1º, “caput”, da Resolução);

**CONSIDERANDO** que é função institucional do Ministério Público a legitimação ativa para lavar com os interessados termo de compromisso de ajustamento de condutas às exigências legais, conforme previsão do art. 5º, *caput* e §6º, da Lei n.º 7.347/85;

**CONSIDERANDO** que no caso concreto .....

**RESOLVEM CELEBRAR** o presente **TERMO DE COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA**, com fundamento no art. 5º, §6º, da Lei 7.347/85 e art. 86 da Lei Orgânica Estadual do Ministério Público (Lei Complementar n. 197/2000), mediante as seguintes cláusulas:

#### CLÁUSULA PRIMEIRA - Do objeto

Este Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta tem como objeto a adoção de medidas indispensáveis à regularização fundiária urbanística e ambiental para fins de habitação de interesse social de área de ocupação precária existente na ....., com área de ....., mediante a aplicação da Resolução n. 08/2014-CM (Programa “Lar Legal”);

#### CLÁUSULA SEGUNDA - Da obrigação geral

GENÉRICO:

O **MUNICÍPIO** de \_\_\_\_\_, no prazo de máximo de \_\_ (\_\_) meses, contados da assinatura do presente Termo, compromete-se a solucionar as irregularidades das ocupações na área urbana no município de \_\_\_\_\_, com a realocação das famílias para outro imóvel ou regularização fundiária da referida ocupação.

ESPECÍFICO:

O **MUNICÍPIO** de \_\_\_\_\_, no prazo de máximo de \_\_ (\_\_) meses, contados da assinatura do presente Termo, compromete-se a solucionar as irregularidades das ocupações na área urbana do município de \_\_\_\_\_ objeto da Matrícula Imobiliária n.º \_\_\_\_, localizada na Rua \_\_\_\_\_, lotes \_\_\_\_\_, bairro \_\_\_\_\_, com a realocação das famílias para outro imóvel ou promovendo a regularização fundiária da referida ocupação.

#### **LAR LEGAL - Resolução n. 08/2014-CM**

**Parágrafo Primeiro.** **MUNICÍPIO** de \_\_\_\_\_ se compromete a proceder o registro do parcelamento do solo, por meio de pleito junto ao Juiz de Direito, com competência para atuar nos projetos do Programa “Lar Legal”, com o fim de obter a autorização ou determinação do registro,

instruído o pedido com os documentos previstos no art. 4º da Resolução 08/2014-CM.

**Parágrafo Segundo.** O MUNICÍPIO de \_\_\_\_\_, compromete-se a, no prazo de \_\_ (\_\_) meses, a elaborar/adequar e encaminhar à Câmara de Vereadores, projeto de lei, apto a autorizar e justificar a intervenção do ente público municipal no procedimento de regularização fundiária de interesse social.

**CLÁUSULA TERCEIRA – Das obrigações específicas para Regularização fundiária de Interesse Social por meio do Programa “Lar Legal”**

**Item 01.** O MUNICÍPIO de \_\_\_\_\_ compromete-se, no **prazo de ... (.....) dias**, contados da assinatura do presente termo, a elaborar **diagnóstico socioambiental** da área de ocupação existente ....., assinado por profissionais técnicos do Município ou contratados (ex.: engenheiro civil, assistente social, projetista, arquiteto, etc.), visando identificar a área como urbana consolidada, contendo, no mínimo, as seguintes informações:

LEI DO PROGRAMA “MINHA CASA, MINHA VIDA”

Art. 47. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se:

[...]

II – área urbana consolidada: parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados:

- a) drenagem de águas pluviais urbanas;
- b) esgotamento sanitário;
- c) abastecimento de água potável;
- d) distribuição de energia elétrica; ou
- e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos;

**Parágrafo primeiro:** Os equipamentos de infraestrutura existentes, para fins de aceitação para tanto, deverão estar em pleno funcionamento e operacionalização, atestado por profissional (técnico) habilitado.

**Parágrafo segundo:** O estudo de diagnóstico socioambiental referido neste item poderá constar laudos técnicos e estudos sociais já existentes e realizados na área objeto de regularização fundiária.

**Parágrafo terceiro:** No **prazo de 5 (cinco) dias** contados da conclusão do estudo de diagnóstico socioambiental, o COMPROMISSÁRIO fará a entrega de cópia integral nesta Promotoria de Justiça;

**Item 02.** O projeto de regularização fundiária, seguindo as diretrizes do art. 51 da Lei n. 11.977 (Lei do PMCMV) e o art. 4º, IV, da Resolução n. 08/2014-CM, deverá contemplar e definir a planta simplificada da área, com as respectivas divisas, acompanhada do memorial descritivo assinado por profissional habilitado e com a devida Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, que contenha: a) descrição sucinta da área urbana consolidada, com as suas características, fixação da zona ou zonas de uso predominante e identificação e qualificação completa dos confrontantes e de seus cônjuges, se casados forem; b) indicação e descrição precisa de cada lote objeto do loteamento ou desmembramento, com suas características e confrontações, localização, área, logradouro, número e de sua designação cadastral, se houver, com menção ao nome dos ocupantes e dos confrontantes internos; c) indicação das vias e existentes e enumeração dos equipamentos urbanos, comunitários e serviços públicos ou de utilidade pública já existentes na área urbana consolidada; d) indicação das áreas públicas que passarão ao domínio do município ().

**Parágrafo único:** No **prazo de .... (.....) dias** contados da conclusão do projeto de regularização fundiária, o COMPROMISSÁRIO fará a entrega de cópia integral nesta Promotoria de Justiça.

**Item 03.** O **MUNICÍPIO** de \_\_\_\_\_ compromete-se a não promover a regularização fundiária de interesse social com base na Resolução n. 08/2014-CM (Programa “Lar Legal”) no caso do imóvel circunscrever área de preservação permanente ou área de risco.

**Item 04.** O reconhecimento do domínio, na forma prevista na Resolução 08/2014-CM, poderá resultar no registro do parcelamento do solo.

**Parágrafo único.** O Ministério Público poderá, paralelamente à regularização fundiária de interesse social com base na Resolução n. 08/2014-CM, promover as medidas extrajudiciais e judiciais cabíveis para a implantação da infraestrutura inexistente.

**Item 05.** Obtidos os documentos e elementos destacados nos itens 1 e 2, bem como dos demais requisitos da Lei n. 11.977/09 (Lei do PMCMV) e Resolução n. 08/2014-CM (Programa “Lar Legal”) e da legislação afeta à matéria, no **prazo de .... (.....) dias** contados da conclusão do projeto de regularização fundiária, o COMPROMISSÁRIO fará a propositura da ação de regularização fundiária com base na Resolução “Lar Legal” (“ação declaratória e constitutiva”).

**SE FOR POSSÍVEL JÁ INCLUIR AS OBRIGAÇÕES REFERENTES ÀS INFRAESTRUTURAS FALTANTES, ESPECIFICANDO-AS (CONFERIR REDAÇÃO DO ITEM 06)**

*Item 06. O MUNICÍPIO DE ..... compromete-se, no prazo de ....., contados do trânsito em julgado da “ação de regularização fundiária com base no Lar Legal”, diretamente ou por meio de seus concessionários ou permissionários de serviços públicos, a implantar o sistema viário e a infraestrutura básica faltantes, previstos no §6º do art. 2º da Lei Federal nº 6.766/79<sup>44</sup>.*

#### CLÁUSULA QUARTA - Das justificativas

Considerar-se-á como justificativa ao descumprimento das cláusulas ajustadas a ocorrência de caso fortuito ou força maior, que deverá ser formalmente relatado, justificado e comprovado, hipótese em que o Ministério Público analisará e decidirá sobre a aceitação ou não da justificativa apresentada.

#### CLÁUSULA QUINTA - Da possibilidade de aditamento do TAC

As partes poderão rever o presente ajuste, mediante termo aditivo, o qual poderá incluir ou excluir medidas que tenham por objetivo o seu aperfeiçoamento e/ou se mostrem tecnicamente necessárias.

#### CLÁUSULA DÉCIMA-QUARTA - Descumprimento contratual

O descumprimento de quaisquer das cláusulas anteriores, exceto por motivos de força maior ou caso fortuito, formal e devidamente justificados ao Ministério Público Estadual, sujeitará o inadimplente, na medida de sua responsabilidade, ao pagamento de multa diária correspondente de R\$ ..... (..... reais), a ser revertida para o Fundo para Reconstituição dos Bens Lesados (FRBL), sem prejuízo da aplicação de penalidades administrativas dos órgãos ambientais competentes.

44 § 6º A infra-estrutura 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

**CLÁUSULA SEXTA – Da postura do Ministério Público**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA** compromete-se a não utilizar os instrumentos jurídicos cabíveis, na área cível, em desfavor do **COMPROMISSÁRIO**, no que diz respeito aos itens ajustados caso estes sejam devidamente cumpridos, bem como a fiscalizar o cumprimento do presente Termo de Ajustamento de Conduta, inclusive procedendo eventual execução, caso haja necessidade.

**CLÁUSULA SÉTIMA – Da abrangência do compromisso**

Este título executivo não inibe ou restringe, de forma alguma, as ações de controle, monitoramento e fiscalização de qualquer órgão ou entidade fiscalizatória, nem limita ou impede o exercício, por eles, de suas atribuições e prerrogativas legais e regulamentares.

**CLÁUSULA OITAVA – Da vigência**

O presente Termo entrará em vigor a partir da data de sua celebração.

**CLÁUSULA NONA – Da formação do título executivo extrajudicial**

Este acordo tem eficácia de título executivo extrajudicial, na forma do art. 5º, §6º, da Lei n. 7.347/85 e art. 585, inciso VII, do Código de Processo Civil, sendo que o arquivamento do **Inquérito Civil n. ....** será submetido à homologação pelo Conselho Superior do Ministério Público, conforme determinado pelo art. 9º, §3º, da Lei n. 7.347/85.

**CLÁUSULA DÉCIMA – Foro competente**

Fica eleito o foro da Comarca de ..... para a solução de quaisquer litígios decorrentes deste Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta.

Por estarem compromissados, firmam este **TERMO**, em 3 (três) vias de igual teor.

...../SC, .... de ..... de 2014.

.....  
Promotor de Justiça

**MUNICÍPIO DE .....**  
.....  
Prefeito Municipal

## 7.2.3 TERMO DE COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA - REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL COM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE - CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO

Inquérito Civil Público n. ....

Objeto: .....

### TERMO DE COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

n. 000 /2014/PJ

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA**, pelo Promotor de Justiça ....., no exercício das atribuições que lhe são conferidas por lei, com fundamento no art. 127, *caput*, e art. 129, incisos II e III, da Constituição Federal; no art. 25, inciso IV, da Lei n. 8.625/93; no art. 5º, §6º, da Lei n. 7.347/85; e art. 19, “*caput*”, do Ato n. 335/2014/PGJ, o **MUNICÍPIO DE** ....., denominado COMPROMISSÁRIO, pessoa jurídica de direito público interno, com sede na ..... (LOCALIZAÇÃO), neste ato representado por seu Prefeito Municipal, ....., (QUALIFICAÇÃO), acompanhado do Procurador do Município, Dr. ...., OAB/SC ....., que também subscreve o presente termo, diante das constatações e informações reunidas no **Inquérito Civil Público n. ....**, resolvem celebrar o presente

**- TERMO DE COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA -  
- REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL -  
(CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO)**

consoante fundamentos e cláusulas estabelecidas na sequência:

**CONSIDERANDO** que o Ministério Público, por força do art. 129, inciso III, da Constituição Federal, é o órgão público encarregado de promover o Procedimento Preparatório, Inquérito Civil e a Ação Civil Pública para a proteção do Consumidor, do Meio Ambiente e de outros interesses transindividuais;

**CONSIDERANDO** que “*todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações*” (Constituição Federal, art. 225, *caput*);

**CONSIDERANDO** a função socioambiental da propriedade prevista nos arts. 5º, inc. XXIII; 170, inc. VI; 182, § 2º; 186, inc. II; e 225, todos da Constituição Federal, e os princípios jurídicos da prevenção, da precaução e do poluidor pagador;

**CONSIDERANDO** as diretrizes, os princípios e os instrumentos jurídicos, políticos e técnicos estabelecidos pelo Estatuto das Cidades (Lei n.º 10.257/01), que fixam normas de ordem pública e interesse social reguladoras do uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental, e, ainda, as demais normas vigentes aplicáveis à disciplina da ocupação e do uso do espaço urbano;

**CONSIDERANDO** que o Estatuto das Cidades estabelece, como uma de suas diretrizes, a regularização fundiária e urbanização, mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população envolvida e as normas ambientais (art. 2º, inc. XIV);

**CONSIDERANDO** que, segundo o Estatuto da Cidade, entre outras, são diretrizes gerais da política urbana: I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; (...); VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: (...) c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana”; (...) XIV – regularização fundiária e urbanização, mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população envolvida e as normas ambientais;

**CONSIDERANDO** que o direito à moradia e o direito a cidades sustentáveis, reconhecidos como direitos humanos pelo sistema internacional e nacional de proteção dos direitos humanos, são os fundamentos para a promoção de uma política urbana que tenha como meta e prioridade a urbanização e regularização dos assentamentos precários visando a melhoria das condições de vida, tanto no aspecto da moradia como ambiental, através da flexibilização dos padrões urbanísticos (art. 2º, XIV da Lei 10.257/2001);

**CONSIDERANDO** que os danos ambientais provocados pela ocupação desordenada do solo prejudicam a qualidade de vida das gerações atuais e vindouras, gerando impactos negativos principalmente sobre nossos recursos hídricos, cuja quantidade e qualidade são essenciais à manutenção do equilíbrio ecológico e da saúde da população;

**CONSIDERANDO** a necessidade de se compatibilizar, no caso presente, o conflito entre o direito constitucional à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado;

**CONSIDERANDO** que a divisão de áreas de imóveis urbanos são regulados pela Lei de Parcelamento do Solo (Lei n.º 6.766/79);

**CONSIDERANDO** que, já dispunha o art. 4º, inciso I, do mesmo diploma legal, que os loteamentos devem possuir, no mínimo: áreas destinadas a sistemas de circulação, implantação de *equipamento urbano* e comunitário, bem como os espaços livres de uso público serão proporcionais à densidade de ocupação prevista no plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem;

**CONSIDERANDO** que, por equipamentos urbanos, o art. 5º, parágrafo único, da Lei n. 6.766/79, entende todos aqueles referentes ao abastecimento de águas, serviços de esgotos, energia elétrica, coleta de águas pluviais, rede telefônica e gás canalizado;

**CONSIDERANDO** o que dispõe o art. 3º da Lei n. 6.766/79: “*Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal. Parágrafo único - Não será permitido o parcelamento do solo: I - em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas; II - em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados; III - em terrenos com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes; IV - em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação; V - em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção*”;

**CONSIDERANDO** que a “*a regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado*”, conforme art. 46 da Lei n. 11.977/09 (Lei Minha Casa Minha Vida);

**CONSIDERANDO** a possibilidade de instituição de Zona Especial de Interesse Social - ZEIS por

meio lei municipal própria, que constitui “parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo” (art. 47, inciso V, da Lei n. 11.977/2009);

**CONSIDERANDO** que a regularização fundiária segue os seguintes princípios: I – ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental; II – articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda; III – participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização; IV – estímulo à resolução extrajudicial de conflitos; e V – concessão do título preferencialmente para a mulher (art. 48 da Lei n. 11.977/09);

**CONSIDERANDO** que “Art. 51. O projeto de regularização fundiária deverá definir, no mínimo, os seguintes elementos: I – as áreas ou lotes a serem regularizados e, se houver necessidade, as edificações que serão relocadas; II – as vias de circulação existentes ou projetadas e, se possível, as outras áreas destinadas a uso público; III – as medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei; IV – as condições para promover a segurança da população em situações de risco, considerado o disposto no parágrafo único do art. 3º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e V – as medidas previstas para adequação da infraestrutura básica”;

**CONSIDERANDO** o que dispõe o art. 54 da Lei n. 11.977/09: “O projeto de regularização fundiária de interesse social deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público”, cujo estudo técnico deverá “[...] ser elaborado por profissional legalmente habilitado, compatibilizar-se com o projeto de regularização fundiária e conter, no mínimo, os seguintes elementos: I – caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada; II – especificação dos sistemas de saneamento básico; III – proposição de intervenções para o controle de riscos geotécnicos e de inundações; IV – recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização; V – comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso; VI – comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e VII – garantia de acesso público às praias e aos corpos d’água, quando for o caso”;

**CONSIDERANDO** a necessidade de registro do parcelamento resultante do projeto de regularização fundiária de interesse social no Cartório de Registro de Imóveis, sendo que tal registro independe do atendimento aos requisitos constantes na Lei n. 6.766/79, conforme expressamente determina o art. 65, *caput*, e parágrafo único, da Lei n. 11.977/09;

**CONSIDERANDO** que dentre os instrumentos de regularização fundiária encontra-se a concessão de direito real de uso de terrenos públicos, prevista no art. 7º do Decreto-Lei n. 271/67, *in verbis*: “É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas”;

**CONSIDERANDO** que “a concessão de uso poderá ser contratada, por instrumento público ou particular, ou por simples termo administrativo, e será inscrita e cancelada em livro especial” (art. 7º, §1º, do Decreto-Lei n. 271/67);

**CONSIDERANDO** que para obter a concessão de direito real de uso de imóvel público, o concessionário deve dar destinação adequada ao imóvel e cumprir outros requisitos estabelecidos no termo contratual, de modo que “resolve-se a concessão antes de seu termo, desde que o concessionário dê ao imóvel destinação diversa da estabelecida no contrato ou termo, ou descumpra cláusula resolutória do

*ajuste, perdendo, neste caso, as benfeitorias de qualquer natureza”, conforme previsto no §3º do art. 7º do Decreto-Lei n. 271/67;*

**CONSIDERANDO** a previsão constante no art. 17 da Lei n. 6.766/79<sup>45</sup>, que estabelece inalterabilidade dos espaços comunitários decorrentes da implantação de loteamentos, é direcionada ao empreendedor, mas não à municipalidade, que recebe a área. Sobre o tema, segue a lição de Diógenes Gasparini<sup>46</sup>: “(...) O Município poderá, movido por interesse público, alterar essa destinação após a execução do parcelamento (...)”;

**CONSIDERANDO** que a existência de parcelamentos clandestinos e irregulares do solo urbano e ocupação desordenada de áreas públicas e privadas vêm acarretando impactos negativos ao ambiente, como supressão de vegetação, danos à fauna, impermeabilização dos solos, erosão, assoreamento dos rios, alteração da paisagem, poluição com lixo e esgoto, problemas no sistema viário, edificações em áreas de risco e, por consequência, danos ao erário;

**CONSIDERANDO** a necessidade de se assegurar o cumprimento das normas que disciplinam o parcelamento do solo urbano, tendo em vista a preservação do ambiente, a saúde, a segurança e a qualidade de vida da população, compatibilizando-a com o direito constitucional à moradia;

**CONSIDERANDO**, por fim, o interesse manifesto do Município de ...../SC em realizar a regularização fundiária de interesse social da área ocupada, assumindo a responsabilidade pela execução das obras de infraestrutura necessárias, além de assumir o compromisso de preservar a área verde restante no local e recompor qualquer dano que porventura foi ou seja provocado ao meio ambiente, além de estimular o processo de inclusão social das referidas famílias, promovendo a relocação daquelas instaladas em área de risco;

**CONSIDERANDO** que decorrido o prazo da concessão de direito real de uso, pode o Município, mediante autorização legislativa e avaliação prévia, promover a doação dos imóveis aos concessionários de baixa renda, dentro do procedimento de regularização fundiária de interesse social, sem a necessidade de procedimento licitatório, nos termos do art. 17, inciso I, alíneas “b”, “f” e “h”, da Lei n. 8.666/93<sup>47</sup>;

**CONSIDERANDO** que no caso concreto .....

**RESOLVEM CELEBRAR** o presente **TERMO DE COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDOTA**, com fundamento no art. 5º, §6º, da Lei 7.347/85 e art. 86 da Lei Orgânica Estadual do Ministério Público (Lei Complementar n. 197/2000), mediante as seguintes cláusulas:

45 Art. 17. Os espaços livres de uso comum, as vias e praças, as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo, não poderão ter sua destinação alterada pelo loteador, desde a aprovação do loteamento, salvo as hipóteses de caducidade da licença ou desistência do loteador, sendo, neste caso, observadas as exigências do art. 23 desta Lei.

46 GASPARINI, Diógenes. O município e o parcelamento do solo. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1988, p. 87.

47 Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

l - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:

(...)

b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas f, h e i;

(...)

f) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública;

(...)

h) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis de uso comercial de âmbito local com área de até 250 m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados) e inseridos no âmbito de programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública (...)



## CLÁUSULA PRIMEIRA - Do objeto

Este Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta tem como objeto a adoção de medidas indispensáveis à regularização fundiária urbanística e ambiental para fins de habitação de interesse social de área de ocupação precária existente na ....., com área de ..... , em que circunscrita área de preservação permanente.

## CLÁUSULA SEGUNDA - Da obrigação geral

O **MUNICÍPIO DE .....** compromete-se na obrigação de fazer consistente em promover a regularização fundiária de interesse social, urbanística e ambiental da área de ocupação precária existente em ....., com área de ....., adotando todas as medidas técnicas, jurídicas e de infraestrutura necessárias para tanto, inclusive com retirada de famílias em área de risco.

## CLÁUSULA TERCEIRA - Das obrigações específicas para Regularização Fundiária de Interesse Social

**Item 01.** O **MUNICÍPIO DE .....** compromete-se, no **prazo de ... (.....) dias**, contados da assinatura do presente termo, a elaborar **diagnóstico socioambiental** da área de ocupação existente ....., assinado por profissionais técnicos do Município ou contratados (ex.: engenheiro civil, assistente social, projetista, arquiteto, etc.), visando identificar a área como urbana consolidada, contendo, no mínimo, as seguintes informações:

LEI DO PROGRAMA “MINHA CASA, MINHA VIDA”

Art. 47. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se:

[...]

II - área urbana consolidada: parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados:

- a) drenagem de águas pluviais urbanas;
- b) esgotamento sanitário;
- c) abastecimento de água potável;
- d) distribuição de energia elétrica; ou
- e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos;

Art. 54. O projeto de regularização fundiária de interesse social deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público.

§ 1º O Município poderá, por decisão motivada, admitir a regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente, ocupadas até 31 de dezembro de 2007 e inseridas em área urbana consolidada, desde que estudo técnico comprove que esta intervenção implica a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior.

§ 2º O estudo técnico referido no § 1º deverá ser elaborado por profissional legalmente habilitado, compatibilizar-se com o projeto de regularização fundiária e conter, no mínimo, os seguintes elementos:

- I - caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada;
- II - especificação dos sistemas de saneamento básico;
- III - proposição de intervenções para o controle de riscos geotécnicos e

de inundações;

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

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

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

VII – garantia de acesso público às praias e aos corpos d’água, quando for o caso.

**Parágrafo primeiro:** Os equipamentos de infraestrutura existentes, para fins de aceitação para tanto, deverão estar em pleno funcionamento e operacionalização, atestado por profissional (técnico) habilitado.

**Parágrafo segundo:** O estudo de diagnóstico socioambiental referido neste item poderá constar laudos técnicos e estudos sociais já existentes e realizados na área objeto de regularização fundiária.

**Parágrafo terceiro:** No **prazo de 5 (cinco) dias** contados da conclusão do estudo de diagnóstico socioambiental, o COMPROMISSÁRIO fará a entrega de cópia integral nesta Promotoria de Justiça;

**Item 02.** O MUNICÍPIO DE ..... compromete-se, no **prazo de 10 (dez) dias**, contados da conclusão do estudo de diagnóstico socioambiental referido no item anterior, na obrigação de fazer consistente em elaborar e encaminhar Projeto de Lei à Câmara de Vereadores do Município de ....., objetivando:

a) a desafetação da área verde correspondente às ..... do Loteamento ....., nesta cidade de ....., para fins de regularização fundiária de interesse social; (*Obs.: NO CASO DE ÁREA PÚBLICA*)

b) a transformação e demarcação da área como **Zona Especial de Interesse Social - ZEIS**, nos termos da Lei n. 10.257/01 e art. 47, inciso V, da Lei n. 11.977/09<sup>48</sup>;

c) a definição do procedimento de regularização fundiária, com base, inclusive, nas Cláusulas constantes no presente Termo de Ajustamento de Conduta;

d) a autorização do Poder Executivo em conceder direito real de uso, nos termos do art. 7º do Decreto-Lei n. 271/67, bem com definição do prazo da concessão, condições, finalidades, obrigações do concessionário, hipóteses de extinção e demais peculiaridades relacionadas ao instituto referido; e,

e) a autorização do Poder Executivo para doação do imóvel objeto da concessão, após cumpridas as exigências legais, nos termos, inclusive, do art. 17, *caput* e inciso I, alíneas “b”, “f” e “h”, da Lei Federal n. 8.666/93 (Lei das Licitações);

**Parágrafo único:** No **prazo de 5 (cinco) dias** contados do protocolo do Projeto de Lei perante a Câmara de Vereadores, o COMPROMISSÁRIO fará a entrega de cópia do seu teor e do protocolo nesta Promotoria de Justiça;

**Item 03.** O MUNICÍPIO DE ..... compromete-se, no **prazo de 30 (trinta) dias**, contados da aprovação do projeto de lei, a elaborar, com base no estudo de diagnóstico socioambiental referido no item 01, o “*projeto de parcelamento do solo – regularização fundiária de interesse social*” da área a ser demarcada como Zona Especial de Interesse Social – ZEIS, devendo o projeto de regularização conter, no mínimo, os seguintes elementos:

a) planta do imóvel e memorial descritivo da área objeto de regularização fundiária, con-

48 Art. 47. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se:

(...)

V – **Zona Especial de Interesse Social - ZEIS:** parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo;

tendo, se possível, as indicações exigidas pelos arts. 6º e 7º da Lei n. 6.766/79;

**b)** mapas e desenhos da área, contendo a situação e atual e, também, como ficará a área após a conclusão do procedimento de regularização fundiária;

**c)** indicação das áreas ou dos lotes a serem regularizados e as edificações que serão relocadas por se encontrarem em área de risco;

**d)** as vias de circulação existentes ou projetadas e, se possível, as outras áreas destinadas a uso público;

**e)** as medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei;

**f)** as condições para promover a segurança da população em situação de risco, considerado o disposto no parágrafo único do art. 3º da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e,

**g)** as medidas previstas para adequação da infraestrutura básica, especialmente a abertura e fechamento de ruas, construção de redes de iluminação pública, de abastecimento de água, de coleta de esgoto e de drenagem pluvial;

**Parágrafo primeiro.** O projeto de “*parcelamento do solo – regularização fundiária de interesse social*” deverá ser analisado e aprovado pelo Prefeito Municipal por meio de decreto ou ato administrativo equivalente, correspondendo a aprovação ao licenciamento urbanístico do projeto de regularização fundiária de interesse social;

**Parágrafo segundo:** Nos termos do art. 51, §3º, da Lei n. 11.977/09, projeto de regularização fundiária será implementado em três etapas: **a) 1ª etapa:** projeto, registro, retirada e relocação das famílias em área de risco, concessão de direito real de uso e execução das obras de infraestrutura; **b) 2ª etapa:** recuperação ambiental da área de .....m<sup>2</sup>; e, **c) 3ª etapa:** doação dos imóveis aos concessionários, desde que cumpridas as exigências previstas;

**Parágrafo terceiro:** Das .... (.....) famílias de baixa renda residentes na área objeto de regularização, .... (.....) encontram-se em área de risco e deverão ser relocadas para novos imóveis a serem construídos pelo COMPROMISSÁRIO, diretamente ou por meio de convênio com a Secretaria de Defesa Civil do Estado de Santa Catarina ou outro programa habitacional;

**Parágrafo quarto:** Todas as ..... (.....) famílias receberão lotes de no máximo .....m<sup>2</sup> (..... metros quadrados);

**Parágrafo quinto.** O COMPROMISSÁRIO providenciará a realização de audiência, em **até 30 (trinta) dias**, com todas as ..... (.....) famílias que serão atingidas/beneficiadas pelo projeto de regularização fundiária, devendo, para tanto, notificar por ofício cada família bem como o Ministério Público para comparecimento, oportunidade em que serão prestados os esclarecimentos necessários sobre a regularização fundiária, as cláusulas do presente Termo de Ajustamento de Conduta, os requisitos da concessão de direito real de uso e da futura doação do terreno público, bem como sobre as obrigações e deveres de cada concessionário, obtendo-se, no ato, ainda, a manifestação das famílias e de qualquer interessado, sendo que todas as manifestações constantes na audiência serão reduzidas em ata e/ou será o ato objeto de gravação por sistema audiovisual, se possível, em obediência ao disposto no art. 48, inciso III, da Lei n. 11.977/09;

**Parágrafo sexto:** No **prazo de .... (.....) dias** contados da aprovação do projeto de regularização pelo Prefeito Municipal, o COMPROMISSÁRIO fará a entrega de cópia integral do seu teor, bem como do da ata da audiência nesta Promotoria de Justiça;

**Item 03.** O MUNICÍPIO DE ..... compromete-se, no **prazo de ..... (.....) dias**, contados da aprovação do projeto de regularização pelo Prefeito Municipal, a encaminhá-lo a registro perante o Cartório de Registro de imóveis competente, nos termos do art. 288-A e seguintes da Lei Federal n. 6.015/1973 e do art. 64 e seguintes da Lei Federal n. 11.977/09;

**Parágrafo primeiro.** Considerando que o registro do parcelamento decorrente de projeto de regularização fundiária de interesse social independe do atendimento aos requisitos constantes da Lei n. 6.766/79, deverá ele importar na abertura de matrícula para cada uma das parcelas resultantes do projeto de regularização fundiária, nos termos do art. 65, parágrafo único c/c art. 66, inciso II, da Lei n. 11.977/09;

**Parágrafo segundo:** O COMPROMISSÁRIO deverá comprovar o protocolo do pedido de registro no **prazo de 5 (cinco) dias** após seu encaminhamento ao cartório competente, mediante juntada, tão somente, de cópia da folha na qual consta o protocolo;

**Item 04.** O MUNICÍPIO DE ..... compromete-se, no **prazo de 12 (doze) meses**, contados do registro do projeto de regularização fundiária no Cartório Competente, diretamente ou por meio de seus concessionários ou permissionários de serviços públicos, a implantar o sistema viário e a infraestrutura básica, previstos no §6º do art. 2º da Lei Federal nº 6.766/79<sup>49</sup>, bem como promover a construção de casas populares para relocação das ..... (.....) famílias situadas em área de risco;

**Parágrafo único.** A realização de obras de implantação de infraestrutura básica e de equipamentos comunitários pelo COMPROMISSÁRIO, bem como sua manutenção, poderá ser realizada mesmo antes de concluída a regularização jurídica das situações dominiais dos imóveis (art. 55, parágrafo único, da Lei n. 11.977/09);

**Item 05.** O MUNICÍPIO DE ..... compromete-se, no **prazo de 30 (trinta) dias**, contados do registro do projeto de regularização fundiária no Cartório de Registro de imóveis competente, a conceder direito real de uso, com fundamento no art. 7º do Decreto-Lei n. 271/67, em favor das famílias identificadas, cadastradas e incluídas no projeto de regularização fundiária de interesse social com base no diagnóstico socioambiental referido no item 01, observando-se, ainda, as seguintes regras:

- a) A concessão será gratuita pelo prazo de 5 (cinco) anos contados a partir da assinatura do instrumento respectivo, podendo ser por instrumento público ou particular, ou por simples termo administrativo, que será inscrito e cancelado em livro ou registro especial a ser mantido pelo Município de ..... para fins de controle;
- b) A concessão de direito real de uso será gravada com cláusula de inalienabilidade e averbada na matrícula do imóvel;
- c) o imóvel concedido será utilizado única e exclusivamente para fins de moradia;
- d) não conferirá ao seu titular a propriedade plena do bem outorgado, que se conservará sob domínio público, nem importará direito de retenção por força das benfeitorias implantadas a qualquer título no imóvel;
- e) não poderá ser objeto de gravame algum ou de garantias negociais sob quaisquer pretextos, por não se integrar ao patrimônio do concessionário;
- f) o imóvel concedido não poderá ser negociado, vendido, alugado, transferido ou objeto de qualquer negociação, tampouco poderá ser utilizado para fins comerciais ou industriais;
- g) desde a inscrição da concessão de uso, o concessionário fruirá plenamente do terreno para os fins estabelecidos no contrato ou termo administrativo e responderá por todos os encargos civis, administrativos e tributários que venham a incidir sobre o imóvel e suas rendas;

---

49

§6º A infra-estrutura 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

h) a concessão do título será preferencialmente para a mulher (art. 48, inciso V, da Lei n. 11.977/09, por analogia); e,

## 7.2.4 TERMO DE COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA - REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE ESPECÍFICO

Inquérito Civil Público n. ....

Objeto: .....

### TERMO DE COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

n. 000\_/2014/PJ

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA**, pelo Promotor de Justiça ....., no exercício das atribuições que lhe são conferidas por lei, com fundamento no art. 127, *caput*, e art. 129, incisos II e III, da Constituição Federal; no art. 5º, §6º, da Lei n. 7.347/85; e art. 19, “*caput*”, do Ato n. 335/2014/PGJ, o **MUNICÍPIO DE .....**, denominado COM-PROMISSÁRIO, pessoa jurídica de direito público interno, com sede na ..... (LOCALI-ZAÇÃO), neste ato representado por seu Prefeito Municipal, ....., (QUALIFICAÇÃO), acompanhado do Procurador do Município, Dr. ....., OAB/SC ....., que também subscreve o presente termo, diante das constatações e informações reunidas no **Inquérito Civil Público n. ....**, resolvem celebrar o presente

<p style="text-align: center;"><b>TERMO DE COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA</b> <b>- REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE ESPECÍFICO -</b></p>
---

consoante fundamentos e cláusulas estabelecidas na sequência:

**CONSIDERANDO** que o Ministério Público, por força do art. 129, inciso III, da Constituição Federal, é o órgão público encarregado de promover o Procedimento Preparatório, Inquérito Civil e a Ação Civil Pública para a proteção do Consumidor, do Meio Ambiente e de outros interesses transindividuais;

**CONSIDERANDO** que “*todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações*” (Constituição Federal, art. 225, *caput*);

**CONSIDERANDO** a função socioambiental da propriedade prevista nos arts. 5º, inc. XXIII; 170, inc. VI; 182, § 2º; 186, inc. II; e 225, todos da Constituição Federal, e os princípios jurídicos da prevenção, da precaução e do poluidor pagador;

**CONSIDERANDO** as diretrizes, os princípios e os instrumentos jurídicos, políticos e técnicos estabelecidos pelo Estatuto das Cidades (Lei n.º 10.257/01), que fixam normas de ordem pública e interesse social reguladoras do uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental, e, ainda, as demais normas

vigentes aplicáveis à disciplina da ocupação e do uso do espaço urbano;

**CONSIDERANDO** que o Estatuto das Cidades estabelece, como uma de suas diretrizes, a regularização fundiária e urbanização, mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população envolvida e as normas ambientais (art. 2º, inc. XIV);

**CONSIDERANDO** que, segundo o Estatuto da Cidade, entre outras, são diretrizes gerais da política urbana: I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; (...); VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: (...) c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana”; (...) XIV – regularização fundiária e urbanização, mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população envolvida e as normas ambientais;

**CONSIDERANDO** que os danos ambientais provocados pela ocupação irregular do solo prejudicam a qualidade de vida das gerações atuais e vindouras, gerando impactos negativos à manutenção do equilíbrio ecológico e da saúde da população, além de acarretar sérios riscos e prejuízos à ordem urbanística;

**CONSIDERANDO**, a seu turno, que a ordem urbanística também impulsiona a atuação ministerial, sendo que também encontra amparo na Constituição Federal, nos termos do art. 182 que assim estabelece: “A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”;

**CONSIDERANDO** que os danos ambientais provocados pela ocupação desordenada do solo prejudicam a qualidade de vida das gerações atuais e vindouras, gerando impactos negativos principalmente sobre nossos recursos hídricos, cuja quantidade e qualidade são essenciais à manutenção do equilíbrio ecológico e da saúde da população;

**CONSIDERANDO** que a divisão de áreas de imóveis urbanos são regulados pela Lei de Parcelamento do Solo (Lei n.º 6.766/79);

**CONSIDERANDO** que, já dispunha o art. 4º, inciso I, do mesmo diploma legal, que os loteamentos devem possuir, no mínimo: áreas destinadas a sistemas de circulação, implantação de *equipamento urbano* e comunitário, bem como os espaços livres de uso público serão proporcionais à densidade de ocupação prevista no plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem;

**CONSIDERANDO** que, por equipamentos urbanos, o art. 5º, parágrafo único, da Lei n. 6.766/79, entende todos aqueles referentes ao abastecimento de águas, serviços de esgotos, energia elétrica, coleta de águas pluviais, rede telefônica e gás canalizado;

**CONSIDERANDO** competir ao Município, “quando for o caso, se desatendida pelo loteador a notificação, poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes”, nos termos do art. 40 da Lei n. 6.766/79;

**CONSIDERANDO** que, nos termos do art. 40, §5º, da Lei n. 6.766/79, a regularização de um parcelamento pela Prefeitura Municipal, quando for o caso, não poderá contrariar o disposto nos arts. 3º e 4º do aludido diploma legal, ressalvado o disposto no §1º desse último;

**CONSIDERANDO** o que dispõe o art. 3º da Lei n. 6.766/79: “Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal. Parágrafo único - Não será permitido o parcelamento do solo: I - em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas; II - em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados; III - em terrenos com declividade igual ou superior a 30% (trinta

por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes; IV - em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação; V - em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção”;

**CONSIDERANDO** que a “a regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”, conforme art. 46 da Lei n. 11.977/09 (Lei Minha Casa Minha Vida);

**CONSIDERANDO** o que dispõe o art. 65 do Código Florestal: “Na regularização fundiária de interesse específico dos assentamentos inseridos em área urbana consolidada e que ocupam Áreas de Preservação Permanente não identificadas como áreas de risco, a regularização ambiental será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da [Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009](#). § 1º O processo de regularização ambiental, para fins de prévia autorização pelo órgão ambiental competente, deverá ser instruído com os seguintes elementos: I - a caracterização físico-ambiental, social, cultural e econômica da área; II - a identificação dos recursos ambientais, dos passivos e fragilidades ambientais e das restrições e potencialidades da área; III - a especificação e a avaliação dos sistemas de infraestrutura urbana e de saneamento básico implantados, outros serviços e equipamentos públicos; IV - a identificação das unidades de conservação e das áreas de proteção de mananciais na área de influência direta da ocupação, sejam elas águas superficiais ou subterrâneas; V - a especificação da ocupação consolidada existente na área; VI - a identificação das áreas consideradas de risco de inundações e de movimentos de massa rochosa, tais como deslizamento, queda e rolamento de blocos, corrida de lama e outras definidas como de risco geotécnico; VII - a indicação das faixas ou áreas em que devem ser resguardadas as características típicas da Área de Preservação Permanente com a devida proposta de recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização; VIII - a avaliação dos riscos ambientais; IX - a comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores a partir da regularização; e X - a demonstração de garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos d’água, quando couber. § 2º Para fins da regularização ambiental prevista no caput, ao longo dos rios ou de qualquer curso d’água, será mantida faixa não edificável com largura mínima de 15 (quinze) metros de cada lado”;

**CONSIDERANDO** que “na regularização fundiária de assentamentos consolidados anteriormente à publicação desta Lei, o Município poderá autorizar a redução do percentual de áreas destinadas ao uso público e da área mínima dos lotes definidos na legislação de parcelamento do solo urbano” (art. 52 da Lei n. 11.977/09);

**CONSIDERANDO** a previsão constante no art. 17 da Lei n. 6.766/79<sup>50</sup>, que estabelece inalterabilidade dos espaços comunitários decorrentes da implantação de loteamentos, é direcionada ao empreendedor, mas não à municipalidade, que recebe a área. Sobre o tema, segue a lição de Diógenes Gasparini<sup>51</sup>: “(...) O Município poderá, movido por interesse público, alterar essa destinação após a execução do parcelamento (...)”;

**CONSIDERANDO** que a existência de parcelamentos clandestinos e irregulares do solo urbano e ocupação desordenada de áreas públicas e privadas vêm acarretando impactos negativos ao ambiente, como supressão de vegetação, danos à fauna, impermeabilização dos solos, erosão, assoreamento dos rios, alteração da paisagem, poluição com lixo e esgoto, problemas no sistema viário, edificações em áreas de risco e, por consequência, danos ao erário;

**CONSIDERANDO**, por fim, o interesse manifesto do Município de ...../SC em realizar a regularização fundiária de interesse específico da área ocupada, assumindo a responsabilidade pela

50 Art. 17. Os espaços livres de uso comum, as vias e praças, as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo, não poderão ter sua destinação alterada pelo loteador, desde a aprovação do loteamento, salvo as hipóteses de caducidade da licença ou desistência do loteador, sendo, neste caso, observadas as exigências do art. 23 desta Lei.

51 GASPARINI, Diógenes. O município e o parcelamento do solo. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1988, p. 87.

execução das obras de infraestrutura necessárias, além de assumir o compromisso de preservar a área verde restante no local e recompor qualquer dano que porventura foi ou seja provocado ao meio ambiente;

**CONSIDERANDO** que no caso concreto .....

**RESOLVEM CELEBRAR** o presente **TERMO DE COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA**, com fundamento no art. 5º, §6º, da Lei 7.347/85 e art. 86 da Lei Orgânica Estadual do Ministério Público (Lei Complementar n. 197/2000), mediante as seguintes cláusulas:

**CLÁUSULA PRIMEIRA - Do objeto**

Este Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta tem como objeto a adoção de medidas indispensáveis à regularização fundiária urbanística e ambiental para fins de habitação de interesse específico de área de ocupação irregular existente na ....., com área de .....

**CLÁUSULA SEGUNDA - Da obrigação geral**

O **MUNICÍPIO DE .....** compromete-se na obrigação de fazer consistente em promover a regularização fundiária de interesse específico, urbanística e ambiental da área de ocupação precária existente em ....., com área de ....., adotando todas as medidas técnicas, jurídicas e de infraestrutura necessárias para tanto, inclusive com retirada de famílias em área de risco.

**CLÁUSULA TERCEIRA - Das obrigações específicas para  
Regularização Fundiária de Interesse Específico**

**Item 01.** O **MUNICÍPIO DE .....** compromete-se, no **prazo de ... (....) dias**, contados da assinatura do presente termo, a elaborar **diagnóstico socioambiental** da área de ocupação existente ....., assinado por profissionais técnicos do Município ou contratados (ex.: engenheiro civil, assistente social, projetista, arquiteto, etc.), visando identificar a área como urbano consolidada, contendo, no mínimo, as seguintes informações:

LEI DO PROGRAMA “MINHA CASA, MINHA VIDA”

Art. 47. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se:

[...]

II - área urbana consolidada: parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados:

- a) drenagem de águas pluviais urbanas;
- b) esgotamento sanitário;
- c) abastecimento de água potável;
- d) distribuição de energia elétrica; ou
- e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos;



## NA HIPÓTESE DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE, O DIAGNÓSTICO SOCIOAMBIENTAL DEVERÁ POSSUIR OS SEGUINTE ELEMENTOS ADICIONAIS

### CÓDIGO FLORESTAL

Art. 65. Na regularização fundiária de interesse específico dos assentamentos inseridos em área urbana consolidada e que ocupam Áreas de Preservação Permanente não identificadas como áreas de risco, a regularização ambiental será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da [Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009](#).

§ 1º O processo de regularização ambiental, para fins de prévia autorização pelo órgão ambiental competente, deverá ser instruído com os seguintes elementos:

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

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

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

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

V - a especificação da ocupação consolidada existente na área;

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

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

VIII - a avaliação dos riscos ambientais;

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

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

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

**Parágrafo primeiro:** Os equipamentos de infraestrutura existentes, para fins de aceitação para tanto, deverão estar em pleno funcionamento e operacionalização, atestado por profissional (técnico) habilitado.

**Parágrafo segundo:** O estudo de diagnóstico socioambiental referido neste item poderá constar laudos técnicos e estudos sociais já existentes e realizados na área objeto de regularização fundiária.

**Parágrafo terceiro:** No **prazo de 5 (cinco) dias** contados da conclusão do estudo de diagnóstico socioambiental, o COMPROMISSÁRIO fará a entrega de cópia integral nesta Promotoria de Justiça.

**Item 02.** Na elaboração do projeto de regularização fundiária a ser definido pelo MUNICÍPIO ..... deverá ser contemplado, no mínimo, os seguintes elementos: I – as áreas ou lotes a serem regularizados e, se houver necessidade, as edificações que serão relocadas; II – as vias de circulação existentes ou projetadas e, se possível, as outras áreas destinadas a uso público; III – as medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área

ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei; IV - as condições para promover a segurança das construções em situações de risco, considerado o disposto no parágrafo único do art. 3º da Lei nº 6.766/79; e V - as medidas previstas para adequação da infraestrutura básica (art. 51 da Lei nº 11.977/09).

**Item 03.** Uma vez elaborado o projeto de regularização fundiária do imóvel, e após aprová-lo sob o aspecto urbanístico, por meio do seu setor competente, compromete-se o Município de ..... a submetê-lo à Fundação Estadual do Meio Ambiente - FATMA para fins da obtenção do licenciamento ambiental da atividade (art. 53 da Lei nº 11.977/09).

**Item 04.** Compromete-se o MUNICÍPIO de ....., diretamente ou por meio de seus concessionários ou permissionários de serviços públicos, a implantar no imóvel o sistema viário e a infraestrutura básica previstos no §6º do art. 2º da Lei nº 6.766/79, a saber: 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.

**Item 05.** Após a demolição das construções e/ou a definição das moradias que permanecerão no imóvel, compromete-se o MUNICÍPIO de ..... a recompor a área de preservação permanente, mediante elaboração de Plano de Recuperação de Área Degradada - PRAD, subscrito por profissional habilitado, e sua posterior execução, após aprovação do Órgão Ambiental Estadual - FATMA, devendo conter, no mínimo, a previsão de plantio de espécies nativas e de isolamento, a fim de possibilitar a regeneração natural;

**Item 06.** O MUNICÍPIO DE ..... compromete-se na obrigação de fazer consistente em exercer, **de imediato**, efetiva fiscalização sobre a área pública remanescente, especialmente a área verde, a fim de evitar novas invasões, devendo, no caso de nova ocupação daquelas constantes no projeto de regularização fundiária, adotar providências para imediata reintegração de posse, **no prazo de 30 (trinta) dias**, contados da ciência da ocupação indevida, inclusive com adoção de medidas judiciais, sob pena de responsabilização pessoal do responsável pela omissão, além das sanções previstas na Cláusula Quarta deste termo de ajustamento de conduta;

**Parágrafo primeiro.** O MUNICÍPIO de ..... assume, ainda, a obrigação de exercer efetivamente seu Poder de Polícia, procedendo ao embargo administrativo, independentemente da esfera judicial, para impedir e/ou demolir qualquer nova construção residencial ou comercial na área da ocupação irregular e seu entorno, com a retirada do entulho e sua destinação adequada, principalmente em áreas ambientalmente protegidas e em áreas de risco;

#### CLÁUSULA QUARTA - Da possibilidade de aditamento do TAC

As partes poderão rever o presente ajuste, mediante termo aditivo, o qual poderá incluir ou excluir medidas que tenham por objetivo o seu aperfeiçoamento e/ou se mostrem tecnicamente necessárias.

#### CLÁUSULA QUINTA - Descumprimento contratual

O descumprimento de quaisquer das cláusulas anteriores, exceto por motivos de força maior ou caso fortuito, formal e devidamente justificados ao Ministério Público Estadual, sujeitará o inadimplente, na medida de sua responsabilidade, ao pagamento de multa diária correspondente de R\$ ..... (..... reais), a ser revertida para o Fundo para Reconstituição dos Bens Lesados (FRBL), sem prejuízo da aplicação de penalidades administrativas dos órgãos ambientais competentes.

#### CLÁUSULA SEXTA - Da postura do Ministério Público

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA compromete-se a não utilizar os instrumentos jurídicos cabíveis, na área cível, em desfavor do COMPROMISSÁRIO, no que diz respeito aos itens ajustados caso estes sejam devidamente cumpridos, bem como a fiscalizar o cumprimento do presente Termo de Ajustamento de Conduta, inclusive procedendo eventual execução, caso haja necessidade.

**CLÁUSULA SÉTIMA - Da abrangência do compromisso**

Este título executivo não inibe ou restringe, de forma alguma, as ações de controle, monitoramento e fiscalização de qualquer órgão ou entidade fiscalizatória, nem limita ou impede o exercício, por eles, de suas atribuições e prerrogativas legais e regulamentares.

**CLÁUSULA OITAVA - Da vigência**

O presente Termo entrará em vigor a partir da data de sua celebração.

**CLÁUSULA NONA - Da formação do título executivo extrajudicial**

Este acordo tem eficácia de título executivo extrajudicial, na forma do art. 5º, §6º, da Lei n. 7.347/85 e art. 585, inciso VII, do Código de Processo Civil, sendo que o arquivamento do **Inquérito Civil n. ....** será submetido à homologação pelo Conselho Superior do Ministério Público, conforme determinado pelo art. 9º, §3º, da Lei n. 7.347/85.

**CLÁUSULA DÉCIMA - Foro competente**

Fica eleito o foro da Comarca de ..... para a solução de quaisquer litígios decorrentes deste Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta.

Por estarem compromissados, firmam este **TERMO**, em 3 (três) vias de igual teor.

...../SC, .... de ..... de 2014.

.....  
Promotor de Justiça

**MUNICÍPIO DE .....**  
.....  
Prefeito Municipal

## **7.2.5 TERMO DE COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA - REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL - IMPLANTAÇÃO DA INFRAESTRUTURA BÁSICA**

Inquérito Civil Público n. ....

Objeto: .....

**TERMO DE COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA**

**n. 000 /2014/PJ**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA**, pelo Promotor de Justiça ....., no exercício das atribuições que lhe são conferidas por lei, com fundamento no art.

127, *caput*, e art. 129, incisos II e III, da Constituição Federal; no art. 25, inciso IV, da Lei n. 8.625/93; no art. 5º, §6º, da Lei n. 7.347/85; e art. 19, “*caput*”, do Ato n. 335/2014/PGJ, o **MUNICÍPIO DE .....**, pessoa jurídica de direito público interno, com sede na ..... (LOCALIZAÇÃO), neste ato representado por seu Prefeito Municipal, ....., (QUALIFICAÇÃO), acompanhado do Procurador do Município, Dr. ...., OAB/SC ....., que também subscreve o presente termo, e do Sr./Sr<sup>a</sup> ..... (QUALIFICAÇÃO)<sup>52</sup>, diante das constatações e informações reunidas no **Inquérito Civil Público n. ....**, resolvem celebrar o presente

**- TERMO DE COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA -**  
**- REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL -**  
**IMPLANTAÇÃO DA INFRAESTRUTURA BÁSICA**

consoante fundamentos e cláusulas estabelecidas na sequência:

**CONSIDERANDO** que o Ministério Público, por força do art. 129, inciso III, da Constituição Federal, é o órgão público encarregado de promover o Procedimento Preparatório, Inquérito Civil e a Ação Civil Pública para a proteção do Consumidor, do Meio Ambiente e de outros interesses transindividuais;

**CONSIDERANDO** que “*todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações*” (Constituição Federal, art. 225, *caput*);

**CONSIDERANDO** a função socioambiental da propriedade prevista nos arts. 5º, inc. XXIII; 170, inc. VI; 182, § 2º; 186, inc. II; e 225, todos da Constituição Federal, e os princípios jurídicos da prevenção, da precaução e do poluidor pagador;

**CONSIDERANDO** que, segundo o Estatuto da Cidade, entre outras, são diretrizes gerais da política urbana: I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; (...); VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: (...) c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana”; (...) XIV – regularização fundiária e urbanização, mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população envolvida e as normas ambientais;

**CONSIDERANDO** as diretrizes, os princípios e os instrumentos jurídicos, políticos e técnicos estabelecidos pelo Estatuto das Cidades (Lei n.º 10.257/01), que fixam normas de ordem pública e interesse social reguladoras do uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental, e, ainda, as demais normas vigentes aplicáveis à disciplina da ocupação e do uso do espaço urbano;

**CONSIDERANDO** que a Lei Estadual de Santa Catarina n. 13.517/2005, ao dispor sobre a Política Estadual de Saneamento Básico, informa como sendo seu princípio orientador o primado de que “*as obras e as instalações públicas de infra-estrutura sanitária constituem patrimônio de alto valor econômico e social e, como tal, devem ser consideradas nas ações de planejamento, construção, operação, manutenção e administração*” (art. 4º, inc. III);

**CONSIDERANDO** que a Lei Estadual de Santa Catarina n. 13.517/2005, visando a assegurar os benefícios do saneamento à totalidade da população, descreve mecanismos institucionais e financeiros

<sup>52</sup> QUANDO A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL (IMPLANTAÇÃO DA INFRAESTRUTURA BÁSICA) OCORRER EM IMÓVEL PRIVADO E SER POSSÍVEL A IDENTIFICAÇÃO DO POSSUIDOR/PROPRIETÁRIO, É NECESSÁRIO INCLUI-LO COMO COMPROMISSÁRIO.

que permitam a ação articulada e integrada entre o Estado e os Municípios, atribuindo a estes “[...] o gerenciamento das instalações e serviços de saneamento essencialmente municipais, coordenando as ações pertinentes com os serviços e obras de expansão urbana, pavimentação, disposição de resíduos, drenagem de águas pluviais, uso e ocupação do solo e demais atividades de natureza tipicamente local” (art. 14, inc. II);

**CONSIDERANDO** que o direito à moradia e o direito a cidades sustentáveis, reconhecidos como direitos humanos pelo sistema internacional e nacional de proteção dos direitos humanos, são os fundamentos para a promoção de uma política urbana que tenha como meta e prioridade a urbanização e regularização dos assentamentos precários visando a melhoria das condições de vida, tanto no aspecto da moradia como ambiental, através da flexibilização dos padrões urbanísticos (art. 2º, XIV da Lei 10.257/2001);

**CONSIDERANDO** que, já dispunha o art. 4º, inciso I, do mesmo diploma legal, que os loteamentos devem possuir, no mínimo: áreas destinadas a sistemas de circulação, implantação de *equipamento urbano* e comunitário, bem como os espaços livres de uso público serão proporcionais à densidade de ocupação prevista no plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem;

**CONSIDERANDO** a necessidade de registro do parcelamento resultante do projeto de regularização fundiária de interesse social no Cartório de Registro de Imóveis, sendo que tal registro independe do atendimento aos requisitos constantes na Lei n. 6.766/79, conforme expressamente determina o art. 65, *caput*, e parágrafo único, da Lei n. 11.977/09;

**CONSIDERANDO** que a regularização fundiária de interesse social com base na Resolução n. 08/2014-CM (Programa “Lar Legal”), executada pela municipalidade, visa apenas a titulação dos assentados irregularmente, em área urbana consolidada, mas não é concebida para exigir a implantação da infraestrutura básica;

**CONSIDERANDO** que “na regularização fundiária de interesse social, caberá ao poder público, diretamente ou por meio de seus concessionários ou permissionários de serviços públicos, a implantação do sistema viário e da infraestrutura básica, previstos no § 6º do art. 2º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, ainda que promovida pelos legitimados previstos nos incisos I e II do art. 50” (art. 55, “caput”, da Lei n. 11.977/09);

**CONSIDERANDO** que na implantação do antecedente Programa “Lar Legal” na localidade, no bojo da ação de regularização fundiária com base no Lar Legal (ação n. ....), exigiu-se a existência de apenas da malha viária e de mais 2 (dois) equipamentos de infraestrutura urbana;

**CONSIDERANDO** que o § 6º do art. 2º da Lei n. 6.766/79 prevê que “a infra-estrutura 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”.

**CONSIDERANDO** a necessidade de se assegurar o cumprimento das normas que disciplinam o parcelamento do solo urbano, tendo em vista a preservação do ambiente, a saúde, a segurança e a qualidade de vida da população, compatibilizando-a com o direito constitucional à moradia;

**CONSIDERANDO** que no caso concreto foi implantada, no bojo do IC n. ...., a regularização fundiária com base na Resolução n. 08/2014-CM, titulando-se os ocupantes da área irregular, mas não garantindo os equipamentos de infraestrutura básicos previstos na Lei n. 11.977/09 e 6.766/79.

**RESOLVEM CELEBRAR** o presente **TERMO DE COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUCTA**, com fundamento no art. 5º, §6º, da Lei 7.347/85 e art. 86 da Lei Orgânica Estadual do Ministério Público (Lei Complementar n. 197/2000), mediante as seguintes cláusulas:

## CLÁUSULA PRIMEIRA - Do objeto

Este Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta tem como objeto a adoção de medidas indispensáveis à regularização fundiária urbanística e ambiental para fins de habitação de interesse social de área de ocupação existente na ....., com área de .....

## CLÁUSULA SEGUNDA - Da obrigação geral

O MUNICÍPIO DE ..... e o Sr./Sr<sup>a</sup> ..... comprometem-se na obrigação de fazer consistente em promover a regularização fundiária de interesse social, urbanística e ambiental da área de ocupação existente em ....., com área de ....., adotando todas as medidas técnicas, jurídicas e de infraestrutura necessárias para tanto.

## CLÁUSULA TERCEIRA - Das obrigações específicas para

### Regularização Fundiária de Interesse Social

**Item 01.** O MUNICÍPIO DE ..... compromete-se, no **prazo de .....**, contados do trânsito em julgado da “ação de regularização fundiária com base no Lar Legal”, diretamente ou por meio de seus concessionários ou permissionários de serviços públicos, a implantar o sistema viário e a infraestrutura básica faltantes, previstos no §6º do art. 2º da Lei Federal nº 6.766/79<sup>53</sup>.

### ESPECIFICAR A INFRAESTRUTURA BÁSICA FALTANTE

**Item 02.** O MUNICÍPIO DE ..... compromete-se na obrigação de fazer consistente em exercer, **de imediato**, efetiva fiscalização sobre a área pública remanescente, especialmente a área verde, a fim de evitar novas invasões, devendo, no caso de ocupação por outras famílias além daquelas constantes no projeto de regularização fundiária, adotar providências para imediata reintegração de posse, **no prazo de 30 (trinta) dias**, contados da ciência da ocupação indevida, inclusive com adoção de medidas judiciais, sob pena de responsabilização pessoal do responsável pela omissão, além das sanções previstas na Cláusula Quarta deste termo de ajustamento de conduta;

**Parágrafo único.** O COMPROMISSÁRIO assume, ainda, a obrigação de exercer efetivamente seu Poder de Polícia, procedendo ao embargo administrativo, independentemente da esfera judicial, para impedir e/ou demolir qualquer nova construção residencial ou comercial na área da ocupação irregular e seu entorno, com a retirada do entulho e sua destinação adequada, principalmente em áreas ambientalmente protegidas e em áreas de risco;

## CLÁUSULA QUARTA - Das justificativas

Considerar-se-á como justificativa ao descumprimento das cláusulas ajustadas a ocorrência de caso fortuito ou força maior, que deverá ser formalmente relatado, justificado e comprovado, hipótese em que o Ministério Público analisará e decidirá sobre a aceitação ou não da justificativa apresentada.

## CLÁUSULA QUINTA - Da possibilidade de aditamento do TAC

As partes poderão rever o presente ajuste, mediante termo aditivo, o qual poderá incluir ou excluir medidas que tenham por objetivo o seu aperfeiçoamento e/ou se mostrem tecnicamente necessárias.

53 § 6º A infra-estrutura 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

### CLÁUSULA SEXTA - Descumprimento contratual

O descumprimento de quaisquer das cláusulas anteriores, exceto por motivos de força maior ou caso fortuito, formal e devidamente justificados ao Ministério Público Estadual, sujeitará o inadimplente, na medida de sua responsabilidade, ao pagamento de multa diária correspondente de R\$ ..... (..... reais), a ser revertida para o Fundo para Reconstituição dos Bens Lesados (FRBL), sem prejuízo da aplicação de penalidades administrativas dos órgãos ambientais competentes.

### CLÁUSULA SÉTIMA - Da postura do Ministério Público

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA** compromete-se a não utilizar os instrumentos jurídicos cabíveis, na área cível, em desfavor do **COMPROMISSÁRIO**, no que diz respeito aos itens ajustados caso estes sejam devidamente cumpridos, bem como a fiscalizar o cumprimento do presente Termo de Ajustamento de Conduta, inclusive procedendo eventual execução, caso haja necessidade.

### CLÁUSULA OITAVA - Da abrangência do compromisso

Este título executivo não inibe ou restringe, de forma alguma, as ações de controle, monitoramento e fiscalização de qualquer órgão ou entidade fiscalizatória, nem limita ou impede o exercício, por eles, de suas atribuições e prerrogativas legais e regulamentares.

### CLÁUSULA NONA - Da vigência

O presente Termo entrará em vigor a partir da data de sua celebração.

### CLÁUSULA DÉCIMA - Da formação do título executivo extrajudicial

Este acordo tem eficácia de título executivo extrajudicial, na forma do art. 5º, §6º, da Lei n. 7.347/85 e art. 585, inciso VII, do Código de Processo Civil, sendo que o arquivamento do **Inquérito Civil n. ....** será submetido à homologação pelo Conselho Superior do Ministério Público, conforme determinado pelo art. 9º, §3º, da Lei n. 7.347/85.

### CLÁUSULA DÉCIMA-PRIMEIRA - Foro competente

Fica eleito o foro da Comarca de ..... para a solução de quaisquer litígios decorrentes deste Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta.

Por estarem compromissados, firmam este **TERMO**, em 3 (três) vias de igual teor.

...../SC, .... de ..... de 2014.

.....

Promotor de Justiça

MUNICÍPIO DE .....

.....

Prefeito Municipal

## 7.2.6 AÇÃO CIVIL PÚBLICA (LOTEAMENTO CLANDESTINO)

EXMO(A). SR(A). DR(A). JUIZ(A) DA VARA CÍVEL DA COMARCA DE \_\_\_\_\_-SC

(Minuta ACP)

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA**, por seus órgãos signatários, vem, perante Vossa Excelência, com base no que consta no Procedimento Preparatório n. \_\_\_\_, da \_\_\_\_ª Promotoria de Justiça de \_\_\_\_\_ e com fundamento no art. 129, inc. III, da Constituição Federal e arts. 1º, I, 5º e 11, todos da Lei n. 7.347/85, promover a presente

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA com pedido de tutela liminar** contra

**EMPRESA (empreendedor)** \_\_\_\_\_, inscrita no CNPJ sob o n. \_\_\_\_\_ e registrada na Junta Comercial do Estado de Santa Catarina sob o n. \_\_\_\_\_, com sede na Rua / Avenida \_\_\_\_\_, n. \_\_, sala \_\_, município de \_\_\_\_\_, SC, na pessoa de seu representante legal, \_\_\_\_\_; e

**MUNICÍPIO** \_\_\_\_\_, pessoa jurídica de direito público inscrita no CNPJ do Ministério da Fazenda sob o n. \_\_\_\_\_, com sede na Rua / Avenida \_\_\_\_\_, n. \_\_, município de \_\_\_\_\_, na pessoa de seu representante legal, o Prefeito Municipal \_\_\_\_\_, nos termos do art. 12, inciso II, do Código de Processo Civil, pelos fundamentos fáticos e jurídicos a seguir declinados:

### I. Do objeto da ação

A presente Ação Civil Pública presta-se à cessação de dano urbanístico, ambiental e ao consumidor, inclusive em caráter preventivo, por intermédio da cessação dos atos de publicidade, da venda de lotes e execução de loteamento clandestino no imóvel situado na rua \_\_\_\_\_, gleba de propriedade do requerido, matrícula \_\_\_\_ averbada no cartório de registro de imóveis deste Município e Comarca de \_\_\_\_\_, além da devolução dos valores pagos pelos adquirentes dos lotes e a regularização completa do empreendimento.

### II. Da Legitimidade Ativa

A legitimidade do Ministério Público Estadual para a propositura da presente Ação Civil Pública está definida constitucionalmente (art. 129, inc. III, da CF):

“Art. 129 - São funções institucionais do Ministério Público:

(...)

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.” (Destacou-se)

Destaque-se ainda o disposto no artigo 1º, inciso I e o artigo 5º, ambos da Lei n. 7.347/85, conferiram-lhe também esta mesma legitimidade, diante da necessidade de resguardo da proteção dos interesses difusos e coletivos violados, inclusive afetos ao consumidor.

Não é demais salientar que, no caso, pretende-se, além da proteção difusa da ordem urbanística, do meio ambiente, também dos consumidores lesados devido à publicidade de venda de lotes em área não regularizada.



O artigo 225 da Constituição Federal determina que: *“Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”*. O dispositivo em foco é categórico ao afirmar que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é essencial à sadia qualidade de vida, ou seja, à própria saúde.

Já os artigos 182 e 183 da Constituição Federal fixam algumas diretrizes, com o intuito de *“ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”*.

A Lei n. 6.938/81, por sua vez, dispõe em seu artigo 2º que: *“a Política Nacional do Meio Ambiente, tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental favorável à vida, visando assegurar condições ao desenvolvimento sócio-econômico e à proteção da dignidade humana (...)”*. Além disso, em seu artigo 3º, define poluição como sendo a: *“degradação da qualidade ambiental resultante das atividades que direta ou indiretamente prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população”*.

Sendo assim, inquestionável a legitimidade do Ministério Público para ajuizar a presente ação, fazendo-o com fundamento na Constituição Federal e na Legislação infraconstitucional, diante da necessidade de resguardo do meio ambiente, da ordem urbanística e da proteção dos consumidores lesados pela aquisição de área que não preencha os requisitos legais pertinentes.

### III. Da Legitimidade Passiva

#### a. Do Município \_\_\_\_\_

O Município de \_\_\_\_\_ integra o pólo passivo desta ação porque deixou de cumprir com o dever que lhe é inerente de manter o controle sobre o ordenamento urbano e de preservação do meio ambiente atribuídos pela Carta Magna de 1988, em seus artigos 30, inciso VIII, 23, inciso VI e 225.

Conforme dispõe a Constituição Federal:

Art. 23 – É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas.

Art. 30 – Compete aos Municípios:

VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

A omissão do órgão público - especialmente do dever de fiscalização e de utilização do poder de polícia administrativa - possui o condão de colocá-lo no pólo passivo das ações visando à proteção do meio ambiente.

Citando a doutrina de Nelson Nery:

O Poder Público sempre poderá figurar no pólo passivo de qualquer demanda dirigida à reparação do bem coletivo violado: se ele não for responsável por ter ocasionado diretamente o dano, através de um de seus agentes, o será ao menos solidariamente, por omissão do dever que é só seu de fiscalizar e impedir que tais danos aconteçam.<sup>54</sup>

Neste Lanço, o Superior Tribunal de Justiça se manifestou:

---

54 Responsabilidade civil por dano ecológico e a ação civil pública”, RDP, 76/130.

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REGULARIZAÇÃO DO SOLO URBANO. LOTEAMENTO. ART. 40 DA LEI N. 6.766/79. MUNICÍPIO. LEGITIMIDADE PASSIVA. Nos termos da Constituição Federal, em seu artigo 30, inciso VIII, compete aos Municípios “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”. Cumpre, pois, ao Município regularizar o parcelamento, as edificações, o uso e a ocupação do solo, sendo pacífico nesta Corte o entendimento segundo o qual esta competência é vinculada. Dessarte, “se o Município omite-se no dever de controlar loteamentos e parcelamentos de terras, o Poder Judiciário pode compeli-lo ao cumprimento de tal dever” (REsp 292.846/SP, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, DJ 15.04.2002). No mesmo sentido: REsp 259.982/SP, da relatoria deste Magistrado, DJ 27.09.2004; Resp 124.714/SP, Rel. Min. Peçanha Martins, DJ 25.09.2000; REsp 194.732/SP, Rel. Min. José Delgado, DJ 21.06.99, entre outros. Nesse diapasão, sustentou o Ministério Público Federal que “**o município responde solidariamente pela regularização de loteamento urbano ante a inércia dos empreendedores na execução das obras de infra-estrutura**” (fl. 518). Recurso especial provido, para concluir pela legitimidade passiva do Município de Catanduva. REsp 432531 / SP; RECURSO ESPECIAL 2002/0050917-9 (GRIFEI)

Não se pretende com tal assertiva concluir que recai sobre o Estado a responsabilidade em razão de um dever genérico, mas sim verifica-se a responsabilização por ação e omissão de deveres específicos do ente público visado, como é a hipótese dos autos, em que a administração municipal deve ser responsabilizada pela omissão em prevenir danos ambientais, em realizar a fiscalização que lhe compete na promoção do ordenamento urbano, em recompor o ambiente lesado pela instalação de loteamento clandestino ou irregular.

Por outro lado, não há que se cogitar da necessidade de citação de todos os ocupantes dos imóveis objeto da presente ação civil pública.

Com efeito, o Município está sendo acionado como poluidor indireto primário, por ter se omitido no cumprimento do seu dever primário de zelar pela preservação ambiental da área urbana em questão, previsto no art. 225 da CF c/c no art. 22, parágrafo único, do Código Florestal, sendo enquadrado como pessoa jurídica de direito público responsável pela atividade causadora de degradação ambiental, a teor do conceito de “poluidor” estabelecido no art. 3º da Lei n. 6.938/81. Ademais, compete ao Município, em vista do interesse local que lhe é peculiar, o dever de zelar pelo ordenamento do solo urbano, na forma do art. 30, VIII, da Constituição Federal.

Importa destacar que na ausência de cumprimento das exigências legais impostas ao Empreendedor, por omissão do Poder Público Municipal, caberá a este a execução de obras que atendam as necessidades primárias da população.

Tratando-se de ação civil pública em defesa de interesse difuso, é evidente que não se aplicam as normas do processo comum, incidindo regramento próprio em face da natureza do interesse em causa, qual seja, o princípio da solidariedade, por intermédio da qual, em última análise, a reparação pode ser exigida de qualquer um dos responsáveis ou de todos, conforme a escolha do autor.

E assim é porque a natureza difusa dos interesses, que importa necessariamente em maior extensão dos danos e amplitude do número de causadores, reclama uma tutela mais eficaz, que não se coaduna com a citação individualizada de todos os responsáveis pelo dano, sob pena de inviabilização da ação e convivência com a situação ilícita do empreendimento que se pretende instalar, verificando-se constantes as alterações nas situações fáticas ocasionadas pela execução do Loteamento, em que sequer há registros no Cartório de Registro de Imóveis, haja vista a clandestinidade das ocupações.

A peculiar feição da ação civil pública, que deve ser preservada neste caso concreto, por outro lado, não impede a defesa daqueles que se sentirem prejudicados, os quais poderão recorrer às vias processuais próprias, por meio de embargos de terceiros.

Nesse compasso, é cediço a existência de litisconsórcio passivo facultativo e, assim sendo, não se exige a citação de todos os invasores/moradores no caso em apreço.

## b. Da Empresa \_\_\_\_\_

No tocante à \_\_\_\_\_, compreende-se a sua legitimidade para figurar no pólo passivo eis que, na condição de empreendedora, portanto, idealizadora do empreendimento com fins eminentemente comerciais, visando à obtenção de lucro, possui o dever legal de proceder à execução das obras de implantação do Loteamento, atentando-se para as exigências legais pertinentes, especialmente a proibição de qualquer intervenção em áreas especialmente protegidas, além do resguardo aos direitos dos consumidores, neste caso, adquirentes de boa-fé.

### IV. Dos Fatos

Conforme amplamente demonstrado por meio da documentação que integra o procedimento investigatório anexo, durante o período de \_\_\_\_\_, requerido **Fulano de Tal**, inobstante a ausência de aprovação pela municipalidade, \_\_\_\_\_ parcelou irregularmente e colocou à venda, de forma clandestina, vários lotes urbanos em terreno de sua propriedade, conforme acima especificado, mediante a fixação de placa de publicidade no interior do imóvel.

Da publicidade ilícita realizada, o requerido obteve, durante o mês de \_\_\_\_\_ do ano em curso, a venda de \_\_\_\_\_ lotes do empreendimento, pelo valor de R\$ \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_ reais) cada, conforme corrobora-se pelos contratos de promessa de compra e venda (docs. anexos), locupletando-se em detrimento de terceiros de boa-fé, neste caso, os adquirentes das áreas.

Por sua vez, no dia \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 20\_\_\_\_, membros do Pelotão da Polícia Militar de Proteção Ambiental constataram a execução, pelo requerido, de obras correlacionadas ao parcelamento do solo na área em análise, inobstante a ausência da aprovação do empreendimento pelo Município, tais como: atividades de demarcação de lotes, aterro, limpeza de vegetação nativa e terraplanagem da gleba, resultando demonstrado tenha o requerido dado início à prática de loteamento clandestino.

De se observar ainda, dada sua relevância, tenha sido constatado pelos referidos policiais que boa parte do empreendimento encontra-se em área considerada não edificante e de proteção ambiental face a existência, no imóvel, (de nascente, curso de água, declividade superior a 45°, banhado).

Além do que, constatou-se a supressão ilegal de vegetação secundária do Bioma Mata Atlântica e de estágio sucessional (médio ou avançado) em percentual superior ao autorizado no art. (21 ou 23) da Lei n. 11.428/06, cujo corte operou-se sem a prévia e indispensável autorização do órgão ambiental competente.

Não se pode olvidar, colacionando as diversas intervenções danosas perpetradas na gleba em comento, sob responsabilidade da empresa \_\_\_\_\_, que o intuito precípua do empreendedor foi o de proceder à instalação do Loteamento \_\_\_\_\_, a qualquer custo, sem o atendimento a quaisquer normas vigentes, em razão disso torna-se notória a degradação ambiental e o enriquecimento ilícito as custas de terceiros de boa-fé, cuja reparação deverá ser assumida solidariamente pelo Município omissor.

Registre-se algumas decisões exaradas pelo STJ:

ADMINISTRATIVO - LOTEAMENTO INACABADO - RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DO MUNICÍPIO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - IMPUTAÇÃO POR AÇÃO DE REGRESSO À EMPRESA LOTEADORA.

1. É dever do município fiscalizar os loteamentos, desde a aprovação até a execução de obras. 2. A CF/88 e a lei de parcelamento do solo (Lei 6.766/79) estabelecem a solidariedade na responsabilidade pela inexecução das obras de infra-estrutura (art. 40). 3. Legitimidade do município para responder pela sua omissão e inação da loteadora.

4. Recurso especial provido. REsp 252512 / SP ; RECURSO ESPECIAL 2000/0027425-9

E mais:

PROCESSUAL CIVIL - ADMINISTRATIVO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA -

PARCELAMENTO DE SOLO - REGULARIZAÇÃO PELO MUNICÍPIO - PODER-DEVER - LEI 6.766/79, ART.40 - LEGITIMIDADE PASSIVA DO MUNICÍPIO. - O Município tem o poder-dever de agir no sentido de regularizar loteamento urbano ocorrido de modo clandestino, sem que a Prefeitura Municipal tenha usado do seu poder de polícia ou das vias judiciais próprias, para impedir o uso ilegal do solo. O exercício desta atividade é vinculada. - Recurso não conhecido.

REsp 124714 / SP ; RECURSO ESPECIAL 1997/0019987-8

A par disso, é de clareza meridiana que o parcelamento do solo na forma com está sendo implementado pela ré \_\_\_\_\_, ressalte-se, não atende aos ditames legais e exonera-se de qualquer atenção à preservação ambiental, não obstante a anuência do município de \_\_\_\_\_ e da Fundação Municipal, ante a omissão no exercício de seu poder de polícia.

Posta assim a questão, é de se dizer que a abundante documentação cotejada na presente exordial demonstra a veracidade do reclamo trazido ao conhecimento do Ministério Público, por tais razões cabe, neste momento, a imprescindível intervenção do Poder Judiciário.

## V. Do Direito

O Parcelamento do Solo Urbano é regulado pela Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979, compreendendo normas urbanísticas, sanitárias, civis e penais visando disciplinar a ocupação do solo e o desenvolvimento urbano, e a tutela do interesse público coletivo subsumido na defesa da coletividade adquirente dos lotes previstos no empreendimento.

A Constituição Federal recepcionou a norma federal citada atribuindo à União, aos Estados e ao Distrito Federal a competência de legislar, de forma concorrente, dentre outros, sobre o direito urbanístico<sup>55</sup>, competência esta também estendida e de forma elástica aos Municípios por força do disposto no art. 30, incs. I, II e VIII da CRFB/88.

Vale destacar que o Estatuto da Cidade, Lei Federal n. 10.257/01, ao regulamentar os arts. 182 e 183 da CRFB/88, obrigou a uma releitura da Lei n. 6.766/79, necessariamente condicionada à observância das diretrizes insertas no art. 2º do Estatuto, lançadas ao desenvolvimento da urbe, que passam a nortear todo e qualquer parcelamento do solo urbano, reforçando a função socioambiental da propriedade em prol da coletividade, da segurança, do bem-estar social e do equilíbrio ambiental (art. 1º da Lei n. 10.257/01).

*Esta nova visão enfatiza “a preocupação constitucional com a idéia de urbanismo, controle e organização do processo de urbanização acelerado, alcançável por meio de um maior planejamento e uma gestão municipal democrática participativa, que assegure o crescimento sustentável das cidades nas diferentes temáticas como o direito de moradia, saneamento ambiental, infraestrutura urbana, transporte e serviços públicos, trabalho e lazer, para as presentes e futuras gerações, e exequível, preferencialmente, através da importantíssima edição dos planos diretores municipais.”*<sup>56</sup>

Dada a clandestinidade do parcelamento e alienação dos lotes realizado pelo requerido, verifica-se a sua completa desatenção às disposições e exigências fixadas ao parcelamento do solo urbano segundo a Lei n. 6.766/69, carecendo o empreendimento de autorização municipal, licenciamento ambiental<sup>57</sup> e registro junto ao cartório imobiliário competente.

De se observar ainda, em razão da supressão de vegetação nativa ocorrida, tenha desatendido o empreendedor os limites de corte fixados para loteamentos urbanos previstos na Lei n. 11.428/06, art. (30 ou 31) , que trata da utilização e proteção do Bioma Mata Atlântica:

(se o corte foi de vegetação primária ou secundária em estágio avançado) :

55 Conforme art. 24, inc.I da CRFB/88

56 Nesse sentido, ver Guia do Parcelamento do Solo elaborado pelo Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente, órgão auxiliar da Administração Superior do Ministério Público de Santa Catarina

57 Conforme exige a Resolução CONAMA 237/97 c/c IN 03 da Fundação Estadual do Meio Ambiente.

Art. 30. É vedada a supressão de vegetação primária do Bioma Mata Atlântica, para fins de loteamento ou edificação, nas regiões metropolitanas e áreas urbanas consideradas como tal em lei específica, aplicando-se à supressão da vegetação secundária em estágio avançado de regeneração as seguintes restrições:

I - nos perímetros urbanos aprovados até a data de início de vigência desta Lei, a supressão de vegetação secundária em estágio avançado de regeneração dependerá de prévia autorização do órgão estadual competente e somente será admitida, para fins de loteamento ou edificação, no caso de empreendimentos que garantam a preservação de vegetação nativa em estágio avançado de regeneração em no mínimo 50% (cinquenta por cento) da área total coberta por esta vegetação, ressalvado o disposto nos arts. 11, 12 e 17 desta Lei e atendido o disposto no Plano Diretor do Município e demais normas urbanísticas e ambientais aplicáveis;

II - nos perímetros urbanos aprovados após a data de início de vigência desta Lei, é vedada a supressão de vegetação secundária em estágio avançado de regeneração do Bioma Mata Atlântica para fins de loteamento ou edificação.

**Ou** (se o corte for de vegetação secundária em estágio médio):

*Art. 31. Nas regiões metropolitanas e áreas urbanas, assim consideradas em lei, o parcelamento do solo para fins de loteamento ou qualquer edificação em área de vegetação secundária, em estágio médio de regeneração, do Bioma Mata Atlântica, devem obedecer ao disposto no Plano Diretor do Município e demais normas aplicáveis, e dependerão de prévia autorização do órgão estadual competente, ressalvado o disposto nos arts. 11, 12 e 17 desta Lei.*

*§ 1º Nos perímetros urbanos aprovados até a data de início de vigência desta Lei, a supressão de vegetação secundária em estágio médio de regeneração somente será admitida, para fins de loteamento ou edificação, no caso de empreendimentos que garantam a preservação de vegetação nativa em estágio médio de regeneração em no mínimo 30% (trinta por cento) da área total coberta por esta vegetação.*

*§ 2º Nos perímetros urbanos delimitados após a data de início de vigência desta Lei, a supressão de vegetação secundária em estágio médio de regeneração fica condicionada à manutenção de vegetação em estágio médio de regeneração em no mínimo 50% (cinquenta por cento) da área total coberta por esta vegetação.*

De outra parte, a realização do empreendimento em área de preservação permanente configurou violação aos princípios e limites previstos no art. 4º da Lei n. 12.651/2014 (Código Florestal Brasileiro).

Finalmente, no tocante ao dever de reparação do dano e regularização do empreendimento (ou seu desfazimento), tem-se que a responsabilidade é objetiva, nos termos do art. 14, par. 1º da Lei n. 6.938/81, e solidária (conforme STJ, REsp 259.982/SP, Resp 124.714/SP, REsp 194.732/SP, REsp 432531/SP; Resp. 2002/0050917-9) .

## **VI. Da Antecipação de Tutela**

O art. 84,§3º , do Código de Defesa do Consumidor determina:

*“Art. 83.Para a defesa dos direitos e interesses protegidos por este código são admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela. “*

No caso dos autos, há mais do que plausibilidade das alegações.

De fato, e de acordo com os fatos narrados e com as provas documentais produzidas que instruem a presente demanda, resta evidenciado que não houve a necessária intervenção do órgão municipal e tão pouco preocupação do empreendedor em estabelecer ações que salvaguardem o ordenamento urbano.

O perigo de dano irreparável ou de difícil reparação, deste modo, encontra-se presente haja vista o risco do crescimento vertiginoso, durante a tramitação do processo, das ocupações clandestinas em empreendimentos de tal natureza, o que por certo causará sérios transtornos não apenas aos

terceiros adquirentes de boa-fé, como também ao correto desenvolvimento de todo o território, além de tornar irreversível e prejudicado o objeto da ação diante da consolidação das construções e ocupação irregular das áreas especialmente protegidas, contribuindo sobremaneira para insustentabilidade do desenvolvimento urbano, com sérios prejuízos a toda a sociedade.

Por sua vez, a prova inequívoca dos fatos está demonstrada pela documentação anexa, fotografias, \_\_\_\_\_.

Assim, deve ser determinado à .....com fiscalização periódica desse Juízo, e fixação de multa no valor de R\$ \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_).

Ainda, deverá ser determinado ao Empreendedor \_\_\_\_\_ que, imediatamente, abstenha-se:

- a. da prática de atos de parcelamento material no imóvel, tais como supressão de vegetação, movimentação de terras, abertura de ruas, demarcação de quadras e lotes, assegurando as condições mínimas necessárias para o crescimento da vegetação plantada até que a mata atinja o porte médio, e a replantar as mudas que morrerem ou não apresentarem desenvolvimento adequado, substituindo-as por outras da mesma espécie; a
- b. proibição de publicidade, vendas e recebimento de prestações;
- c. colocação de placas ou faixas na área, informando que, por decisão judicial, o parcelamento não pode ser executado e não podem ser vendidos lotes;
- d. exibição de compromissos de compra e venda e apresentação de rol de adquirentes;
- e. bloqueio de matrícula imobiliária; e
- f. indisponibilidade ou bloqueio de bens, para garantia do cumprimento da obrigação de fazer e da indenização pleiteadas; e

Para fiel cumprimento das medidas acima referidas, e visando à sua efetividade, requer-se, ainda, que seja fixada uma multa diária de R\$ \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_ reais) por descumprimento de qualquer medida que venha, de qualquer forma, a burlar ou contornar a decisão de tutela antecipada que vier a ser proferida, devendo os seus valores ser revertidos ao Fundo para Reconstituição dos Bens Lesados de que trata o art. 13 da Lei n. 7.347/85.

## VII. Pedidos

Requer o Ministério Público na presente demanda:

- a. o recebimento, o registro e a autuação da presente Ação Civil Pública;
- b. a citação dos réus para, querendo, contestar a presente ação, sob pena de revelia (art. 285 c/c 319 do Código de Processo Civil);
- c. sejam tornadas definitivas as liminares concedidas *initio litis*, nos termos do item VI;
- d. seja permitida a produção de todas as provas em direito admitidas, inclusive a oitiva de testemunhas, juntada de documentos, perícias, vistorias, perícia contábil e outras que se fizerem necessárias, em especial a juntada do Inquérito Civil / Procedimento Preparatório n. \_\_, em anexo.
- e. a condenação da Empresa \_\_\_\_\_ à obrigação de fazer consistente em proceder à regularização do parcelamento, com a obtenção das aprovações necessárias, registro perante o Cartório do Registro de Imóveis e execução das obras de infraestrutura.
- f. a condenação da Empresa \_\_\_\_\_ à obrigação de não fazer, consistente em não parcelar ou não vender lotes sem ter as aprovações e o registro.
- g. se demonstrada a inviabilidade de regularização do Loteamento \_\_\_\_\_, pugna-se pelo desfazimento do empreendimento, com a recomposição da gleba ao estado anterior, obrigando-se a Empresa \_\_\_\_\_, ainda, à recomposição da vegetação com espécie nativa, e proceda à indenização

dos danos causados aos adquirentes dos lotes..

h. seja compelida a Empresa \_\_\_\_\_, consumado o dano, na obrigação de fazer consistente em recompor o dano, mediante apresentação de projeto de recuperação de área degradada, elaborado por responsável técnico, com ART, com comprovação do protocolo junto ao órgão ambiental, devendo constar no referido projeto, no mínimo, a revegetação de toda área degradada com quantidade e espécie de mudas de árvores nativas, em número suficiente para a recomposição, tratos culturais, espaçamento, procedência das mudas e indicação do local onde serão plantadas.

i. seja determinado o Registro do Loteamento \_\_\_\_\_, nos termos do art. 18 da Lei n. 6.766/79, uma vez executadas as obras de infraestrutura pelo Empreendedor ou Poder Público Municipal;

j. a condenação dos réus, de forma solidária, ao pagamento de quantia a ser convertida ao Fundo para Reconstituição dos Bens Lesados do Estado de Santa Catarina, previsto em Lei, a título de indenização pelos danos ambientais causados, conforme levantamento que deverá ser apresentado por perito judicial;

k. a condenação dos réus em custas, despesas processuais e honorários advocatícios (estes conforme art. 4.º do Decreto Estadual n. 2.666/04, em favor do Fundo para Reconstituição dos Bens Lesados do Estado de Santa Catarina).

Dá-se à causa o valor de R\$ \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_ mil reais).

Nestes termos,

Pede deferimento.

\_\_\_\_\_, \_\_ de \_\_\_\_\_ de 20\_\_.

\_\_\_\_\_  
Promotor(a) de Justiça  
Comarca de \_\_\_\_\_

## 7.2.7 DENÚNCIA (LOTEAMENTO CLANDESTINO)

EXCELENTÍSSIMA SENHORA DOUTORA JUÍZA DE DIREITO DA COMARCA DE XXXX

**O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA**, por seu Promotor de Justiça em exercício nesse juízo, no uso de suas atribuições institucionais, vem, com fundamento no artigo 24 do Código de Processo Penal, oferecer

**DENÚNCIA**

contra **Fulano de Tal**, \_\_\_\_\_; pelas seguintes razões de fato e de direito:

Durante os meses de janeiro e fevereiro de 20\_\_, o denunciado **Fulano de Tal** colocou à venda, mediante a fixação de placa de publicidade no interior do imóvel, vários lotes urbanos em terreno de sua propriedade, matrícula n. xxxxx do Cartório de Registro de Imóveis deste município, imóvel situado na rua \_\_\_\_\_, inobstante a situação de clandestinidade do empreendimento, o qual carece de aprovação pelo Município, procedendo assim afirmação falsa sobre a legalidade do respectivo parcelamento do solo para fins urbanos, tudo conforme documentação acostada ao Inquérito Civil n. \_\_\_\_\_, documento anexo.

Nesse contexto, no dia \_\_ de março de 20\_\_, membros do Polícia Militar de Proteção Ambiental, em atividade de fiscalização de rotina, constataram a realização, pelo denunciado, da execução de obras no imóvel, inobstante a ausência da sua aprovação pelo Município, tais como atividades de demarcação de lotes, aterro, limpeza de vegetação nativa e terraplanagem da gleba, resultando demonstrado tenha o indiciado dado início à prática de loteamento clandestino.

Não bastassem tais fatos, durante o mês de fevereiro de 20\_\_ o acusado realizou a venda de quatro lotes do empreendimento, pelo valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) cada lote, conforme contratos de promessa de compra e venda anexos, em detrimento de seus adquirentes.

Assim agindo, o denunciado Fulano de Tal incorreu nas sanções previstas no artigo 50, incisos I e V e art. 50, par. único (este quatro vezes), ambos da Lei n. 6.766/79.

Deste modo, requer o Ministério Público, uma vez recebida e atuada a presente peça, seja determinada a citação do réu para oferecer defesa, requerendo esta Promotoria de Justiça seja determinada a citação, com regular processo e, ao final, julgamento, obedecidas as formalidades legais, ouvindo-se a vítima e a testemunha adiante arroladas, certificando-se, ainda, seus antecedentes criminais nas Comarcas \_\_\_\_\_, bem como junto à egrégia Corregedoria-Geral de Justiça.

### **REQUERIMENTOS:**

[Sendo possível a proposta de suspensão condicional do processo, nos termos do art. 89 da Lei n. 9.099/95, sugere-se a seguinte manifestação]:

Considerando que o delito em exame possui a pena mínima igual a um ano de reclusão, e haja vista o atendimento, pelo acusado, aos demais requisitos subjetivos previstos no art. 89 da Lei n. 9.099/95, formula-se, desde já, a presente proposta de suspensão condicional do processo, condicionando-a, previamente, ao cumprimento das seguintes obrigações:

- a) proceda, no prazo de \_\_\_\_\_ meses, a aprovação do empreendimento perante os órgãos competentes;
- b) proceda, no prazo máximo da suspensão (04 anos), a implantação de todas as obras de infraestrutura e a destinação das áreas verde e para fins comunitários exigidas no ato de aprovação;
- c) caso verificada a impossibilidade de destinação no mesmo empreendimento, proceda a compensação das áreas verde e de uso comunitário faltantes mediante a doação ao Município dos imóveis de sua propriedade situados na rua \_\_\_\_\_, os quais deverão ser destinados para os mesmos fins.

[ou, caso não haja a possibilidade de regularização]:

- a) proceda o desfazimento do empreendimento, mediante o reassentamento dos adquirentes dos lotes que possuam domicílio na área para outro imóvel adequado e devidamente aprovado pelo município,
- b) opere a devolução dos valores pagos, com juros e correção monetária conforme os índices oficiais do Poder Judiciário, comprovando a devolução em juízo no prazo de xxx dias;



c) proceda a indenização dos adquirentes pelos prejuízos sofridos, no valor de R\$ \_\_\_\_, comprovando o seu pagamento em juízo no prazo de \_\_\_\_ dias;

proceda a recuperação da área degradada mediante prévia elaboração, por profissional devidamente habilitado, e apresentação de Projeto de Recuperação de Área Degradada PRAD no Órgão Ambiental Competente, comprovando a sua aprovação no prazo de xxxxx meses, salvo impossibilidade devidamente justificada;

## 7.2.8 IMPUGNAÇÃO AO PEDIDO DO REGISTRO DE LOTEAMENTO

SENHOR (A) OFICIAL(A) TITULAR DO \_\_\_\_ OFÍCIO DO REGISTRO DE IMÓVEIS DA COMARCA \_\_\_\_\_.

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA, por seu Promotor de Justiça signatário, no uso de suas atribuições legais, nos termos do artigo 129, II, da Constituição da República Federativa do Brasil, do artigo 82, VII, "a", da Lei Complementar Estadual n. 197/2000, e do artigo 19, §1º, da Lei n.6.766/79, ....

### IMPUGNAÇÃO AO PEDIDO DE REGISTRO DO LOTEAMENTO DENOMINADO \_\_\_\_\_

em face de

#### II. Da Legitimidade do Ministério Público

O parcelamento do solo urbano é regulado pela Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979, compreendendo normas urbanísticas, sanitárias civis e penais visando disciplinar a ocupação do solo e o desenvolvimento urbano, e a tutela de interesse público coletivo subsumido na defesa da coletividade adquirentes dos lotes previstos no empreendimento.

Para análise e aprovação do loteamento e do desmembramento, a Lei reguladora impõe que sejam cumpridos requisitos que estão expressos como condição para o desenvolvimento válido e regular de todo o empreendimento, compreendendo as seguintes e principais fases: a) pedido de diretrizes (arts. 6º e 7º); b) apresentação do projeto (arts. 9º a 11); c) aprovação pela Prefeitura Municipal (arts.12 a 17); d) pré-registro (art. 18); e) execução (art.18, V) e f)registro

A intervenção do Ministério Público surge, inicialmente quando o projeto de loteamento, já aprovado pela Prefeitura Municipal, for impugnado por terceiro interessado antes do registro, devendo o Órgão Ministerial, na função de fiscal da lei, se atentar para a rigorosa observância dos requisitos impostos pela legislação, nos termos do artigo 19, § 2º, da Lei n.6.766/79.

Com advento da Lei 7.347, de 24 de julho de 1985 e da Constituição da República Federativa do

Brasil de 1988, o Ministério Público passou a ter atuação mais destacada em relação aos pedidos e as ações envolvendo o parcelamento do solo, sempre em defesa do meio ambiente, seja o meio ambiente natural, seja o meio ambiente artificial, além da defesa do consumidor.

Considera-se matéria pacífica a atuação do Ministério Público em questões relativas ao parcelamento do solo urbano, de tal modo que em Santa Catarina grande parte das Promotorias Especializadas na Defesa do Meio Ambiente atuam nos procedimentos de registro de parcelamento do solo, atribuindo-se ao Órgão de Execução as funções de defesa de interesses difusos ou coletivos nas relações jurídicas relativas a desmembramento, loteamento e uso só solo para fins urbanos.

A atuação do Ministério Público vem legitimada, senão por disposição da própria Lei que regula o parcelamento só solo urbano, mas e principalmente, pelo comando normativo constitucional e, de resto, pelas disposições de sua Lei Orgânica Estadual (LC.197/00), a considerar como função institucional do Órgão a proteção de outros interesses individuais indisponíveis, individuais homogêneos, sociais, difusos e coletivos (art.82,inciso VI, "e"), e a exigir sua manifestação nos processos em que a sua participação seja obrigatória por lei ou, quando entender cabível a intervenção em razão de interesse público, para assegurar o exercício de suas funções institucionais, não importando a fase ou o grau de jurisdição em que se encontrem os processos (art.82, inciso X).

Sobre o assunto, colhe-se da jurisprudência:

#### ILEGITIMIDADE DE PARTE - MINISTÉRIO PÚBLICO -

INOCORRÊNCIA - Impugnação ao registro de loteamento - Lei nº 6.766/79 que não define o rol de interessados - Hipótese, ademais, atuação na defesa do interesse público - Recurso não provido.<sup>58</sup>

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL - AÇÃO PÚBLICA - PATRIMÔNIO PÚBLICO - INTERESSE COLETIVO - LOTEAMENTO - REGULARIZAÇÃO - INTERESSES INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS - LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO - LEI 6.766/79, ARTS. 38 E 40 - LEI Nº 7.347/85, ART.21 - C.F., ART. 129,III E IX - PRECEDENTES STF ESTJ - É dever constitucional do Ministério Público a defesa só patrimônio público e social, dos interesses difusos e coletivos e de outras funções compatíveis com a sua natureza (art.129, III e IX C. F.). - O Ministério Público é parte legítima para a defesa dos interesses dos compradores de imóveis loteados, em razão de projetos de parcelamento de solo urbano, em face de inadimplência do parcelador na execução dos loteamentos - A iterativa jurisprudência do Pretório Excelso acompanhada por incontáveis julgados desta Eg. Corte vem reconhecendo a legitimidade do Ministério Público para a defesa dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. -

Recurso conhecido e provido.<sup>59</sup>

Diante do exposto, evidenciada a legitimidade do Ministério Público para interferir nos pedidos de registro de loteamento e desmembramento de imóveis e em todas as ações correlatas, devendo, sempre que necessário, promover a impugnação ou o cancelamento do registro imobiliário, conforme o caso.

#### Da impugnação de registro de loteamento

Conforme exposto acima, o parcelamento do solo urbano é regulado pela Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979, compreendendo normas urbanísticas, sanitárias, civis e penais visando disciplinar a ocupação do solo e o desenvolvimento urbano, e a tutela do interesse público coletivo abrangendo a defesa da coletividade adquirente dos lotes previstos no empreendimento.

58 SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Apel. Cível n. 213.023-2, de Marília. Rel. Des. Ricardo Brancato. Julgado em 5.5.1994.

59 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RESP n. 108249 - (199600590150), de São Paulo, 2ª Turma. Rel. Ministro Francisco Peçanha Martins. Fone: DJU de 22.5.2000,p. 00092

Para análise e aprovação do loteamento, a referida Lei Federal impõe sejam cumpridos sejam cumpridos requisitos que estão expressos como condição para o desenvolvimento válido e regular de todo o empreendimento, os quais no presente caso, não foram observados na sua integralidade pelo Loteador, razão pela qual o Ministério Público apresenta a presente impugnação só seu registro no 2º Ofício do Registro de Imóveis da Comarca da Capital.

Importante destacar, por oportuno, que o Ministério Público já havia analisado o presente Pedido de Registro de loteamento e manifestado contrariamente ao registro do Loteamento aqui pretendido, todavia, o aludido Pedido retornou a esta Promotoria de Justiça, frisa-se, sem qualquer cumprimento das diligências mencionadas na Manifestação Ministerial, conforme a seguir exposto:

Do pedido de averbação de ordem judicial

(...)

A lei de registros Públicos traz expressamente as hipóteses de cabimento de registro apenas para os títulos elencados no artigo 221. Assim vejamos:

Art. 221 – Somente são admitidos registro:

I – escrituras públicas, inclusive as lavradas em consulados brasileiros;

II – escritos particulares autorizados em lei, assinados pelas partes e testemunhas, com as firmas reconhecidas, dispensando o reconhecimento quando se tratar de atos praticados por entidades vinculadas ao Sistema Financeiro da Habitação;

III – atos autênticos de países estrangeiros, com força de instrumento público, legalizados e traduzidos na forma da lei, e registrados no cartório do registro de Títulos e Documentos, assim como sentenças proferidas por tribunais estrangeiros após homologação pelo Supremo Tribunal Federal;

IV – cartas de sentença, formais de partilha, certidões e **mandados extraídos de autos de processo.**

V – contratos ou termos administrativos, assinados com a União, Estados e Municípios no âmbito de programas de regularização fundiária, dispensando o reconhecimento de firma. (Grifo não consta o original)

Desta forma, impossível o cancelamento dos encargos pretendidos pelo Loteador, por não ser documento hábil para tanto, e também por que o Oficial Registrador não pode proceder ao cancelamento do ônus sem expressa AUTORIZAÇÃO JUDICIAL emanada exclusivamente por Juiz Competente, que, se for o caso, assim determinar que essa Serventia proceda a averbação da suposta Decisão proferida nos Autos de n.\_\_\_\_, por intermédio de ordem judicial específica para tanto.

Sendo assim, o Ministério Público impugna o presente pedido de averbação da supostas Decisão judicial ou seja pela impossibilidade de averbação por via administrativa.

## **2. Da dispensa de certidões fiscais e de ações**

Importante destacar que a Lei n. 6.766/79 ordena que sejam depositados na Serventia Imobiliária todos os documentos descritos no artigo 18<sup>60</sup> e seus incisos. Assim vejamos:

Art. 18 – **Aprovado o projeto de loteamento** ou de desmembramento, **o loteador deverá submetê-lo ao Registro Imobiliário dentro de 180 (cento e oitenta) dias**, sob pena de caducidade da aprovação, **acompanhado dos seguintes documentos:**

I- título de propriedade do imóvel ou certidão da matrícula, ressalvado o disposto nos §§ 4º e 5º;

II – histórico dos títulos de propriedade do imóvel, **abrangendo os últimos**

<sup>60</sup> Deverá também ser observadas as anotações realizadas nos incisos pelo Ministério Público.

**20 (vinte) anos, acompanhado dos respectivos comprovantes;**

**Obs.:** *Necessário apresentar o modo de aquisição e a data de cada transferência no período indicado ni inciso.*

III - certidões negativas:

a) de tribos federais, estaduais e municipais **incidentes sobre o imóvel;**

b) de ações reais **referentes ao imóvel, pelo período de 10 (dez) anos;**

**Obs.:** *Diante da impossibilidades de obtenção de certidão negativa, porquanto não há cadastro dos bens objetos de demandas judiciais, necessário acostar as certidões referentes e ações ingressadas **contra o loteador**, a fim de examinar e envolve ou não o imóvel submetido a parcelamento.*

c) de ações penais com respeito ao crime contra o patrimônio e contra a Administração Pública;

IV - certidões:

a) dos Cartórios de Protestos de Títulos, **em nome do loteador, pelo período de 10 (dez) anos;**

b) de ações pessoais relativas ao loteador **do pelo período de 10 (dez) anos;**

c) **de ônus reais relativos ao imóvel;**

**Obs.:** *Certidões revelando encargos que oneram a área, como penhora, arresto, sequestro, hipoteca, e etc.*

**de ações penais contra o loteador, pelo período de 10 (dez) anos;**

V - **cópia do ato de aprovação do loteamento** e comprovante do termo de verificação pela Prefeitura Municipal ou pelo Distrito Federal, da execução das obras exigidas por legislação municipal, que incluirão, no mínimo, a execução das vias de circulação do loteamento, demarcação dos lotes quadras e aprovação de um cronograma, com a duração máxima de quatro anos, acompanhado de competente instrumento de garantia para a execução das obras;

VI - exemplar do contrato padrão de promessa de venda, ou de cessão ou de promessa de cessão, do qual constarão **obrigatoriamente as indicações previstas no art. 26 desta Lei;**

VII - declaração do cônjuge de requerente de que consente no registro do loteamento.

§1º- Os períodos referidos nos incisos III, b e IV, a, b e d, tomarão por base a data do pedido de registro do loteamento, devendo **todas elas der extraídas em nome daqueles que, nos mencionados períodos, tenham sido titulares de direitos reais sobre o imóvel.**

(Grifo e observações não constam do original)

Sendo assim, evidente que é dever do Loteador acostar ao presente Pedido as certidões fiscais e de ações para a averbação do loteamento, bem como todos os demais documentos previstos no citado artigo, sob pena de indeferimento do registro.

Portanto, não há que se falar em dispensa dos documentos preferidos, bem como dos demais requisitos previstos no artigo 18, da Lei 6.766/79, por ser questão de ordem pública.

### **3. Da caducidade do presente pedido**

Importante salientar, por oportuno, que a aprovação do projeto de loteamento não se confunde com o registro público, por possuir natureza jurídica e objetivos distintos.

Sendo assim, sabe-se que o prazo de caducidade de 180 dias impede o registro de projetos antigos que não mais condizem com as exigências construtivas, ambientais, etc., exigindo-se uma revali-

dação do ato administrativo de aprovação, cabendo à autoridade a imposição de novas exigências, na hipótese de terem surgido situações diferentes na problemática urbanística da cidade.

Sobre o assunto, colhe-se precedente do Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL.

DESMEMBRAMENTO OU DESDOBRAMENTO DE TERRAS. DISCUSSÃO ACERCA DA NATUREZA JURÍDICA DO PARCELAMENTO.

REEXAME DE PROVA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA Nº 7/SIJ.

**CADUCIDADE DA LICENÇA DE DESMEMBRAMENTO NOS TERMOS DO ART.18 DA LEI Nº 6.766/79.** 1. A controvérsia mostra-se obscura, sendo defendido pelo agravante que se trata de desmembramento de gleba de terra em lotes urbanos, e, pelo agente coator, ora agravado, que o caso é de desdobro, sendo necessário para o seu deslinde, análise do tipo de divisão de terras, o que envolve matéria de fato e do conjunto probatório, incidindo-se no óbice de Súmula nº 7/SIJ. 2.

**O art. 18 da Lei nº 6.766/79 dispõe: “Aprovado o projeto de loteamento ou de desmembramento, o loteador deverá submetê-lo ao Registro Imobiliário dentro de 180 (cento e oitenta) dias, sob pena de caducidade da aprovação, acompanhado dos seguintes documentos (...).” 3. Se a lei prevê prazo para o registro imobiliário do desmembramento, não se robustece a tese do agravante de que a revogação do ato administrativo que o autorizou afrontou o ato jurídico perfeito e o direito adquirido. A demais, para a completa conformação do ato, imperiosa se fazia o cumprimento da exigência legal, a fim de emprestar-lhe eficácia erga omnes. 4. Agravo regimental não provido. (STJSC- Apelação Criminal n.2002003413-4, de Timbó. Relator: Sérgio Roberto Baasch Luz. Órgão Julgador: Segunda Câmara Criminal. Julgado em 7.5.2002) – Grifo não consta o original**

Por tais razões, considerando-se a caducidade do projeto de loteamento, impossível o seu registro, devendo o Loteador proceder a revalidação do ato administrativo de aprovação.<sup>61</sup>

#### 4. Da necessidade de prestação de esclarecimentos e outras diligências

Por fim, considerando-se as contradições em determinadas informações colhidas da documentação acostada ao Pedido de Registro de Loteamento, o Ministério Público, já na primeira análise deste Pedido, impugnou alguns documentos necessários para o registro do Loteamento, todavia, os Autos retornaram a este Órgão sem querer esclarecimento e/ou juntada de documentação nova.

Desta forma, além da anuência da FATMA para o loteamento pretendido, necessário também a renovação das licenças ambientais, uma vez que ambas estão com o seus prazos de validade vencidos.

Diante do exposto, o MINISTÉRIO PÚBLICO impugna o presente Pedido de Registro do Loteamento denominado \_\_\_\_\_, devendo essa Serventia Imobiliária proceder a intimação do loteador \_\_\_\_\_. E do Município de \_\_\_\_\_, para querendo, se manifestarem no prazo de 5 (cinco) dias, e, após, com ou sem manifestação das seja, enviado ao Juiz de Registros Público da Comarca \_\_\_\_\_, para decisão, nos termos do artigo 19, da Lei n. 6.766-79.

\_\_\_\_\_, de \_\_\_\_\_ de 20\_\_\_\_\_.

Promotor de Justiça

<sup>61</sup> Informação extraída do carimbo constante no levantamento topográfico, porquanto não foi acostada a certidão de aprovação do projeto pelo Município de Florianópolis

## 7.2.9 DESPACHO ADMINISTRATIVO

Trata-se de procedimento iniciado por meio do ofício n. \_\_\_\_, enviado pela Prefeitura Municipal de \_\_\_\_\_, do qual se extrai a solicitação de avaliação prévia por parte deste Órgão, da viabilidade de regularização fundiária, na sistemática adotada pelo Programa Lar Legal, do imóvel matriculado sob o n. \_\_\_\_\_, localizado \_\_\_\_\_.

O pedido foi instruído com a Anotação de Responsabilidade Técnica emitida pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Santa Catarina (CREA-SC), a certidão de matrícula do imóvel, o levantamento topográfico planialtimétrico e a proposta e termo de doação de área de imóvel.

a) A fim de viabilizar a verificação dos requisitos legais para dar início ao procedimento de regularização fundiária, condicionou o Ministério Público o seu prosseguimento à posterior apresentação de Diagnóstico Socioambiental antes da regularização, considerando as alterações decorrentes das intervenções antrópicas que impermeabilizam o solo, modificam a rede de drenagem, que causam assoreamento de cursos d'água, entre outras situações, este estudo técnico deve aquilatar a morfologia da área, a estabilidade do solo, as condições ambientais e a característica físico-ambiental, social, cultural e econômica da área, avaliando os sistemas de infraestrutura urbana, resguardando as faixas que deverão ser protegidas e apontando todos os riscos possíveis de desastres naturais, como inundações, deslizamentos, avanço das dunas ou do mar sobre construções, poluição do solo ou da água, seguindo os elementos indicados no art. 65, § 1º do Código Florestal.

*b) A fim de viabilizar a verificação dos requisitos legais para dar início ao procedimento de regularização fundiária, o Ministério Público analisou o Diagnóstico Socioambiental produzido nos termos do art. 65, § 1º do Código Florestal, o qual avalia as alterações decorrentes das intervenções antrópicas que impermeabilizam o solo, modificam a rede de drenagem, que causam assoreamento de cursos d'água, entre outras situações, além do mais este estudo técnico deve apreciar a morfologia da área, a estabilidade do solo, as condições ambientais e a característica físico-ambiental, social, cultural e econômica da área, avaliando os sistemas de infraestrutura urbana, resguardando as faixas que deverão ser protegidas e apontando todos os riscos possíveis de desastres naturais, como inundações, deslizamentos, avanço das dunas ou do mar sobre construções, poluição do solo ou da água.*

### **É o breve relatório.**

O Lar Legal é um programa executado em conjunto pelo Poder Executivo, - Secretaria de Assistência Social, Trabalho e Habitação -, pelo Poder Judiciário, pelo Ministério Público e pela Assembleia Legislativa de Santa Catarina, que assinaram, em novembro de 2011, o Termo de Cooperação Institucional, visando a conjugação de esforços para viabilizar os procedimentos necessários à concretização da regularização fundiária no estado, focando na titulação das moradias passíveis de legalização e desencadeando as necessárias medidas urbanísticas, ambientais e sociais que garantam a inclusão socioespacial e a conseqüente melhoria da qualidade de vida da população beneficiária.

Salienta-se que em 2008 já havia sido editada, pelo Conselho da Magistratura do Estado de Santa Catarina, a Resolução n. 11/2008, a qual institui o programa Lar Legal no estado. Tal norma, atualizada em 9 de junho de 2014 pela Resolução 8/2014-CM, dispõe sobre as condições e os procedimentos para a interposição da ação judicial que visa a regularização fundiária nos casos de situações consolidadas em áreas urbanas consolidadas e em favor de pessoas de baixa renda.

Impende ressaltar que a Resolução n. 8/14-CM do TJ/SC foi editada com o fito de facilitar a regularização fundiária de populações de baixa renda, compreendido essa como uma finalidade intrínseca, em prestígio à necessidade de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182, "caput", da CR).

Assim, a referida Resolução tem por objetivo proporcionar o acesso daquela parcela da população à propriedade e à cidadania - portanto, sob esse prisma ela deve ser invocada -, valendo-se dos princípios da celeridade, informalidade e instrumentalidade (art. 3º, §1º da Resolução), configu-

rando-se, desde modo, a aplicação restritiva do citado diploma.

Esta aplicação limitada da Resolução n. 8/14-CM harmoniza-se com a Lei n. 11.977/09, que se propõe à regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, prescrevendo mecanismos e instrumentos que visam maior inclusão social, auxiliando o acesso da garantia ao “direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”, conforme reza o art. 46 da mencionada Lei.

Neste diapasão, torna-se imprescindível a verificação, no caso concreto, se aquele que possui a pretensão de regularizar o imóvel, dada a sua condição social e econômica, poderá se valer dos institutos e procedimentos previstos na Resolução n. 8/14-CM, ou se verá compelido a cumprir os rigores da Lei de Parcelamento do Solo (Lei n. 6.766/79).

Em Santa Catarina a irregularidade fundiária abrange 118.749 domicílios, segundo dados levantados no Plano Catarinense de Habitação de Interesse Social – PCHIS no ano de 2012.

O objetivo é regularizar as moradias de famílias inseridas no CAD-Único, haja vista que são justamente estas as isoladas das políticas de moradia habitacional (e de propriedade imobiliária), e com dificuldade para obter regularizações da sua propriedade.

Contudo, os beneficiários devem assumir as despesas operacionais, relacionadas ao desenvolvimento de todos os trabalhos de campo, cujo valor foi estipulado em R\$ 900,00, quantia que pode ser parcelada em até 20 vezes.

A meta do Governo do Estado é de que estejam protocolados nas instâncias legais, 100 mil processos até o final do ano de 2014, para que possam ser avaliados pelo Poder Judiciário e pelo Ministério Público, que se concluírem pela sua conformidade, determinarão a emissão dos Títulos de Propriedade correspondentes.

Desse modo, no intuito de facilitar a execução do programa, a Secretaria de Assistência Social, Trabalho e Habitação, definiu a adoção das seguintes etapas a serem realizadas:

- a) A Prefeitura estabelece contato com a Secretaria para aderir ao Plano Estadual de Regularização Fundiária;
- b) Firma o Contrato Administrativo de Credenciamento entre Prefeitura, Empresa Credenciada e a Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação;
- c) A Empresa Credenciada iniciará os trabalhos técnicos no Município (levantamento detalhado de cada área a ser regularizada e determinação de cronograma pela equipe de Regularização Fundiária instituída nos municípios);
- d) A Credenciada executará: (I) levantamentos documentais/cadastramento nos locais (áreas) definidas pelo município; (II) atendimento nos locais conflitantes necessários; (III) medições/topografia específicas e individuais de cada lote em regularização e (IV) preparação e ajuizamento da demanda judicial coletiva do projeto “Lar Legal”.
- e) A Gestora/Executora juntamente com o Município e a Empresa Credenciada realizarão reunião consultiva com o Promotor de Justiça responsável da Comarca (MP/SC), para apresentar e contextualizar a respeito de cada área designada ao desenvolvimento dos trabalhos, verificando os óbices legais existentes;
- f) A Empresa Credenciada Realizará a identificação do proprietário de cada área designada e apta a ser Regularizada de acordo com a Lei 11977/2009 e a Resolução N° 11/2008-CM para em seguida firmar “Protocolo de Intenções” (autorização expressa de regularização da área pelo morador).
- g) Iniciam-se reuniões explicativas nas comunidades conforme cronograma determinado pela equipe de Regularização Fundiária instituída no Município.

h) Após a seleção das áreas conforme lei 11977/2009 e Resolução 11/08/CM e obtido a manifestação favorável do Ministério Público quanto a legalidade das áreas a serem regularizadas, a Credenciada iniciará o processo de cobrança dos aderentes através de um Contrato de Serviços e Procuração para a regularização da área pelo morador beneficiado;

i) A Credenciada ingressará em Juízo a Ação Judicial de Regularização Fundiária, acompanhando toda a tramitação, e cumprindo com celeridade e os despachos e providências determinadas pelo juízo;

j) Entrega dos títulos de propriedade pelo Poder Judiciário, Governo do Estado/SST, Ministério Público, Assembléia Legislativa e Prefeitura.

No âmbito do Município de \_\_\_\_\_, constata-se que foi firmado com o Estado de Santa Catarina e com a empresa \_\_\_\_\_, o contrato de credenciamento n. \_\_\_\_\_, o qual confirmou a adesão do ente ao programa Lar Legal.

Por conta disso, conforme estabelece o item \_\_\_\_ do referido contrato, a empresa \_\_\_\_\_, ficou obrigada a:

[...] realizar os levantamentos documentais, atendimentos nos locais conflitantes, medições/topografias específicas e individuais de cada lote a ser regularizado, proceder com demandas judiciais e/ou extrajudiciais para aplicação das formas de regularização dos títulos, bem como demais procedimentos necessárias a serem estabelecidos ou já determinados.

Assim, como previsto pela Secretaria de Assistência Social, Trabalho e Habitação, o Município de \_\_\_\_\_ se encontra, atualmente, na fase de identificação dos loteamentos irregulares que cumprem as exigências legais do projeto, a fim de que seja futuramente buscada a regularização fundiária por meio de processo judicial.

E, em análise dos documentos juntados, verifica-se que a pretensão do Município é a regularização fundiária do imóvel matriculado sob o n. \_\_\_\_\_, localizado \_\_\_\_\_, de propriedade de \_\_\_\_\_.

Conforme informação, tratar-se-ia de área de interesse social, a qual seria ocupada, na sua maioria, por população de baixa renda.

Não é possível se analisar, contudo, pelo levantamento topográfico planialtimétrico juntado, se o imóvel se encontra ou não em área de risco ambiental, de preservação natural ou em outras definidas em lei como de preservação obrigatória, para os fins do do art. 1º da Resolução n. 8/2014-CM.

Ainda, para reconhecimento de que se trata de uma área urbana consolidada, deverá o imóvel preencher os requisitos previstos no inc. II do art. 47 da Lei n. 11.977/2009, que dispõe:

Art. 47. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se: [...]

II - **área urbana consolidada**: parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e **malha viária implantada** e que tenha, **no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos** de infraestrutura urbana implantados:

- a) drenagem de águas pluviais urbanas;
- b) esgotamento sanitário;
- c) abastecimento de água potável;
- d) distribuição de energia elétrica; ou
- e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos;

Cumpra ressaltar a prescindibilidade de preenchimento do requisito da “densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare” (art. 47, II, da Lei nº 11.977/09), nos termos definidos no Enunciado nº 2 do Seminário de Delimitação de APPs em Áreas Urbanas Consolidadas, realizado



pelo Ministério Público do Estado de Santa Catarina na data de 25/04/14<sup>62</sup> 63.

Necessário, assim, para verificação sobre tratar-se ou não de área urbana consolidada, da realização de diligência para averiguar se, no(s) imóvel(is) pretendido(s) à regularização fundiária, existe ou não malha viária implementada e, de forma concomitante, no mínimo dois dos equipamentos de infraestrutura listados nas alíneas do inciso II do artigo 47 da Lei nº 11.977/2009.

Dessa forma, a fim de possibilitar a verificação sobre o preenchimento ou não dos requisitos legais para a iniciação do procedimento de regularização fundiária, nos termos previstos no Projeto Lar Legal e na legislação vigente, requer o Ministério Público seja realizado:

a) **Diagnóstico Socioambiental**, com o escopo de definir as áreas urbanas consolidadas passíveis de regularização, levando-se em conta as áreas de risco, as de interesse ecológico relevante, devendo este estudo técnico conter os elementos do art. 65, § 1º da Lei 12.651/12, bem como aqueles presentes no art. 47 da Lei 11.977/09; e

b) **levantamento topográfico** (com anexação de **fotografias**) com identificação sobre a existência ou inexistência de edificações construídas em **áreas de preservação permanente** (nas margens das duas “sangas” identificadas no levantamento topográfico de fl. \_), no imóvel em que se pretende a regularização fundiária; e

c) a confecção de **termo de verificação** (com anexação de **fotografias**), para fins de averiguação se na área pretendida à regularização fundiária, estão ou não implementados os seguintes **equipamentos de infraestrutura** urbana:

- i) malha viária;
- ii) drenagem de águas pluviais urbanas;
- iii) esgotamento sanitário;
- iv) abastecimento de água potável;
- v) distribuição de energia elétrica; e
- vi) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos.

Advindo resposta, tornem conclusos para exaração do parecer.

Local, \_\_\_\_\_ de 20\_\_.

**Promotor(a) de Justiça**

62 **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”.

63 Segundo lecionam Consuelo Yatsuda Moromizato Yoshida e Vicente de Abreu Amadei: “**Apenas área urbana consolidada, pois, é suscetível de regularização fundiária** e, como aponta a própria lei, consolidada é a área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implementada e que tenha no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: a) drenagem de águas pluviais urbanas; b) esgotamento sanitário; c) abastecimento de água potável; d) distribuição de energia elétrica; ou e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos (art. 47, II, da Lei 11.977/2009). Esse é, pois, o critério que atualmente prevalece por força da norma legal específica (art. 3º, XXVI, da Lei 12.651/2012, na redação da Lei nº 12.727/2012), **afastando-se, por incompatibilidade** e para fins de tutela das APP, outros que houver, tal como o da **Res. Conama 303/2002**.” (grifo nosso) in MILARÉ, Édis e MACHADO, Paulo Affonso leme (org.). **Novo Código Florestal**. 2ª ed. São Paulo : RT, 2013, p. 462.

## 7.2.10 PARECER PRELIMINAR (NOS AUTOS DA AÇÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL SEM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE)

Meritíssimo Juíz:

Trata-se de “ação de regularização de propriedade” ajuizada por \_\_\_\_\_, fundamentada na Resolução n. 8/2014 do Conselho da Magistratura do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, referente ao *Plano Estadual de Regularização Fundiária (Projeto Lar Legal)*.

O objeto da presente ação é a regularização fundiária de interesse social do imóvel de matrícula \_\_\_\_\_, localizado na rua \_\_\_\_\_, bairro \_\_\_\_\_, no Município de \_\_\_\_\_, cuja propriedade atualmente encontra-se em nome de \_\_\_\_\_.

(Breve relato da situação)

Esse é o breve relatório.

A presente ação tem como fundamento o Termo de Cooperação Técnica Institucional formalizado entre Poder Judiciário, o Ministério Público, o Poder Legislativo e o Poder Executivo, por intermédio da Secretaria de Estado e Assistência Social, Trabalho e Habitação, além da Resolução n. 8/2014 do Conselho da Magistratura do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, que instituiu o Projeto “Lar Legal”, visando à regularização do registro de imóveis urbanos e urbanizados loteados, desmembrados, fracionados ou não.

Inicialmente, entende-se que o referido projeto deve obrigatoriamente guardar consonância com as leis federais que disciplinam o tema, notadamente a Lei Federal n. 11.977/09 (que instituiu o projeto “Minha Casa Minha Vida”), sem jamais transpô-la ou contrariá-la, sob pena de incorrer em invalidade.

Não há dúvidas de que a regularização fundiária, entendida como o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, nos termos em que foi conceituada pelo art. 46 da Lei n. 11.977/09, representa instrumento efetivo de resgate da cidadania e da dignidade da pessoa humana, fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1º, II e III, da Constituição Federal).

Sua implementação permite, por meio da urbanização de áreas desordenadamente ocupadas, trazer para a formalidade inúmeras habitações até então à margem do acesso a políticas e serviços públicos essenciais, garantindo a segurança da posse e concretizando o direito social à moradia (art. 6º, *caput*, da Constituição Federal).

Indispensável, entretanto, a tomada de cautelas tendentes a preservar, sempre, os critérios estabelecidos pela legislação federal.

A iniciativa fomentada por meio do “Projeto Lar Legal” somente pode permitir uma flexibilização/agilização dos procedimentos próprios à regularização, inclusive cartorária, de áreas críticas definidas pela norma, cuja urbanização se pretende estimular, não podendo alterar conceitos jurídicos ou requisitos legais indispensáveis ao reconhecimento de direitos, nem transpor ou contrariar a Lei n. 11.977/09, que regulamentou em âmbito federal situações de igual natureza.

Nesse sentido, é inafastável que o “Projeto Lar Legal” observe os seguintes conceitos legais insertos

na Lei Federal n. 11.977/2009 e na Resolução CONAMA n. 303/2002, no que diz respeito à *área urbana consolidada*:

**Lei n. 11.977/2009:**

**Art. 47.** Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se:

II – **área urbana consolidada**: parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e **malha viária implantada** e que **tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados**:

- a) drenagem de águas pluviais urbanas;
- b) esgotamento sanitário;
- c) abastecimento de água potável;
- d) distribuição de energia elétrica; ou
- e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos; [...].

**Resolução CONAMA 303/2002:**

XIII - **área urbana consolidada**: aquela que atende aos seguintes critérios:

- a) definição legal pelo poder público;
- b) existência de, no mínimo, quatro dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana:  
malha viária com canalização de águas pluviais,  
2. rede de abastecimento de água;  
3. rede de esgoto;
4. distribuição de energia elétrica e iluminação pública ;
5. recolhimento de resíduos sólidos urbanos;
6. tratamento de resíduos sólidos urbanos; e
- c) densidade demográfica superior a cinco mil habitantes por km<sup>2</sup>.

Portanto, apenas nas hipóteses em que estiver caracterizada a *área urbana consolidada* é que terá incidência a Lei n. 11.977/09.

**Explica-se:**

A regularização fundiária propõe-se, como a própria expressão anuncia, à regularização de situação fática em que há inúmeras pessoas/famílias ocupando uma determinada área urbana. Ocorre, contudo, que essa ocupação pode ter se originado de três formas distintas, quais sejam: (a) assentamentos ou imóveis urbanos ou urbanizados ocupados, (b) loteamento e (c) desdobramento (fracionamento ou desdobro).

Presente a ocupação, compreende-se que, na hipótese de loteamento ou desdobramento, deve-se primeiramente avaliar a possibilidade de utilização da disciplina da Lei n. 6.766/79 para fins de regularização (art. 38 e seguintes). Somente quando não for viável essa possibilidade é que deve ser aventada a utilização da disciplina exposta pela Lei n. 11.977/09.

Deve-se perquirir, inicialmente, se os ocupantes enquadram-se na condição de “baixa renda”. Em seguida, deve ser aferida a subsunção do suporte fático às características presentes na definição legal de *área urbana consolidada*, ou seja, se a ocupação preenche os requisitos necessários à caracterização de área urbana consolidada, nos termos previstos no art. 47, II, da Lei n. 11.977/09, em especial (a) existência de malha viária implementada e (b) presença de, no mínimo, 2 dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantada e em plena funcionalidade e operacionalização: drenagem de águas pluviais urbanas; esgotamento sanitário; abastecimento de água potável; distribuição de energia elétrica ou limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos.

Repete-se: somente mediante o preenchimento dos requisitos acima expressos e se não for aplicável a disciplina mais restritiva da Lei n. 6.766/79 é que tem aplicação a Lei n. 11.977/09 – ao caso concreto, para fins de se promover a regularização fundiária e registro de (a) imóveis urbanos ou urbanizados ocupados, (b) loteamento e (c) desdobramento, na hipótese de área urbana consolidada.

Assim, clara a primeira necessidade de confirmar a configuração da área urbana consolidada, procedimento este que será realizado por órgão do SISMUMA, ou credenciada autorizada pelo Município, conforme as exigências do art. 47, II, da Lei n. 11.977/09, através de um estudo técnico/diagnóstico socioambiental mais simplificado.

Portanto, apenas nas hipóteses em que estiver caracterizada a *área urbana consolidada* e não houver no local Área de Preservação Permanente é que terá incidência a Resolução n. 8/2014 do Conselho da Magistratura e a Lei n. 11.977/09.

O diagnóstico socioambiental neste primeiro momento é que definirá se o local pode ser considerado como área urbana consolidada ou enquadrado como área de relevante interesse ecológico ou definida como de risco. Uma vez delimitada como área urbana consolidada, torna-se possível novas ocupações cuja lei é mais flexível ou regularizar os lotes e as construções já existentes.

Importante destacar que neste primeiro momento de análise, será constatado se a área ser regularizada:

- 1) Não é área de risco;
- 2) Não possui relevante interesse ecológico;
- 3) Possui malha viária e pelo menos dois dos equipamentos listados no inciso II do art. 47 da Lei n. 11.977/09 em pleno funcionamento e operacionalização.

Caso esses três elementos sejam assegurados, prosseguir-se-á para o próximo passo da regularização, qual seja a apresentação do projeto nos termos do art. 51 da Lei n. 11.977/09.

Pois bem.

Em face dessas premissas e à vista dos documentos encartados aos autos, infere-se que, num primeiro momento, os Requerentes se enquadram no “Programa Minha Casa, Minha Vida”, pois são pessoas de baixa renda, conforme declarações de insuficiência de recursos anexas aos autos. Não se constata, por ora, o fim especulativo ou outro por parte dos Autores que desvie o objetivo da Resolução supramencionada.

Diante da imprescindibilidade do diagnóstico socioambiental/ estudo técnico assinado por técnico responsável e ratificado pelo Município, o Ministério Público entende que para o prosseguimento do feito, tal documentação deve ser apresentada dentro das exigências da legislação apresentada.

Posto isso, manifesta-se o Ministério Público pela:

(i) citação **pessoal** dos lindeiros indicados à fl. \_\_ para que, querendo, se manifestem sobre o pedido inicial, bem como dizerem se pretendem ser incluídos na presente regularização;

(ii) intimação da União, Estado de Santa Catarina e Município de \_\_\_\_, na pessoa de seus representantes, esclarecendo que o *Parquet* não consente com o pedido de dispensa formulado no item\_\_ - fl. \_\_;

(iii) intimação do procurador dos autores, depois de cumprido o item “i”, para que providencie com o Engenheiro responsável pela planta e memorial de descritivo contidos nos autos a retificação destes documentos a fim de inserir (a) as coordenadas dos vértices (ou, se inviável, pelo menos, os ângulos), (b) as ruas, áreas remanescentes e áreas públicas, se houver, (c) incluir eventual novo

aderente ao Programa, conforme as respostas do item “i” supra. Em seguida, (d) deverá submeter a planta topográfica e o memorial descritivo à aprovação do Município de \_\_\_\_\_. Ademais, (e) deve ser providenciada a procuração dos proprietários dos imóveis que aderiram ao Projeto em foco ou pedido de sua citação, não obstante tenham assinado o “Protocolo de Intenções” (fls. \_\_\_\_);

(iv) intimação do Município de \_\_\_\_ de todos os atos processuais, devendo a Municipalidade analisar e, desde que preenchidos os requisitos legais, aprovar todos projetos, plantas, memorial descritivo e demais documentos necessários à execução do Projeto Lar Legal. Além disso, (b) deverá a Municipalidade informar se o local objeto da regularização se trata de *área urbana consolidada* e se o local conta com malha viária implementada e, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantada e em plena funcionalidade e operacionalização: drenagem de águas pluviais urbanas; esgotamento sanitário; abastecimento de água potável; distribuição de energia elétrica ou limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos;

(v) intimação do Oficial de Registro de Imóveis da Comarca de \_\_\_\_\_ para tomar ciência da presente ação, bem como para, querendo, prestar esclarecimentos que eventualmente entender pertinentes.

Após o cumprimento de todos os itens acima, com as respectivas respostas, pugna-se por nova vista.

Local, data.

Promotor(a) de Justiça

## 7.2.11 MANIFESTAÇÃO DE MÉRITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO (EM AÇÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL SEM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE)

Meritíssimo Juíz:

Trata-se de “ação de regularização de propriedade” ajuizada por \_\_\_\_\_, fundamentada na Resolução n. 8/2014 do Conselho da Magistratura do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, referente ao *Plano Estadual de Regularização Fundiária (Projeto Lar Legal)*.

O objeto da presente ação é a regularização fundiária de interesse social do imóvel de matrícula \_\_\_\_\_, localizado na rua \_\_\_\_\_, bairro \_\_\_\_\_, no Município de \_\_\_\_\_, cuja propriedade atualmente encontra-se em nome de \_\_\_\_\_.

(Breve relato da situação)

Esse é o breve relatório.

A presente ação tem como fundamento o Termo de Cooperação Técnica Institucional formalizado entre Poder Judiciário, o Ministério Público, o Poder Legislativo e o Poder Executivo, por intermédio da Secretaria de Estado e Assistência Social, Trabalho e Habitação, além da Resolução n. 8/2014 do Conselho da Magistratura do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, que instituiu o Projeto “Lar Legal”, visando à regularização do registro de imóveis urbanos e urbanizados loteados, desmembrados, fracionados ou não.

Inicialmente, entende-se que o referido projeto deve obrigatoriamente guardar consonância com as leis federais que disciplinam o tema, notadamente a Lei Federal n. 11.977/09 (que instituiu o projeto “Minha Casa Minha Vida”), sem jamais transpô-la ou contrariá-la, sob pena de incorrer em invalidade.

Vale lembrar, por oportuno, que é indiscutível que a Lei n. 11.977/09 deve ser interpretada à luz da Constituição da República. Com a aprovação desta lei federal, a regularização fundiária de interesse social, em assentamentos consolidados, recebeu tratamento diferenciado no intuito de viabilizar a inclusão social e garantir o direito fundamental à moradia.

Com efeito, a sobredita Lei Federal admitiu a simplificação dos projetos de regularização fundiária, fixando os requisitos mínimos a serem analisados pelos municípios, assim como possibilitou a redução do percentual de áreas destinadas ao uso público e da área mínima dos lotes definidos na legislação do parcelamento do solo urbano, em se tratando de loteamentos consolidados quando da vigência da lei.

Destacam-se, nesse sentido, as seguintes disposições:

**Art. 51.** O projeto de regularização fundiária deverá definir, no mínimo, os seguintes elementos:

I – as áreas ou lotes a serem regularizados e, se houver necessidade, as edificações que serão relocadas;

II – as vias de circulação existentes ou projetadas e, se possível, as outras áreas destinadas a uso público;

III – as medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei;

IV – as condições para promover a segurança da população em situações de risco; e

V – as medidas previstas para adequação da infraestrutura básica.

§ 1º O projeto de que trata o caput não será exigido para o registro da sentença de usucapião, da sentença declaratória ou da planta, elaborada para outorga administrativa, de concessão de uso especial para fins de moradia.

§ 2º O Município definirá os requisitos para elaboração do projeto de que trata o caput, no que se refere aos desenhos, ao memorial descritivo e ao cronograma físico de obras e serviços a serem realizados.

§ 3º A regularização fundiária pode ser implementada por etapas.

Assim, entende-se possível a utilização do projeto “Lar Legal” como fundamento para a regularização de loteamentos ou desmembramentos irregulares, mesmo que, em sendo o caso, com condições menos restritivas que a Lei do Parcelamento do Solo Urbano, por se tratar de projeto incorporado à Lei Federal 11.977/09, que visa à facilitação da regularização fundiária e à garantia do direito fundamental à moradia.

Não há dúvidas de que a regularização fundiária, entendida como o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, nos termos em que foi conceituada pelo art. 46 da Lei n. 11.977/09, representa instrumento efetivo de resgate da cidadania e da dignidade da pessoa humana, fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1º, II e III, da Constituição Federal).

Sua implementação permite, por meio da urbanização de áreas desordenadamente ocupadas, trazer para a formalidade inúmeras habitações até então à margem do acesso a políticas e serviços públicos essenciais, garantindo a segurança da posse e concretizando o direito social à moradia (art. 6º, *caput*, da Constituição Federal).

Indispensável, entretanto, a tomada de cautelas tendentes a preservar, sempre, os critérios estabelecidos pela legislação federal.

A iniciativa fomentada por meio do “Projeto Lar Legal” somente pode permitir uma flexibilização/agilização dos procedimentos próprios à regularização, inclusive cartorária, de áreas críticas definidas pela norma, cuja urbanização se pretende estimular, não podendo alterar conceitos jurídicos ou requisitos legais indispensáveis ao reconhecimento de direitos, nem transpor ou contrariar a Lei n. 11.977/09, que regulamentou em âmbito federal situações de igual natureza.

Nesse sentido, é inafastável que o “Projeto Lar Legal” observe os seguintes conceitos legais insertos na Lei Federal n. 11.977/2009 e na Resolução CONAMA n. 303/2002, no que diz respeito à *área urbana consolidada*:

**Lei n. 11.977/2009:**

**Art. 47.** Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se:

II - **área urbana consolidada**: parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e **malha viária implantada** e que **tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados**:

- a) drenagem de águas pluviais urbanas;
- b) esgotamento sanitário;
- c) abastecimento de água potável;
- d) distribuição de energia elétrica; ou
- e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos; [...].

**Resolução CONAMA 303/2002:**

XIII - **área urbana consolidada**: aquela que atende aos seguintes critérios:

- a) definição legal pelo poder público;
- b) existência de, no mínimo, quatro dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana:  
malha viária com canalização de águas pluviais,
2. rede de abastecimento de água;
3. rede de esgoto;
4. distribuição de energia elétrica e iluminação pública ;
5. recolhimento de resíduos sólidos urbanos;
6. tratamento de resíduos sólidos urbanos; e
- c) densidade demográfica superior a cinco mil habitantes por km<sup>2</sup>.

Portanto, apenas nas hipóteses em que estiver caracterizada a *área urbana consolidada* e não houver no local Área de Preservação Permanente é que terá incidência a Resolução n. 8/2014 do Conselho da Magistratura e a Lei n. 11.977/09.

Explica-se:

A regularização fundiária propõe-se, como a própria expressão anuncia, à regularização de situação fática em que há inúmeras pessoas/famílias ocupando uma determinada área urbana. Ocorre, contudo, que essa ocupação pode ter se originado de três formas distintas, quais sejam: (a) assentamentos ou imóveis urbanos ou urbanizados ocupados, (b) loteamento e (c) desdobramento (fracionamento ou desdobro).

Presente a ocupação, compreende-se que, na hipótese de loteamento ou desdobramento, deve-se

primeiramente avaliar a possibilidade de utilização da disciplina da Lei n. 6.766/79 para fins de regularização (art. 38 e seguintes). Somente quando não for viável essa possibilidade é que deve ser aventada a utilização da disciplina exposta na supramencionada Resolução, desde que norteada pela Lei n. 11.977/09.

Deve-se perquirir, inicialmente, se os ocupantes enquadram-se na condição de “baixa renda”. Em seguida, deve ser aferida a subsunção do suporte fático às características presentes na definição legal de área urbana consolidada, ou seja, se a ocupação preenche os requisitos necessários à caracterização de área urbana consolidada, nos termos previstos no art. 47, II, da Lei n. 11.977/09, em especial (a) existência de malha viária implementada e (b) presença de, no mínimo, 2 dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantada e em plena funcionalidade e operacionalização: drenagem de águas pluviais urbanas; esgotamento sanitário; abastecimento de água potável; distribuição de energia elétrica ou limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos.

Repita-se: somente mediante o preenchimento dos requisitos acima expressos e se não for aplicável a disciplina mais restritiva da Lei n. 6.766/79 é que tem aplicação a regra prevista na Resolução n. 8/2014-CM – e, por evidente, na Lei n. 11.977/09 – ao caso concreto, para fins de se promover a regularização fundiária e registro de (a) imóveis urbanos ou urbanizados ocupados, (b) loteamento e (c) desdobramento, na hipótese de área urbana consolidada.

Diante do raciocínio aqui desenvolvido, deve-se tomar precaução ao aplicar a Resolução n. 8/2014-CM (Projeto Lar Legal), para efeito de evitar a tentativa de sua utilização em situações impertinentes, nas quais comerciantes inescrupulosos buscam aproveitar-se dos bons propósitos dessa disciplina com o fito de burlar a legislação, tentando comprovar a “consolidação” de loteamentos ou desmembramentos irregulares/ clandestinos no afã de se livrarem das exigências da Lei n. 6.766/79.

Estando os requisitos do diagnóstico socioambiental em conformidade com a legislação exposta, comprovando a existência de área urbana consolidada, deve a petição inicial conter os documentos elencados no Art. 4º da Resolução n. 8/2014-CM (Projeto Lar Legal)<sup>64</sup> para então se reconhecer o início do procedimento de regularização fundiária.

Diante do diagnóstico socioambiental/estudo técnico assinado por profissional competente e aprovado pela Municipalidade, verifica-se a efetiva existência de área urbana consolidada e a inexistência de APP e área de risco, constatações essenciais para a permissividade da incidência da Resolução n. 8/2014-CM e Lei n. 11.977/09, conforme já exposto no corpo do parecer.

O projeto de regularização fundiária apresentado cumpre os requisitos exigidos pelo art. 51 da

64 Art. 4º. A petição inicial deverá ser instruída com:

- I - certidão atualizada da matrícula do imóvel objeto do loteamento ou desmembramento ou certidão do registro de imóveis comprobatória de que não está registrado;
  - II - certidão negativa de ação real ou reipersecutória referente ao imóvel expedida pelo respectivo ofício do registro de imóveis;
  - III - certidão de ônus reais relativos ao imóvel;
  - IV - planta simplificada da área, com as respectivas divisas, acompanhada do memorial descritivo assinado por profissional habilitado e com a devida Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, que contenha:
    - a) descrição sucinta da área urbana consolidada, com as suas características, fixação da zona ou zonas de uso predominante e identificação e qualificação completa dos confrontantes e de seus cônjuges, se casados forem;
    - b) indicação e descrição precisa de cada lote objeto do loteamento ou desmembramento, com suas características e confrontações, localização, área, logradouro, número e de sua designação cadastral, se houver, com menção ao nome dos ocupantes e dos confrontantes internos;
    - c) indicação das vias e existentes e enumeração dos equipamentos urbanos, comunitários e serviços públicos ou de utilidade pública já existentes na área urbana consolidada;
    - d) indicação das áreas públicas que passarão ao domínio do município;
  - V - nome, domicílio, nacionalidade, estado civil, profissão, número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas do Ministério da Fazenda do proprietário, confrontantes e de seus cônjuges, se casados forem;
  - VI - cópia dos documentos pessoais e dos comprobatórios da compra e venda ou da titularidade da posse do imóvel;
  - VII - declaração dos órgãos competentes, preferencialmente municipais, de que não se trata de área de risco ambiental ou de preservação permanente definida em lei;
  - VIII - lei municipal autorizadora, na hipótese de imóvel público ou sob intervenção do Poder Público.
- Parágrafo único Tratando-se de pedido formulado apenas pelos interessados, o município deverá ser intimado previamente para se manifestar no prazo de 10 (dez) dias, acerca de seus interesses, e integrar a lide como litisconsorte ativo.



Lei n. 11.977/09 e acompanha os documentos exigidos pelo art. 4º da Resolução n. 8/2014-CM, estando, portanto, de acordo com a legislação pertinente.

Posto isso, manifesta-se o Ministério Público pela:

- (i) Declaração do domínio ou propriedade do imóvel ao requerente;**
- (ii) Declarada a adjudicação do imóvel, seja feita a transcrição em assentamento imobiliário;**
- (iii) Incorporação ao patrimônio público das vias e áreas públicas.**

Após o cumprimento de todos os itens acima, com as respectivas respostas, pugna-se por nova vista.

Local, data.  
Promotor(a) de Justiça

## **7.2.12 MANIFESTAÇÃO DE MÉRITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO (EM AÇÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL COM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE)**

Meritíssimo Juíz:

Trata-se de “ação de regularização de propriedade” ajuizada por \_\_\_\_\_, fundamentada na Lei n. 11.977/09.

O objeto da presente ação é a regularização fundiária de interesse social do imóvel de matrícula \_\_\_\_\_, localizado na rua \_\_\_\_\_, bairro \_\_\_\_\_, no Município de \_\_\_\_\_, cuja propriedade atualmente encontra-se em nome de \_\_\_\_\_.

(Breve relato da situação)

Esse é o breve relatório.

A presente ação tem como fundamento a Lei n. 11.977/09, que instituiu o “Programa Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV), visando à regularização do registro de imóveis urbanos e urbanizados loteados, desmembrados, fracionados ou não.

Inicialmente, entende-se que o referido projeto deve obrigatoriamente guardar consonância com as leis federais que disciplinam o tema, notadamente a Lei Federal n. 11.977/09 (que instituiu o projeto “Minha Casa Minha Vida”), sem jamais transpô-la ou contrariá-la, sob pena de incorrer em invalidade.

Vale lembrar, por oportuno, que é indiscutível que a Lei n. 11.977/09 deve ser interpretada à luz da Constituição da República. Com a aprovação desta lei federal, a regularização fundiária de interesse social, em assentamentos consolidados, recebeu tratamento diferenciado no intuito de viabilizar a inclusão social e garantir o direito fundamental à moradia.

Com efeito, a sobredita Lei Federal admitiu a simplificação dos projetos de regularização fundiária, fixando os requisitos mínimos a serem analisados pelos municípios, assim como possibilitou a redução do percentual de áreas destinadas ao uso público e da área mínima dos lotes definidos na

legislação do parcelamento do solo urbano, em se tratando de loteamentos consolidados quando da vigência da lei.

Destacam-se, nesse sentido, as seguintes disposições:

**Art. 51.** O projeto de regularização fundiária deverá definir, no mínimo, os seguintes elementos:

I - as áreas ou lotes a serem regularizados e, se houver necessidade, as edificações que serão relocadas;

II - as vias de circulação existentes ou projetadas e, se possível, as outras áreas destinadas a uso público;

III - as medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbana, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei;

IV - as condições para promover a segurança da população em situações de risco; e

V - as medidas previstas para adequação da infraestrutura básica.

§ 1º O projeto de que trata o caput não será exigido para o registro da sentença de usucapião, da sentença declaratória ou da planta, elaborada para outorga administrativa, de concessão de uso especial para fins de moradia.

§ 2º O Município definirá os requisitos para elaboração do projeto de que trata o caput, no que se refere aos desenhos, ao memorial descritivo e ao cronograma físico de obras e serviços a serem realizados.

§ 3º A regularização fundiária pode ser implementada por etapas.

Assim, entende-se possível a utilização do “PMCMV” como fundamento para a regularização de loteamentos ou desmembramentos irregulares, mesmo que, em sendo o caso, com condições menos restritivas que a Lei do Parcelamento do Solo Urbano, por se tratar de programa incorporado à Lei Federal 11.977/09, que visa à facilitação da regularização fundiária e à garantia do direito fundamental à moradia.

Não há dúvidas de que a regularização fundiária, entendida como o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, nos termos em que foi conceituada pelo art. 46 da Lei n. 11.977/09, representa instrumento efetivo de resgate da cidadania e da dignidade da pessoa humana, fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1º, II e III, da Constituição Federal).

Sua implementação permite, por meio da urbanização de áreas desordenadamente ocupadas, trazer para a formalidade inúmeras habitações até então à margem do acesso a políticas e serviços públicos essenciais, garantindo a segurança da posse e concretizando o direito social à moradia (art. 6º, *caput*, da Constituição Federal).

Indispensável, entretanto, a tomada de cautelas tendentes a preservar, sempre, os critérios estabelecidos pela legislação federal.

A iniciativa fomentada por meio do “PMCMV” somente pode permitir uma flexibilização/agilização dos procedimentos próprios à regularização, inclusive cartorária, de áreas críticas definidas pela norma, cuja urbanização se pretende estimular, não podendo alterar conceitos jurídicos ou requisitos legais indispensáveis ao reconhecimento de direitos, nem transpor ou contrariar a Lei n. 11.977/08, que regulamentou em âmbito federal situações de igual natureza.

Nesse sentido, é inafastável que o “PMCMV” observe os seguintes conceitos legais insertos na Lei Federal n. 11.977/2009 e na Resolução CONAMA n. 303/2002, no que diz respeito à *área urbana consolidada*:

**Lei n. 11.977/2009:**

**Art. 47.** Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se:

II – **área urbana consolidada:** parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e **malha viária implantada** e que **tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados:**

- a) drenagem de águas pluviais urbanas;
- b) esgotamento sanitário;
- c) abastecimento de água potável;
- d) distribuição de energia elétrica; ou
- e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos; [...].

**Resolução CONAMA 303/2002:**

XIII - **área urbana consolidada:** aquela que atende aos seguintes critérios:

- a) definição legal pelo poder público;
- b) existência de, no mínimo, quatro dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana:  
malha viária com canalização de águas pluviais,  
2. rede de abastecimento de água;  
3. rede de esgoto;  
4. distribuição de energia elétrica e iluminação pública ;  
5. recolhimento de resíduos sólidos urbanos;  
6. tratamento de resíduos sólidos urbanos; e
- c) densidade demográfica superior a cinco mil habitantes por km<sup>2</sup>.

Portanto, apenas nas hipóteses em que estiver caracterizada a *área urbana consolidada* é que terá incidência a Lei n. 11.977/09.

Explica-se:

A regularização fundiária propõe-se, como a própria expressão anuncia, à regularização de situação fática em que há inúmeras pessoas/famílias ocupando uma determinada área urbana. Ocorre, contudo, que essa ocupação pode ter se originado de três formas distintas, quais sejam: (a) assentamentos ou imóveis urbanos ou urbanizados ocupados, (b) loteamento e (c) desdobramento (fracionamento ou desdobro).

Presente a ocupação, compreende-se que, na hipótese de loteamento ou desdobramento, deve-se primeiramente avaliar a possibilidade de utilização da disciplina da Lei n. 6.766/79 para fins de regularização (art. 38 e seguintes). Somente quando não for viável essa possibilidade é que deve ser aventada a utilização da disciplina exposta na supramencionada Resolução, desde que norteadas pela Lei n. 11.977/09.

Deve-se perquirir, inicialmente, se os ocupantes enquadram-se na condição de “baixa renda”. Em seguida, deve ser aferida a subsunção do suporte fático às características presentes na definição legal de *área urbana consolidada*, ou seja, se a ocupação preenche os requisitos necessários à caracterização de área urbana consolidada, nos termos previstos no art. 47, II, da Lei n. 11.977/09, em especial (a) existência de malha viária implementada e (b) presença de, no mínimo, 2 dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantada e em plena funcionalidade e operacionalização: drenagem de águas pluviais urbanas; esgotamento sanitário; abastecimento de água potável; distribuição de energia elétrica ou limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos.

Repete-se: somente mediante o preenchimento dos requisitos acima expressos e se não for aplicável a disciplina mais restritiva da Lei n. 6.766/79 é que tem aplicação a Lei n. 11.977/09 – ao caso concreto, para fins de se promover a regularização fundiária e registro de (a) imóveis urbanos ou urbanizados ocupados, (b) loteamento e (c) desdobramento, na hipótese de área urbana consolidada.

Diante do raciocínio aqui desenvolvido, deve-se tomar precaução ao aplicar a Lei n. 11.977/09 (PMCMV), para efeito de evitar a tentativa de sua utilização em situações impertinentes, nas quais comerciantes inescrupulosos buscam aproveitar-se dos bons propósitos dessa disciplina com o fito de burlar a legislação, tentando comprovar a “consolidação” de loteamentos ou desmembramentos irregulares/ clandestinos no afã de se livrarem das exigências da Lei n. 6.766/79.

Importante observar, que no presente caso a propriedade a ser regularizada encontra-se em Área de Preservação Permanente, fato este que exige estudo técnico/diagnóstico socioambiental mais complexo para considerar as alterações decorrentes das intervenções antrópicas que impermeabilizam o solo, modificam a rede de drenagem, que causam assoreamento de cursos d’água, entre outras situações, o diagnóstico socioambiental deve, ainda, aquilatar a morfologia da área, a estabilidade do solo, as condições ambientais e a característica físicoambiental, social, cultural e econômica da área, avaliando os sistemas de infraestrutura urbana, resguardando as faixas que deverão ser protegidas e apontando todos os riscos possíveis de desastres naturais, como inundações, deslizamentos, avanço das dunas ou do mar sobre construções, poluição do solo ou da água, seguindo os elementos indicados no art. 54, § 2º, da Lei n. 11.977/09.<sup>65</sup>

Frise-se que a análise caso a caso das situações é imprescindível para o sucesso da aplicação da legislação de regularização fundiária e proteção do meio ambiente urbano e natural; a realização de diagnóstico socioambiental é o instrumento técnico capaz de proporcionar tal benesse.

Diante dessa importância e necessidade, alinhado com as diretrizes institucionais do Ministério Público de Santa Catarina consubstanciadas em seus Enunciados de Delimitação de APPs em Área Urbana Consolidada, os quais também conceituam área urbana consolidada e permitem a flexibilização das disposições constantes no art. 4º da Lei n. 12.651/2012 nessas localidades desde que não sejam áreas de risco ou de relevante interesse ecológico:

#### **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

65 Art. 54. O projeto de regularização fundiária de interesse social deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público.

§ 1 O Município poderá, por decisão motivada, admitir a regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente, ocupadas até 31 de dezembro de 2007 e inseridas em área urbana consolidada, desde que estudo técnico comprove que esta intervenção implica a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior.

§ 2 O estudo técnico referido no § 1 deverá ser elaborado por profissional legalmente habilitado, compatibilizar-se com o projeto de regularização fundiária e conter, no mínimo, os seguintes elementos:

I – caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada;  
II – especificação dos sistemas de saneamento básico;  
III – proposição de intervenções para o controle de riscos geotécnicos e de inundações;  
IV – recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;  
V – comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso;  
VI – comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e  
VII – garantia de acesso público às praias e aos corpos d’água, quando for o caso.

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.

Ainda nesse entendimento quanto à metragem de 15m de área não edificável nos casos de regularização o art. 65, §2º, da Lei n. 12.651/12:

Art. 65. Na regularização fundiária de interesse específico dos assentamentos inseridos em área urbana consolidada e que ocupam Áreas de Preservação Permanente não identificadas como áreas de risco, a regularização ambiental será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da

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

O Centro de Apoio Operacional de Informações Técnicas e Pesquisas (CIP) elaborou o Parecer Técnico n. 34/2014/CIP/MPSC com o intuito de esclarecer os pontos a serem estudados no momento da realização do diagnóstico socioambiental mais completo:

- Caracterização físicoambiental, social, cultural e econômica da área;
- Identificação dos recursos ambientais, dos passivos e fragilidades ambientais e das restrições e potencialidades da área;
- Especificação e a avaliação dos sistemas de infraestrutura urbana e de saneamento básico implantados, outros serviços e equipamentos públicos;
- Identificação das unidades de conservação e das áreas de proteção de mananciais na área de influência direta da ocupação, sejam elas águas superficiais ou subterrâneas;
- Especificação da ocupação consolidada existente na área;
- Identificação das áreas consideradas de risco de inundações e de movimentos de massa rochosos, tais como deslizamento, queda e rolamento de blocos, corrida de lama e outras definidas como de risco geotécnico;
- Indicação das faixas ou áreas em que devem ser resguardadas as características típicas da Área de Preservação Permanente com a devida proposta de recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização; e
- Avaliação dos riscos ambientais.

Vale ressaltar que a permissão para a regularização fundiária de interesse social de regiões em APPs só será admitida em áreas urbanas consolidadas ocupadas até 31 de dezembro de 2007 (art. 54, § 1º, da Lei 11.977/09).

Diante do diagnóstico socioambiental/ estudo técnico, realizado nos moldes do art. 54, § 2º, da Lei n. 11.977/09, assinado por profissional competente e aprovado pela Municipalidade, verifica-se a efetiva existência de área urbana consolidada e a inexistência de área de risco ou de relevante interesse ecológico, constatações essenciais para a permissividade da incidência da Lei n. 11.977/09 em áreas de preservação permanente dentro do marco temporal prescrito no art. 54, § 1º, conforme já exposto no corpo do parecer.

O projeto de regularização fundiária apresentado cumpre os requisitos exigidos pelo art. 51 da Lei n. 11.977/09 e acompanha os documentos necessários, estando, portanto, de acordo com a legislação pertinente.

Posto isso, manifesta-se o Ministério Público pela:

- (i) Declaração do domínio ou propriedade do imóvel ao requerente;**
- (ii) Declarada a adjudicação do imóvel, seja feita a transcrição em assentamento imobiliário;**
- (iii) Incorporação ao patrimônio público das vias e áreas públicas.**

Após o cumprimento de todos os itens acima, com as respectivas respostas, pugna-se por nova vista.

Local, data.  
Promotor(a) de Justiça

**ALERTA:**

Somente poderão ser feitos os pedidos acima mencionados mediante o preenchimento de todos os requisitos a seguir elencados:

O diagnóstico socioambiental nos moldes do art. 54, § 2º, da Lei n. 11.977/09 afastou a existência de risco e relevante interesse ecológico da área;

Foi respeitado o distanciamento mínimo de 15m exigido pelo art. 65, §2º, da Lei n. 12.651/12 e Enunciado 03 do MPsc;

A área deve ter sido ocupada antes do marco temporal de 31 de dezembro de 2007, conforme prescreve o art. 54, § 1º, da Lei 11.977/09.

Não havendo conformidade com algum desses requisitos, o Ministério Público manifestar-se-á pela improcedência dos pedidos da regularização fundiária de interesse social em Área de Preservação Permanente.



## PARTE V - DISPOSIÇÕES GERAIS



# 1 LEGISLAÇÃO E NORMAS APLICÁVEIS

## 1.1 FEDERAL:

Lei n. 4.504/64 (Estatuto da Terra)  
Lei n. 4.591/64 (Lei do Condomínio)  
Lei n. 12.651/12 (Código Florestal)  
Lei n. 4.947/66 (Direito Agrário)  
Lei n. 5.868/72 (Sistema Nacional de Cadastro Rural)  
Lei n. 6.766/79 (Parcelamento do Solo)  
Lei n. 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente)  
Lei n. 10.257/01 (Estatuto da Cidade)  
Lei n. 11.428/06 (Mata Atlântica)  
Lei n. 11.977/09 (Minha Casa, Minha Vida)  
Decreto-Lei n. 58/37 (Loteamento e Venda de Terrenos)  
Decreto-Lei n. 271/67 (Loteamento Urbano)  
Decreto n. 59.428/66 (Regulamenta Estatuto da Terra)

## 1.2 ESTADUAL:

Lei n. 6.063/82 (Parcelamento do Solo Urbano)  
Lei n. 10.472/97 (Política Florestal Estadual)  
Lei n. 10.957/98 (Altera a Lei n. 6.063/82)  
Decreto 5.835/02 (Regulamenta o parágrafo único do art. 20 da Política Florestal Estadual)

## 1.3 MUNICIPAL:

Plano diretor;  
Lei municipal de parcelamento do solo;

Lei municipal de meio ambiente;  
Lei de uso e ocupação do solo;  
Lei do perímetro urbano;  
Planos setoriais, em especial os de habitação, de transporte e mobilidade e de saneamento.  
Normas edilícias, como código de obras e edificações.

## 1.4 RESOLUÇÕES:

CONAMA n. 428/2010 (Dispõe, no âmbito do licenciamento ambiental sobre a autorização do órgão responsável pela administração da Unidade de Conservação (UC))<sup>66</sup>

CONAMA n. 303/02 (Dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente) - Alterada pela Resolução n° 341/03; <sup>67</sup>

CONAMA n. 369/06 (Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente -APP.)<sup>68</sup>

Conjunta IBAMA/FATMA n. 1/95 (Regulamenta o corte, a supressão e exploração de vegetação secundária no estágio inicial de regeneração da mata atlântica, no Estado de Santa Catarina).<sup>69</sup>

CONSEMA 01/06 (Aprova a listagem das atividades consideradas potencialmente causadoras de degradação ambiental passíveis de licenciamento ambiental pela FATMA e a indicação do competente estudo ambiental para fins de licenciamento).<sup>70</sup>

CONSEMA 03/08 (revoga o anexo I da Resolução CONSEMA 01/06 e publica um novo anexo I, contendo a listagem das atividades potencialmente

66 Disponível em <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=641>. Acesso em 2 maio 2014.

67 Disponível em <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=299> Acesso em 2 maio 2014

68 Disponível em <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=489> Acesso em 27 set. 2010

69 Disponível em [http://www.mp.sc.gov.br/legisla/est\\_ato\\_port\\_res/resolucao/cme\\_re001\\_95.htm](http://www.mp.sc.gov.br/legisla/est_ato_port_res/resolucao/cme_re001_95.htm) Acesso em 27 set. 2010

70 Disponível em [http://www.sds.sc.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=77&Itemid=46&lang=](http://www.sds.sc.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=77&Itemid=46&lang=) Acesso em 27 set. 2010

poluidoras sujeitas ao licenciamento. Mantêm vigentes os anexos II e III da Resolução CONSEMA 01/06);<sup>71</sup>

Conselho Superior da Magistratura do Tribunal de Justiça de Santa Catarina – Resolução n. 8/2014 (Institui o Programa Lar Legal).

## 1.5 INSTRUÇÕES NORMATIVAS:

Instrução INCRA n. 17-B de 22-12-80

Instrução FATMA n. 3<sup>72</sup>

Instrução FATMA n. 24<sup>73</sup>

Instrução FATMA n. 39<sup>74</sup>

Instrução FATMA n. 55<sup>75</sup>

## 1.6 PROVIMENTOS:

Provimento n. 14/93 (Corregedoria de Justiça - TJ/SC) disciplina disposições sobre o registro especial de que trata o art. 18 da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que versa sobre o parcelamento do solo urbano.<sup>76</sup>

Provimento n. 13/94 (Corregedoria de Justiça - TJ/SC) - Dispõe sobre os loteamentos clandestinos, com proibição de escrituração e registro de atos e negócios jurídicos infringentes do ordenamento legal sobre o parcelamento do solo urbano ou rural.<sup>77</sup>

Provimento n. 75/98 (Corregedoria de Justiça - TJ/SC) - Dispõe sobre os registros de parcelamento do solo urbano nas serventias extrajudiciais,

<sup>71</sup> Disponível em [http://www.sds.sc.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=79&Itemid=46&lang=](http://www.sds.sc.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=79&Itemid=46&lang=) Acesso em 27 set. 2010

<sup>72</sup> Disponível em <http://www.fatma.sc.gov.br/conteudo/instrucoes-normativas> Acesso em 8 abr. 2014

<sup>73</sup> Disponível em [http://www.fatma.sc.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=32&Itemid=83](http://www.fatma.sc.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=32&Itemid=83) Acesso em 29 set. 2010

<sup>74</sup> Disponível em <http://www.fatma.sc.gov.br/conteudo/instrucoes-normativas>

<sup>75</sup> Disponível em <http://www.fatma.sc.gov.br/conteudo/instrucoes-normativas> Acesso em 8 abr. 14

<sup>76</sup> Disponível em [http://tjsc5.tj.sc.gov.br/consultas/jurisprudencia/jsp/provimentoscirculares\\_avancada.jsp](http://tjsc5.tj.sc.gov.br/consultas/jurisprudencia/jsp/provimentoscirculares_avancada.jsp). Acesso em 27 set. 2010

<sup>77</sup> Disponível em [http://tjsc5.tj.sc.gov.br/consultas/jurisprudencia/jsp/provimentoscirculares\\_avancada.jsp](http://tjsc5.tj.sc.gov.br/consultas/jurisprudencia/jsp/provimentoscirculares_avancada.jsp). Acesso em 27 set. 2010

garantindo a preservação do meio ambiente.<sup>78</sup>

Provimento n. 37/99 (Corregedoria de Justiça/SC) - Institui o Projeto “Lar Legal”, objetivando a regularização do parcelamento (loteamento e desmembramento) do solo urbano.<sup>79</sup>

Provimento n. 25/85 (MP/SC) – Determina a observância do disposto na Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979, e na Lei n. 6.063, de 24 de maio de 1982.<sup>80</sup>

---

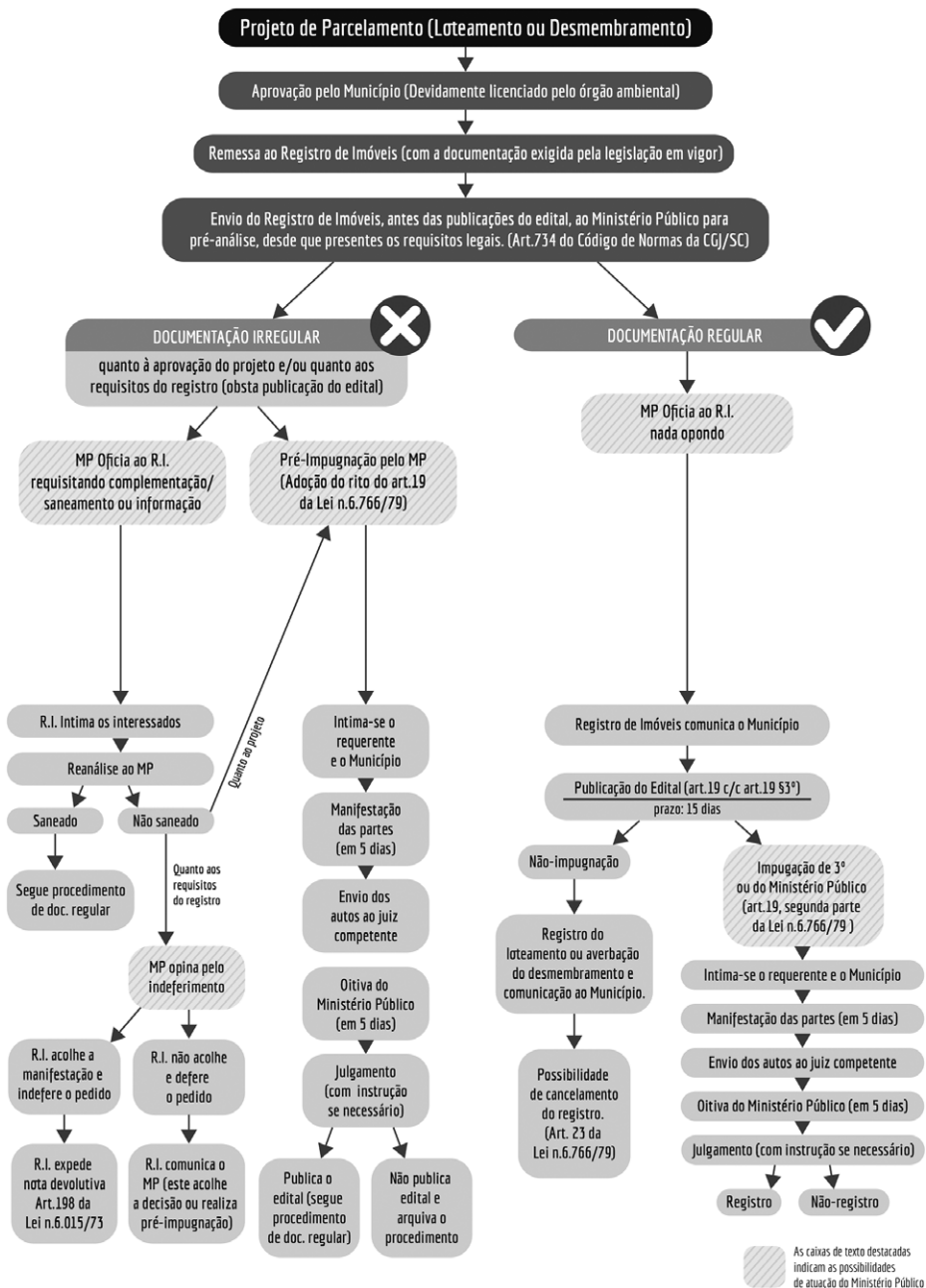
78 Disponível em [http://tjsc5.tj.sc.gov.br/consultas/jurisprudencia/jsp/provimentoscirculares\\_avancada.jsp](http://tjsc5.tj.sc.gov.br/consultas/jurisprudencia/jsp/provimentoscirculares_avancada.jsp). Acesso em 27 out. 2010

79 Disponível em [http://tjsc5.tj.sc.gov.br/consultas/jurisprudencia/jsp/provimentoscirculares\\_avancada.jsp](http://tjsc5.tj.sc.gov.br/consultas/jurisprudencia/jsp/provimentoscirculares_avancada.jsp). Acesso em 27 out. 2010

80 Disponível em [http://www.mp.sc.gov.br/portal/site/portal/portal\\_lista.asp?campo=194](http://www.mp.sc.gov.br/portal/site/portal/portal_lista.asp?campo=194) Acesso em 27.10.2010

# 2 FLUXOGRAMA

## FLUXOGRAMA PROCEDIMENTO PARA O REGISTRO DE PARCELAMENTO DO SOLO



### 3 REQUISITOS LEGAIS E LEGISLAÇÃO PERTINENTE

#### Requisitos para o projeto de LOTEAMENTO

##### **Conforme dispositivos da Lei Federal n.6.766/79:**

Art. 6º. Antes da elaboração do projeto de loteamento, o interessado deverá solicitar à Prefeitura Municipal, ou ao Distrito Federal quando for o caso, que defina as diretrizes para o uso do solo, traçado dos lotes, do sistema viário, dos espaços livres e das áreas reservadas para equipamento urbano e comunitário, apresentando, para este fim, requerimento e planta do imóvel contendo, pelo menos:

I - as divisas da gleba a ser loteada;

II - as curvas de nível à distância adequada, quando exigidas por lei estadual ou municipal;

III - a localização dos cursos d'água, bosques e construções existentes;

IV - a indicação dos arruamentos contíguos a todo o perímetro, a localização das vias de comunicação, das áreas livres, dos equipamentos urbanos e comunitários existentes no local ou em suas adjacências, com as respectivas distâncias da área a ser loteada;

V - o tipo de uso predominante a que o loteamento se destina;

VI - as características, dimensões e localização das zonas de uso contíguas.

Art. 9º Orientado pelo traçado e diretrizes oficiais, quando houver, o projeto, contendo desenhos, memorial descritivo e cronograma de execução das obras com duração máxima de quatro anos, será apresentado à Prefeitura Municipal, ou ao Distrito Federal, quando for o caso, acompanhado de certidão atualizada da matrícula da gleba, expedida pelo Cartório de Registro de Imóveis competente, de certidão negativa de tributos municipais e do competente instrumento de garantia, ressalvado o disposto no § 4º do art. 18. *(Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999)*

§ 1º - Os desenhos conterão pelo menos:

I - a subdivisão das quadras em lotes, com as respectivas dimensões e numeração;

II - o sistema de vias com a respectiva hierarquia;

III - as dimensões lineares e angulares do projeto, com raios, cordas, arcos, pontos de tangência e ângulos centrais das vias;

IV - os perfis longitudinais e transversais de todas as vias de circulação e praças;

V - a indicação dos marcos de alinhamento e nivelamento localizados nos ângulos de curvas e vias projetadas;

VI - a indicação em planta e perfis de todas as linhas de escoamento das águas pluviais.

§ 2º - O memorial descritivo deverá conter, obrigatoriamente, pelo menos:

I - a descrição sucinta do loteamento, com as suas características e a fixação da zona ou zonas de uso predominante;

II - as condições urbanísticas do loteamento e as limitações que incidem sobre os lotes e suas construções, além daquelas constantes das diretrizes fixadas;

III - a indicação das áreas públicas que passarão ao domínio do município no ato de registro do loteamento;

IV - a enumeração dos equipamentos urbanos, comunitários e dos serviços públicos ou de utilidade pública, já existentes no loteamento e adjacências.

### **Conforme dispositivos da Lei Estadual n.6.063/82:**

Art.8º - Os projetos de loteamento de que trata a presente Lei deverão atender aos seguintes requisitos:

I - as áreas destinadas a sistema de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário e espaços livres de uso público, não poderão ser inferiores a 35% (trinta e cinco por cento) da gleba;

II - os lotes terão área mínima de 125 m<sup>2</sup> (cento e vinte e cinco metros quadrados) e frente mínima de 5 (cinco) metros, salvo quando a legislação municipal determinar maiores exigências, ou quando o loteamento se destinar à urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse

social, previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes; (Redação alterada pela Lei n.10.957/98)

III - ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias, ferroviárias e dutos, é obrigatória a reserva de uma faixa “non aedificandi” de 15 m (quinze metros) de cada lado , salvo maiores exigências estabelecidas em lei federal ou municipal.

§1º - O percentual de áreas públicas previsto no inciso I deste artigo poderá ser reduzido nos casos de loteamentos destinados ao uso industrial cujos lotes forem maiores de 15.000 m2 (quinze mil metros quadrados).

§2º - São considerados comunitários os equipamentos de uso público de educação, saúde, cultural, esporte, lazer, treinamento profissional, associativismo e similares, quando pertencentes ao poder público.

§3º - São considerados urbanos os equipamentos públicos de abastecimento de águas industrial e potável, serviços de esgoto, energia elétrica, coleta de águas pluviais, rede telefônica, coleta de lixo, gás canalizado, estações de abastecimento e de tratamento de efluentes doméstico e industriais.

### **Requisitos para o registro de LOTEAMENTO**

#### **Conforme dispositivos da Lei Federal n.6.766/79:**

Art. 18. Aprovado o projeto de loteamento ou de desmembramento, o loteador deverá submetê-lo ao registro imobiliário dentro de 180 (cento e oitenta) dias, sob pena de caducidade da aprovação, acompanhado dos seguintes documentos:

I - título de propriedade do imóvel ou certidão da matrícula, ressalvado o disposto nos §§ 4º e 5º; *(dispensado quando se tratar de parcelamento popular nos termos do art.18, §4º da Lei).*

II - histórico dos títulos de propriedade do imóvel, abrangendo os últimos 20 (vintes anos), acompanhados dos respectivos comprovantes;

III - certidões negativas:

- a) de tributos federais, estaduais e municipais incidentes sobre o imóvel;
- b) de ações reais referentes ao imóvel, pelo período de 10 (dez) anos;



c) de ações penais com respeito ao crime contra o patrimônio e contra a Administração Pública.

IV – certidões:

a) dos cartórios de protestos de títulos, em nome do loteador, pelo período de 10 (dez) anos;

b) de ações pessoais relativas ao loteador, pelo período de 10 (dez) anos;

c) de ônus reais relativos ao imóvel;

d) de ações penais contra o loteador, pelo período de 10 (dez) anos.

V - cópia do ato de aprovação do loteamento e comprovante do termo de verificação pela Prefeitura Municipal ou pelo Distrito Federal, da execução das obras exigidas por legislação municipal, que incluirão, no mínimo, a execução das vias de circulação do loteamento, demarcação dos lotes, quadras e logradouros e das obras de escoamento das águas pluviais ou da aprovação de um cronograma, com a duração máxima de quatro anos, acompanhado de competente instrumento de garantia para a execução das obras; *(Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999)*

VI - exemplar do contrato padrão de promessa de venda, ou de cessão ou de promessa de cessão, do qual constarão obrigatoriamente as indicações previstas no art. 26 desta Lei;

VII - declaração do cônjuge do requerente de que consente no registro do loteamento.

**Conforme anexo I da Resolução CONAMA n. 237/97:**

Licenciamento ambiental: Atividades diversas – parcelamento do solo.

**Conforme dispositivos do Código de Normas da Corregedoria-Geral da Justiça/SC:**

Art. 736. Nos editais de publicação do loteamento ou desmembramento, além dos requisitos explicitados, o oficial, quando for o caso, identificará o documento de **anuência da Fatma**, que ficará arquivado na serventia.

Art. 737. Findo o prazo de publicação do edital sem impugnação, o ofi-

cial fará o registro e, se for o caso, remeterá à Fatma e à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social, Urbano e Meio Ambiente cópias do edital e das licenças e o número da matrícula.

[...]

Art. 745. Para a abertura de matrícula de lote, serão exigidos, ainda, os seguintes documentos:

I – aprovação municipal urbanística;

II – original do projeto de edificação aprovado, quando dele derivar a aprovação do desmembramento;

III – anuência da Fatma, se a gleba localizar-se em áreas litorâneas, numa faixa de 2 (dois) quilômetros a partir das terras de marinha; e

IV – licença da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social, Urbano e Meio Ambiente, quando atingir áreas de interesse especial, assim definidas pelo Estado ou pela União, tais como:

a) as necessárias à preservação do meio ambiente;

b) as que dizem respeito à proteção dos mananciais ou ao patrimônio cultural, artístico, histórico, paisagístico e científico;

c) as reservadas para fins de planejamento regional e urbano; e

d) as destinadas à instalação de distritos e áreas industriais.

Parágrafo único. A exigência do inciso IV também será necessária no caso de o loteamento abranger área superior a 1.000.000 (um milhão) de metros quadrados.

### **Requisitos para o projeto de DESMEMBRAMENTO**

#### **Conforme dispositivos da Lei Federal n. 6.766/79:**

Art. 10. Para a aprovação de projeto de desmembramento, o interessado apresentará requerimento à Prefeitura Municipal, ou ao Distrito Federal quando for o caso, acompanhado de certidão atualizada da matrícula da gleba, expedida pelo Cartório de Registro de Imóveis competente, ressalvado o disposto no §

4º do art. 18, e de planta do imóvel a ser desmembrado contendo: *(Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999)*

I - a indicação das vias existentes e dos loteamentos próximos;

II - a indicação do tipo de uso predominante no local;

III - a indicação da divisão de lotes pretendida na área.

### **Conforme dispositivos da Lei Estadual n. 6.063/82:**

Art.9º - O projeto de desmembramento, observado o disposto no artigo 8º, será acompanhado de planta do imóvel a ser desmembrado, contendo no mínimo:

I - a indicação das vias existentes e dos loteamentos próximos;

II - a indicação do uso predominante no local e da divisão pretendida

na área a ser desmembrada.

Art.11 - Aplica-se ao desmembramento, no que couber, as disposições urbanístico exigidas para o loteamento, especialmente as contidas nos artigos 2º e 8º, item II desta Lei (vide requisitos para loteamento).

### **Requisitos para registro de DESMEMBRAMENTO**

#### **Conforme dispositivos da Lei Federal n. 6.766/79:**

Art. 18. Aprovado o projeto de loteamento ou de desmembramento, o loteador deverá submetê-lo ao registro imobiliário dentro de 180 (cento e oitenta) dias, sob pena de caducidade da aprovação, acompanhado dos seguintes documentos:

I - título de propriedade do imóvel ou certidão da matrícula, ressalvado o disposto nos §§ 4º e 5º; *(dispensado quando se tratar de parcelamento popular nos termos do art.18, §4º da Lei).*

II - histórico dos títulos de propriedade do imóvel, abrangendo os últimos 20 (vintes anos), acompanhados dos respectivos comprovantes;

III - certidões negativas:

- a) de tributos federais, estaduais e municipais incidentes sobre o imóvel;
- b) de ações reais referentes ao imóvel, pelo período de 10 (dez) anos;
- c) de ações penais com respeito ao crime contra o patrimônio e contra a Administração Pública.

IV - certidões:

- a) dos cartórios de protestos de títulos, em nome do loteador, pelo período de 10 (dez) anos;
- b) de ações pessoais relativas ao loteador, pelo período de 10 (dez) anos;
- c) de ônus reais relativos ao imóvel;
- d) de ações penais contra o loteador, pelo período de 10 (dez) anos.

V - cópia do ato de aprovação do loteamento e comprovante do termo de verificação pela Prefeitura Municipal ou pelo Distrito Federal, da execução das obras exigidas por legislação municipal, que incluirão, no mínimo, a execução das vias de circulação do loteamento, demarcação dos lotes, quadras e logradouros e das obras de escoamento das águas pluviais ou da aprovação de um cronograma, com a duração máxima de quatro anos, acompanhado de competente instrumento de garantia para a execução das obras; *(Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999)*

VI - exemplar do contrato padrão de promessa de venda, ou de cessão ou de promessa de cessão, do qual constarão obrigatoriamente as indicações previstas no art. 26 desta Lei;

VII - declaração do cônjuge do requerente de que consente no registro do loteamento.

**Conforme dispositivos do Código de Normas da Corregedoria-Geral da Justiça/SC:**

Art. 736. Nos editais de publicação do loteamento ou desmembramento, além dos requisitos explicitados, o oficial, quando for o caso, identificará o documento de **anuência da Fatma**, que ficará arquivado na serventia.

Art. 737. Findo o prazo de publicação do edital sem impugnação, o oficial fará o registro e, se for o caso, remeterá à Fatma e à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social, Urbano e Meio Ambiente cópias do edital e das licenças e o número da matrícula.

[...]

Art. 745. Para a abertura de matrícula de lote, serão exigidos, ainda, os seguintes documentos:

I – aprovação municipal urbanística;

II – original do projeto de edificação aprovado, quando dele derivar a aprovação do desmembramento;

III – anuência da Fatma, se a gleba localizar-se em áreas litorâneas, numa faixa de 2 (dois) quilômetros a partir das terras de marinha; e

IV – licença da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social, Urbano e Meio Ambiente, quando atingir áreas de interesse especial, assim definidas pelo Estado ou pela União, tais como:

a) as necessárias à preservação do meio ambiente;

b) as que dizem respeito à proteção dos mananciais ou ao patrimônio cultural, artístico, histórico, paisagístico e científico;

c) as reservadas para fins de planejamento regional e urbano; e

d) as destinadas à instalação de distritos e áreas industriais.

Parágrafo único. A exigência do inciso IV também será necessária no caso de o loteamento abranger área superior a 1.000.000 (um milhão) de metros quadrados.

## **DISPOSITIVOS IMPORTANTES DO CÓDIGO DE NORMAS DA CGJ/SC:**

Art. 729. As certidões de ações pessoais e penais, inclusive da Justiça Federal, e as de protesto devem ser extraídas na comarca da situação do imóvel e do domicílio do loteador.

§ 1º **Tais certidões devem ter sido expedidas há menos de 90 (noventa) dias.**

§ 2º Se o requerente for pessoa jurídica, as certidões criminais também deverão ser expedidas em nome do representante legal; se empresa constituída por outras pessoas jurídicas, tais certidões referir-se-ão aos representantes legais destas últimas.

Art. 730. Para as finalidades previstas no artigo 18, § 2º, da Lei n. 6.766/1979, sempre que das certidões pessoais e reais constar a distribuição de ações cíveis, deve ser exigida **certidão complementar, esclarecedora de seu desfecho ou estado atual.**

Parágrafo único. Tal complementação será desnecessária quando se trate de ação que, pela sua própria natureza, desde logo aferida da certidão do distribuidor, não tenha qualquer repercussão econômica, ou, de outra parte, relação com o imóvel objeto do loteamento.

Art. 731. Se o imóvel urbano a ser parcelado era, há menos de 5 (cinco) anos, considerado rural, o oficial exigirá **certidão negativa de débito para com o Incra.**

Art. 732. Desde que o registro do loteamento ou desmembramento seja requerido apenas com o **cronograma de execução das obras**, o oficial também providenciará, conforme o caso, o registro ou **a averbação da garantia real** oferecida nas matrículas dos imóveis ou lotes correspondentes.

§ 1º A circunstância também será, de forma resumida, averbada na matrícula em que registrado o loteamento ou desmembramento.

§ 2º **Decorridos os prazos estipulados no cronograma aprovado pela Municipalidade**, sem que o loteador tenha apresentado termo de verificação de execução das obras, **o oficial**, ao praticar atos na matrícula, **comunicará a omissão ao Município e ao Ministério Público.**

[...]

Art. 734. Presentes os requisitos legais, o oficial, **antes das publicações do edital, remeterá os autos do procedimento à apreciação do Ministério Público.**

Art. 735. **Nos municípios em que não houver jornal local de circulação diária**, o edital a que se refere o artigo 19 da Lei n. 6.766/1979, poderá, a juízo

do oficial, ser publicado, alternativamente, em jornal:

**I – diário e de âmbito estadual, por três dias consecutivos; e**

II – local, sem circulação diária, desde que publicado em três edições consecutivas.

§ 1º Ao realizar a escolha, o oficial levará em consideração a medida que tenha mais efetividade e repercussão na comunidade local.

§ 2º O oficial apresentará suas razões, por escrito, ao interessado e arquivará cópia na serventia.

[...]

Art. 746. A dispensa de documentos quanto ao parcelamento que **não preencha a integralidade das condições estabelecidas dependerá de apreciação do juiz dos registros públicos.**

[...]

Art. 1.056. Este Código de Normas entra em vigor na data de sua publicação.\*

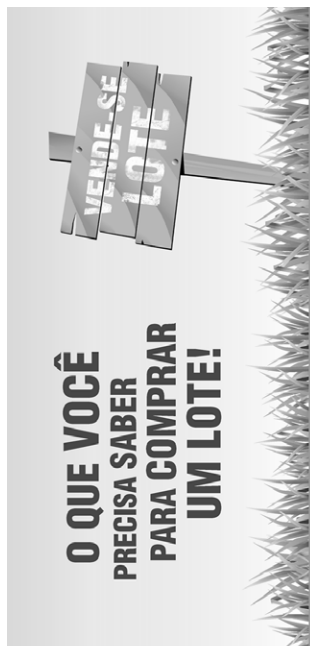
Art. 1.057. Ficam revogadas as disposições em contrário.

Versão atualizada em 17/09/2013, com a Publicação do Provimento 07/2013,

no Diário da Justiça Eletrônico nº 1.716 (<http://app.tjsc.jus.br/consultadje/>)

\*A vigência do novo Código de Normas respeitará o período de 180 dias de vacância e terá início no dia 19 de maio de 2014” (<http://cgj.tjsc.jus.br/index.jsp>).

# 4 FOLDER EDUCATIVO



## O QUE FAZER SE O LOTE COMPRADO É IRREGULAR?

Se você foi enganado e comprou um imóvel em loteamento irregular ou clandestino, o contrato de compra e venda pode ser anulado, com a devolução das parcelas pagas.

**Procure imediatamente o Procon ou o Ministério Público para discutir o caso com o Promotor de Justiça.**

Em situações consolidadas, a Prefeitura Municipal poderá promover a regularização para evitar risco aos adquirentes dos lotes e aos padrões de desenvolvimento urbano.



**Evite invasões! Providencie cerca ou muro, mantenha o lote limpo e visite-o com frequência.**

**Lembre-se: o "loteador" é considerado um fornecedor de produto (lote), por isso está sujeito às regras do Código de Defesa do Consumidor!**

**Loteamento irregular é crime: fazer empreendimento clandestino ou vender lotes sem registro (irregular) é punido com até 5 (cinco) anos de prisão.**

Você sabia que comprar um lote irregular ou clandestino pode trazer um grande prejuízo financeiro e uma enorme incomodação, como não conseguir a instalação de energia elétrica, o fornecimento de água e até ser proibido de construir no terreno?

Você sabia que a Lei n. 6.766/1979 fala sobre a divisão (parcelamento) do solo para fins urbanos e traz as condições para um loteamento ou desmembramento?

## MAS O QUE É LOTEAMENTO?

Loteamento é a subdivisão do solo em lotes destinados à construção, com aberturas de novas ruas de circulação. Lote é todo terreno, ou menor pedaço de terra, que conta com uma infraestrutura mínima.

## E DESMEMBRAMENTO, O QUE SIGNIFICA?

O desmembramento é uma divisão de terras mais simples, quando não é necessário abrir novas ruas, aproveitando as já existentes. Apenas se divide um terreno grande em porções menores.



#### REQUISITOS BÁSICOS DE TODOS OS LOTEAMENTOS

- 1** As dimensões dos lotes e de todo o empreendimento devem estar de acordo com o exigido na lei municipal.
- 2** O loteamento deve ser aprovado pela Prefeitura e registrado no Registro de Imóveis. Deve dispor de infraestrutura básica: redes de esgoto, de abastecimento de água e de energia elétrica, bem como equipamentos para escoamento de águas pluviais e iluminação pública.
- 3** Deve reservar área de uso comum não inferior a 35% da área total, constituindo-se áreas destinadas ao sistema de circulação, áreas verdes e de uso comunitário, as quais deverão ser doadas ao município.
- 4** Não é permitido lotear áreas com restrições ambientais. No caso de construção, a Justiça pode determinar a reparação do dano causado ao meio ambiente e a demolição das edificações existentes na área de preservação.

#### COMO DEVO PROCEDER PARA COMPRAR UM LOTE?

- 1** **Visite o local.** Nunca compre um lote sem vê-lo. Isso evita possível golpe de venda de imóvel inexistente ou em local diverso do que é apresentado na planta.
- 2** **Verifique junto à Prefeitura se o lote tem infraestrutura,** como saneamento básico e serviços de água e luz, ou se não há alguma dívida fiscal ou restrição a construções no imóvel. **Lembre-se que se a área for de utilidade pública, poderá ser desapropriada.**
- 3** Dirija-se até o Cartório de Registro de Imóveis para conferir se o loteamento está registrado, se o imóvel não possui dívidas ou restrições (hipoteca, usufruto, etc), bem como se eventuais construções estão inscritas. Confira, ainda, se o terreno não está cadastrado como rural no INCRA.

**4** Verifique a situação judicial do loteador ou proprietário do lote junto à Justiça Estadual, Federal e Trabalhista. Havendo ações em seu nome, consulte um advogado para avaliação dos riscos.

**5** Não havendo impedimentos, faça uma proposta de compra ao corretor ou à administradora. Mas lembre-se: proposta não é contrato, é apenas um documento que firma a intenção de compra.

**6** Após acertadas as condições do negócio, estando, por exemplo, o empreendimento ainda a ser terminado, pode ser realizado um contrato de compromisso de compra e venda, o qual, quando registrado, já firma o direito sobre a coisa.

**7** Por último, é realizado o contrato de compra e venda e lavrada a Escritura Pública no Tabelionato de Notas ou Registro de Títulos e Documentos. Esse é o momento de pagar o Imposto Sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e as Taxas de Cartório. **A Escritura Pública é muito importante e deve ser registrada no Cartório de Registro de Imóveis da região, o que dá ao novo dono todas as garantias da propriedade do imóvel e evita problemas futuros e até despesas extras.**

Agora o terreno é seu:

Não esqueça de realizar requerimento na Prefeitura para a alteração do lançamento do IPTU em seu nome.

**Se for construir, verifique na Prefeitura as autorizações.**

